

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-20221214-356)

Relatif au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant des mesures temporaires de réduction de la demande en gaz et en électricité et d'accès au statut de client protégé pour les ménages dans le cadre de la crise de l'énergie

14/12/2022

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Remarque générale.....	3
3	Contexte économique	3
4	Contexte social.....	5
5	Le statut de client protégé	6
6	La suppression de la mise en demeure	7
6.1	Risques opérationnels	7
6.1.1	Aller/Retours	7
6.1.2	Frais de recouvrement	8
6.2	Cas particulier des ménages chauffés par une chaudière collective en gaz	8
6.3	Communication	9
6.4	Encadrement BRUGEL	9
7	Conclusions	10

I Base légale

En vertu de l'article 30bis, §2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « ordonnance électricité »), BRUGEL est chargée: « 2° d'initiative ou à la demande du Ministre ou du Gouvernement, effectuer des recherches et des études ou donner des avis, relatifs au marché de l'électricité et du gaz. ».

Le présent avis répond à cette obligation.

En effet, par courriel du 7 décembre 2022, le Ministre en charge de la politique de l'énergie et de l'eau a demandé à BRUGEL de remettre un avis en urgence sur projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant des mesures temporaires de réduction de la demande en gaz et en électricité et d'accès au statut de client protégé pour les ménages dans le cadre de la crise de l'énergie. Le délai donné est de cinq jours ouvrables.

Le présent avis est donc réalisé en urgence à la demande du Ministre.

2 Remarque générale

La Région de Bruxelles-Capitale, comme tous les Etats membres de l'Union européenne, fait face à une crise énergétique exceptionnelle, due notamment à l'augmentation sans précédent des prix de gaz et d'électricité. Cette situation est de nature à mettre à mal l'accès à l'énergie de nombreux ménages et la viabilité de nombreuses petites et moyennes entreprises à Bruxelles. BRUGEL partage donc totalement l'analyse du Gouvernement sur l'urgence à prendre des mesures d'interventions afin de limiter l'impact des effets négatifs de cette crise. Partant de ce constat, BRUGEL considère que l'application de l'article 22 de l'ordonnance électricité, tenant compte des circonstances exceptionnelles, semble être justifiée.

Le présent avis porte essentiellement sur la mesure de modification des conditions d'octroi du statut de client protégé et le remplacement de la mise en demeure par le rappel.

3 Contexte économique

Depuis septembre 2021 l'Union Européenne est confrontée à une crise qui a commencé au moment de la reprise post-Covid, et s'est aggravée par la guerre en Ukraine. Les sanctions contre la Russie et les attaques contre les gazoducs Nord Stream 1 et 2 ont poussé l'Europe à chercher d'autres sources de gaz. Cette diversification des sources d'approvisionnement pousse également les prix à la hausse.

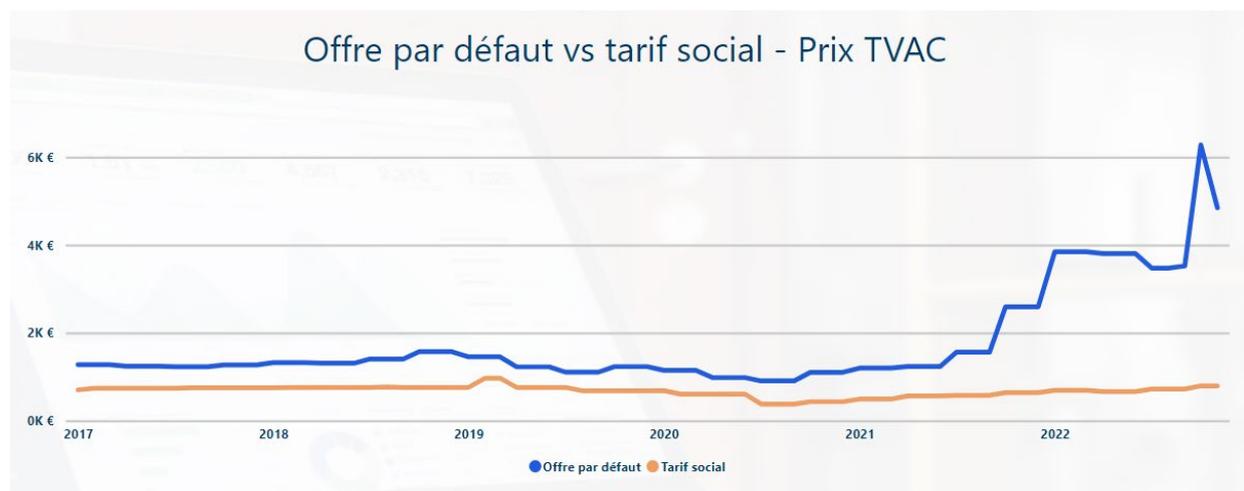
Les prix tant du gaz que de l'électricité ont fortement augmentés impactant directement l'équilibre financier des ménages non bénéficiaires du tarif social spécifique (TSS) et plus spécialement ceux ayant souscrits un contrat à prix variable.

Evolution du prix de l'électricité de 2017 à 11/2022 – Offre commercial et tarif social¹



Source BRUGEL

Evolution du prix du gaz de 2017 au 11/2022 – Offre commercial et tarif social²



Source BRUGEL

Concrètement, cette évolution des prix se traduit comme suit : pour une consommation moyenne d'un ménage de quatre personnes², la facture annuelle gaz est passée de 1.557 € en septembre 2021 à 4.846 € en novembre 2022 et en électricité de 874 € à 2.166 € pour la même période ; soit une augmentation annuelle pour les deux fluides de 4.581 €.

Par conséquent, la facture annuelle gaz et électricité pour un ménage de 4 personnes est de 6.403 € soit 534 € par mois.

Si on analyse le taux d'effort énergétique, à savoir le ratio entre les dépenses énergétiques et le revenu de ces ménages en fonction des déciles de revenus nets imposables publiés par Statbel, pour un revenu de 4.704 € net, soit le décile 9 et une facture mensuelle de 534 €/mois, l'effort énergétique est de plus

¹ BRUGEL, [Microsoft Power BI](#)

² BRUGEL, [Microsoft Power BI](#)

³ [Microsoft Power BI](#)- Verbruik van 23.260 kWh gas en 3.500 kWh elektriciteit

de 11 % soit au-dessus du seuil de 10 % repris comme indicateur de précarité énergétique par la Fondation Roi Beaudouin³.

Concrètement, pour les ménages bruxellois ne bénéficiant pas du tarif social spécifique ou n'ayant pas de contrat à prix fixe, les taux d'effort énergétique dépassent les 10% et ce jusqu'au neuvième décile de revenu net imposable.

Néanmoins, de fortes disparités existent, au sein de chaque niveau de revenus, en fonction du lieu d'habitation, du mode de transport utilisé et du type de logement. Avec les seules données socio-fiscales, on n'a pas assez d'éléments permettant un ciblage parfait. Il est difficile de descendre à des niveaux fins de comportement et on risque donc de compenser trop certaines personnes, et pas assez d'autres. Idéalement, il faudrait pouvoir protéger ceux dont les consommations sont contraintes, tout en prenant en compte la capacité des plus aisés à s'adapter.

Par ailleurs, selon différents experts, le prix du gaz devrait rester élevé durant plusieurs années. Une analyse corroborée par l'étude du Shift Project, mentionne que les prix du gaz devraient rester globalement à des niveaux hors norme que l'on connaît actuellement au moins jusqu'en 2025. Selon les données de Rystad Energy, les prix du gaz pourraient rester quatre fois plus élevés qu'avant la crise à cette date. « *En 2023, les prix en Europe seront plus ou au moins aussi élevés que ceux de 2022* ». ⁴

4 Contexte social

Au niveau social, les effets de ces augmentations de prix de l'énergie se font directement sentir sur les finances des ménages.

A la demande des trois régulateurs régionaux, les fournisseurs principaux nous transmettent les indicateurs sociaux mensuels⁵, ce qui permet ainsi de monitorer les effets de la crise et ce, depuis janvier 2022. On constate que le nombre de plans d'apurement pour les ménages non bénéficiaires du TSS est passé de 2.874 en janvier 2022 à 4.826 en septembre 2022. Par ailleurs, les montants mensuels à payer pour ces plans d'apurement sont quant à eux, passés de 107 € en janvier à 277 € en septembre. Dès lors, si le nombre de plan d'apurement a progressé de 70 % en 8 mois, les montants moyens à verser par les ménages pour honorer leur dette ont augmentés de 150 %.

Par ailleurs, le pourcentage de ménages ayant souscrit un contrat à prix variable est passé de 41 % en janvier à 48 % en septembre. Cet indicateur permet de mesurer la proportion des ménages impactés directement par l'augmentation des prix. Les ménages bénéficiant d'un tarif fixe pouvant être considérés comme moins impactés par la crise. Rappelons que les quelque 27 % des ménages bruxellois qui bénéficient du tarif social spécifique, sont catégorisés comme « tarif fixe ».

A la lecture de ces données sociales couplées à celles des revenus des ménages bruxellois et du montant des factures énergétique, il y a tout lieu de penser que les effets dommageables de la crise des prix sur les ménages non bénéficiaires du tarif social ne peuvent que s'accroître.

³ [Baromètres de la précarité énergétique et hydrique - Précarité environnement \(precarite-environnement.be\)](https://www.fondation.be/fr/actualites/2022/07/14/barometres-de-la-precarite-energetique-et-hydrique-precarite-environnement-precarite-environnement.be)

⁴ [En Europe, la crise du gaz devrait durer au moins jusqu'en 2027 \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/09/01/en-europe-la-crise-du-gaz-devrait-durer-au-moins-jusqu-en-2027_6100112_0.html)

⁵ Données FEBEG, T3

5 Le statut de client protégé

Face à cette crise énergétique, les autorités bruxelloises ont décidé d'utiliser le statut de client protégé comme mesure phare pour permettre aux ménages ciblés de surmonter les effets de cette crise.

Pour rappel, le statut de client protégé, permet à un ménage confronté à une procédure de récupération de créances, auprès de son fournisseur commercial de basculer chez le fournisseur de dernier ressort, SIBELGA, au tarif social et ce, pour une durée maximum de cinq ans. Le ménage ayant comme obligation de souscrire un plan d'apurement avec son fournisseur commercial mais aussi d'honorer ses factures auprès de SIBELGA. L'octroi du statut de client protégé s'effectue, soit de plein droit pour les bénéficiaires du TSS, soit via le CPAS après enquête social, soit via BRUGEL après vérification du revenu et de la composition du ménage.

Dans un premier temps, en avril 2022 lors des modifications des Ordonnances gaz et électricité, la conditions d'éligibilité du statut client protégé a été adapté pour s'adapter au nouveau public cible de cette crise. Dès lors, les plafonds des revenus ont été rehaussés afin de permettre à près de 80 % des ménages bruxellois de bénéficier de cette mesure.

Concrètement, au 1^{er} novembre 2022, les plafonds des revenus sont les suivants :

- pour un ménage avec un revenu et sans enfants ils se montent à 40.052 € ;
- pour le ménage avec deux revenus et sans enfants, ils se situent à 56.030 €⁶.

A la suite de cette modification importante, BRUGEL a reçu un plus grand nombre de demandes soit 150 dossiers en juin et novembre contre 88 en avril. Cependant, le nombre de dossiers entrants reste relativement faible au vu de l'ampleur de la crise.

Après quelques mois d'opérationnalité de ces nouveaux plafonds de revenus, il apparait que 23 % des ménages bénéficiaires du statut octroyé par BRUGEL ont des revenus de + de 20.000 € contre 7 % en 2021⁷. On peut raisonnablement en conclure que la hausse des plafonds de revenus introduite par le législateur en avril a permis à de nombreux ménages de la classe moyenne confrontés à des difficultés de paiement de bénéficier de la mesure de la protection et du tarif social.

Pour rappel, le tarif social spécifique est calculé par la CREG trimestriellement et est octroyé à différentes catégories de bénéficiaires (RIS, BIM, grappa, logements sociaux...) ⁸. Du fait des plafonnements successifs, en novembre 2022, pour une consommation moyenne pour un ménage 4 personnes, la facture annuelle de gaz s'élevait à 790 € et à 859 € pour l'électricité soit un total de 1.648 €. Comme relaté plus avant, la facture moyenne au tarif commercial s'élève à 6.403 €, soit un gain annuel de 4.755 €

Malgré cet avantage financier conséquent, les demandes de statut de client protégé auprès de BRUGEL restent limitées.

Après analyse de terrain, il est ressorti que pour nombre de ménages, confrontés pour la première fois à une procédure de recouvrement, attendre la mise en demeure pour pouvoir bénéficier de la mesure est beaucoup trop long et stressant. Dès lors, ils optent pour différentes solutions : demande de plan d'apurement, utilisation de l'épargne, solidarité familiale... solutions n'activant pas le bénéfice du tarif social.

^{6 6} [Brugel - Qui peut bénéficier du statut de client protégé ?](#)

⁷ Tableau de bord de clients protégés BRUGEL, [Microsoft Power BI](#)

⁸ [Tarif social pour l'énergie | SPF Economie \(fgov.be\)](#)

6 La suppression de la mise en demeure

L'avant-projet d'arrêté déterminant temporairement l'accès au statut de client protégé dès l'envoi du rappel, devrait permettre d'augmenter l'attractivité du statut de client protégé et ainsi le nombre de bénéficiaires.

Selon les reportings annuels des fournisseurs, 45 % des ménages reçoivent au moins un rappel par an et 18 % se sont vus adresser au moins une mise en demeure. Par conséquent, le nombre potentiel de bénéficiaires est considérablement supérieur. Par ailleurs, la réception d'une lettre de rappel est bien moins stressante pour le ménage qu'un courrier de mise en demeure par recommandé.

BRUGEL est d'avis que cette nouvelle adaptation des conditions d'octroi couplée à la rehausse des plafonds de revenus intervenues en avril 2022, devrait permettre aux Bruxellois de traverser la crise tout en maintenant la dignité humaine. Par ailleurs, le nombre de ménages alimentés par SIBELGA au tarif social devrait augmenter considérablement.

De plus, le remplacement de la mise en demeure par le rappel aura comme impact de limiter les montants des dettes auprès des fournisseurs. BRUGEL, dans ses avis et études, a mis en avant la nécessité d'anticiper les effets de l'emballlement de la dette énergie sur l'équilibre budgétaire des ménages. Permettre à ces derniers de bénéficier du tarif social durant la période de remboursement de la dette fournisseur aura comme effet positif d'éviter que ces ménages ne basculent dans une précarité énergétique structurelle.

Par ailleurs, BRUGEL depuis 2019, a facilité l'introduction de la demande en permettant la complétude du dossier via le site du régulateur et en y associant l'accusé de réception automatique.

Dans cette crise énergétique et au vu des montants très importants qui peuvent être facturés, en une fois, par le fournisseur, les ménages doivent pouvoir s'appuyer sur une mesure ciblée et rapide. Pour y répondre, le service met tout en place afin que le traitement d'un dossier composé de toutes les pièces justificatives prenne en moyenne quatre jours, permettant ainsi un basculement rapide du client vers SIBELGA. Tandis que le traitement d'un dossier incomplet peut prendre de quinze à trente jours selon la réactivité du demandeur.

6.1 Risques opérationnels

La mise en place de cette nouvelle mesure peut engendrer deux difficultés majeurs, les aller/retour fournisseur/SIBELGA et l'incompréhension du client en cas de facturation de frais de mise en demeure.

6.1.1 Aller/Retours

Le basculement du ménage du fournisseur vers SIBELGA sur simple rappel pourrait entraîner des jeux de ping pong entre les deux acteurs. En effet, un client pourrait obtenir le statut quel que soit le montant de sa dette. Si cette dernière est d'un montant très raisonnable et résulte d'un retard d'une facture d'acompte, elle pourrait être effacée après l'envoi de la facture de régularisation du client.

Concrètement, le fournisseur « clôture » le compte du client dès qu'il a pris connaissance que SIBELGA a repris le point. Le fournisseur, sur base d'un index estimé, adresse un décompte au client. Dès lors, si

ce décompte est positif, il peut remettre le compte du client en positif et ainsi annuler l'octroi du statut pour absence de dette.

Ces opérations de transfert de client entre le fournisseur et SIBELGA requièrent nombres d'interventions humaines et de process. Il est donc opportun de limiter ces interactions.

Par conséquent, BRUGEL propose d'éviter les échanges d'information par point au fil de l'eau. Il est d'avis que les fournisseurs et SIBELGA échangent les informations relatives aux clients protégés, tous les semestres à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre de la vérification des plans d'apurement. En outre, cette procédure permet d'établir un cadre précis quant aux délais prévus entre l'envoi par SIBELGA des fichiers de suivi et la reprise des points par le fournisseur.

6.1.2 Frais de recouvrement

L'introduction d'une demande de client protégé, après une mise en demeure, peut se conclure après l'envoi par le fournisseur d'une mise en demeure et des frais de 15 €.

Concrètement, un client introduit une demande de statut auprès de BRUGEL, le dossier étant incomplet, la procédure peut prendre plusieurs jours. Après octroi du statut, BRUGEL informe le bénéficiaire et transmet son nom à SIBELGA. Après vérification, ce dernier reprend le point et en informe le fournisseur. La procédure de recouvrement auprès du fournisseur a suivi son cours ; le client peut très bien avoir entretemps reçu un courrier de mise en demeure.

BRUGEL est d'avis que le fournisseur peut poursuivre la procédure de recouvrement dans le cas où le client n'a pas conclu un plan d'apurement avec lui. Le statut de client protégé n'exonérant pas le client de rembourser sa dette auprès de son fournisseur commercial.

6.2 Cas particulier des ménages chauffés par une chaudière collective en gaz

Le cadre actuel du Tarif Social Spécifique ne permet pas aux ménages alimentés par une chaudière collective gaz de bénéficier de cette mesure et ce même s'ils sont dans les conditions d'éligibilité.

Concrètement, ces ménages bénéficiaires de revenus d'insertion, d'allocation de chômage, d'indemnités mutuelles voient leurs consommations gaz facturées, par le syndic d'immeuble ou la copropriété au tarif commercial. Cette situation confronte ces ménages à de grosses difficultés financières et au non paiement / difficultés de paiement de leurs charges gaz.

La Fondation Roi Baudouin en 2021 dans ses recommandations « renforcer le tarif social »⁹ avait mis en priorité celle relative à l'extension des conditions d'octroi pour les chaudières communes indépendamment du type de logement. Les travaux préconisaient la piste de la compensation financière pour permettre à ces ménages de bénéficier de la mesure sociale.

A ce stade, aucune avancée n'a été réalisée.

Dès lors, dans le contexte de crise actuelle et vu la situation spécifique bruxelloise, nombre d'immeubles avec chaudière collective, l'importance de ménages bénéficiaires du BIM ; il pourrait être opportun de permettre à ces ménages de bénéficier de la protection régionale et du tarif social.

⁹ [PUB2021_3818_RenforcerTarifSocialEnergie \(kbs-frb.be\)](https://www.kbs-frb.be/PUB2021_3818_RenforcerTarifSocialEnergie)

6.3 Communication

Dans un premier temps, du fait du contexte de crise des prix, BRUGEL réalisera durant les mois de décembre 2022 et de janvier 2023, une campagne de communication portant sur les mesures mises en place tant par le Fédéral que la Région pour répondre à cette crise. Cette campagne se matérialise par la réalisation d'une vidéo courte/interactive. Les canaux de diffusion utilisés sont les médias sociaux. Les retours de l'agence de communication concernant ce type de campagnes sont très bons.

Dans un deuxième temps, BRUGEL avec Bruxelles-Environnement et la COCOM réalisera en mars 2023, une grande campagne de communication sur les mesures régionales mises en place pour répondre à la crise (sociales et énergétiques). Cette communication utilisera différents canaux : mise en place d'un site d'information commun aux trois organismes, affichage public, média sociaux...

Cette campagne devrait augmenter la notoriété du statut de client protégé via BRUGEL et donc accroître le nombre de demandes.

6.4 Encadrement BRUGEL

Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure sur base d'un rappel et comme évoqué plus avant, devrait conduire à une augmentation des dossiers de demandes du statut. Néanmoins, il est difficile à ce stade d'estimer le nombre de nouveaux dossiers entrants. Les variations des prix du gaz et de l'électricité, dans les mois à venir, sont également un facteur pouvant influencer le nombre de demandes.

Pour effectuer sa mission, BRUGEL dispose actuellement d'un ETP et 1/2. Afin de répondre au mieux, à l'afflux probable des dossiers dans le courant du deuxième trimestre 2023, un renforcement temporaire du service de 3 ou 4 ETP en CDD peut s'avérer nécessaire. Le budget pour engager ce personnel n'a pas pu être prévu, vu que la mesure vient d'être mise à l'étude. Il devra toutefois être compensé par une dotation complémentaire par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui peut osciller entre 50 et 200.000 €/an.

Il est également à noter, que l'augmentation du nombre de dossiers a comme conséquence d'accroître l'importance des dossiers plus complexes présentant des situations atypiques et donc d'augmenter considérablement le temps de traitement de ces dossiers.

7 Conclusions

BRUGEL est convaincue que ce projet d'arrêté portant sur la simplification d'accès au statut de client protégé sur simple rappel de la facture est dans le contexte de crise actuelle, une avancée considérable pour lutter contre les effets de cette crise des prix.

Cette mesure ciblée et appropriée devrait permettre à un nombre important de ménages de la classe moyenne non bénéficiaires du tarif social fédéral de traverser la crise tout en maintenant la dignité humaine.

Afin que la mesure porte rapidement ses effets, elle doit s'accompagner d'une communication efficace sur toute la Région bruxelloise ainsi que d'une implication de tous les acteurs concernés à savoir, les fournisseurs, SIBELGA, les CPAS, les acteurs sociaux et le régulateur.

BRUGEL, canal d'octroi de cette mesure, mettra tout en œuvre pour faciliter l'accès à la mesure tant par des campagnes de communication ciblées dans des délais rapides que par le renforcement opérationnel de ses équipes et par une bonne communication avec tous les acteurs impactés.

* *

*