

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

ETUDE (BRUGEL-ETUDE-20170920-18bis)

Relative à

l'analyse de la procédure en justice de paix en matière de résiliation de contrat

établi d'initiative en vertu de l'Art. 30bis. § 1er. 2° de
l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du
marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale

20 septembre 2017

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Résumé de l'étude de SIA Partners	5
3.1	Avertissement.....	5
3.2	Méthodologie.....	5
3.3	Analyse des délais de la procédure et de l'endettement.....	6
3.4	Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués	10
3.5	Pistes de solution.....	11
3.6	Analyse de scénarios.....	13
3.7	Système cible.....	15
4	Avis de Brugel.....	19
4.1	Constats.....	19
4.2	Pistes de solution.....	19
4.3	Autre piste : système cible	21
	Annexe.....	22
	Etude réalisée par SIA Partners	22

I Base légale

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale prévoit, en son article 30bis §2, 2°, inséré par l'article 56 de l'ordonnance du 14 décembre 2006, que :

« ... BRUGEL est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part.

BRUGEL est chargée des missions suivantes :

...

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;

... »

La présente étude est réalisée à l'initiative de BRUGEL.

2 Introduction

La précarité énergétique est un phénomène préoccupant en Région de Bruxelles-Capitale car il touche plus de 30% des ménages, les empêchant de mener une vie décente. Plusieurs mesures ont été mises en place pour venir en aide aux ménages bruxellois concernés par la précarité énergétique, notamment le statut de client protégé régional qui protège contre la coupure et une procédure stricte encadrant les coupures d'électricité et de gaz. Cette procédure est décrite dans les ordonnances électricité (2001-07-19/01) et gaz (2004-04-01/50) et conditionne la coupure au passage devant un juge de paix afin de garantir des décisions impartiales.

Les résultats issus d'une analyse quantitative de cette procédure interpellent néanmoins. Le nombre de coupures de clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale est en forte hausse depuis 2011. Entre 2013 et 2015, il a été multiplié par six et s'est stabilisé en 2016. Ce nombre de coupures effectives (1.432 en 2015) cache un nombre quatre fois plus important de demandes de résiliation de contrat et d'autorisation de coupure introduites auprès du juge de paix (5.742) et de résiliation de contrat et d'autorisation de coupures (4.404). On peut en déduire que de nombreux consommateurs se retrouvent en difficulté financière et s'endettent auprès de leur fournisseur. Toutefois, nombreux sont ceux qui parviennent à s'extraire du processus de résiliation avant d'arriver à la coupure effective. Par ailleurs, vu la durée de la procédure en justice de paix (de quelques mois à presque un an) et vu que durant ce délai le client continue à consommer, la dette peut continuer à augmenter et parfois dans des proportions importantes. Lorsque le niveau d'endettement des consommateurs est élevé, leur prise en charge et leur retour vers une situation financière saine s'avèrent complexe et les laissent souvent dans une situation problématique de précarité énergétique.

Face aux constats décrits ci-dessus, Brugel, le régulateur bruxellois du gaz et de l'électricité souhaite poursuivre sa réflexion sur l'amélioration de la protection sociale des consommateurs bruxellois en étudiant le processus actuel de coupure afin de comprendre les pratiques réelles en matière de recouvrement et de résiliation de contrat, ses effets désirés ou non, la manière dont ce processus est vécu par les ménages, ses impacts sur les ménages concernés et sur la société dans sa globalité. A la lumière de ces constats, quelques pistes de solution concrètes sont analysées en vue d'optimiser la procédure de récupération de créances mise en place, de permettre aux clients précarisés de trouver des solutions sur le long terme à leurs problèmes et ce grâce à un accompagnement social adapté, et plus globalement d'améliorer la protection sociale des consommateurs d'énergie en Région de Bruxelles-Capitale.

L'objectif de Brugel, par cette étude, est de réduire l'endettement des ménages et d'améliorer leur accès à l'énergie, non de restreindre leur consommation, vu qu'il s'agit d'un bien de première nécessité. L'optimisation de la procédure en justice de paix doit dès lors aller de pair avec un accompagnement social renforcé et plus précoce des ménages en difficultés. Cet accompagnement inclut une aide aux économies d'énergie pour offrir une réponse structurelle.

3 Résumé de l'étude de SIA Partners

3.1 Avertissement

Brugel a lancé un marché public pour réaliser une étude sur les procédures de résiliation des contrats d'électricité et de gaz par la justice de paix. Le marché a été attribué à SIA Partners. Le rapport final de ce marché est présenté en annexe. Ce document ne reflète pas nécessairement l'avis de Brugel sur la thématique traitée et son contenu est entièrement sous la responsabilité de ses auteurs. Brugel ne peut garantir l'exhaustivité, ni l'exactitude de toutes les données reprises dans ce rapport.

Un résumé de cette étude est présenté ci-dessous, suivi d'un chapitre distinct présentant l'avis de Brugel sur la thématique.

3.2 Méthodologie

La première partie de l'étude consiste en une formalisation des processus de recouvrement en trois parties :

- Le processus de recouvrement au sein du fournisseur commercial ;
- Le processus de résiliation de contrat en justice de paix ;
- Le processus du client protégé au sein du fournisseur de dernier ressort (Sibelga).

Pour dresser un état des lieux précis de la mise en pratique de l'ordonnance bruxelloise, les acteurs impliqués dans la procédure – fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, C.P.A.S., juges de paix – ont été consultés. Ces rencontres ont permis de constater certains dysfonctionnements de la procédure actuelle. Une enquête sociale visant à investiguer le ressenti et le comportement des consommateurs précarisés via les travailleurs sociaux a été initiée, mais abandonnée par manque de réponses reçues.

Sur base de cet état des lieux, une recherche de solutions a été enclenchée afin d'apporter des pistes concrètes pour améliorer la protection sociale des consommateurs bruxellois. Douze pistes ont été sélectionnées, ont fait l'objet d'une analyse d'impacts et de faisabilité, et ont été présentées pour avis aux différents acteurs. Certaines d'entre elles ont ensuite été combinées dans deux scénarios, afin d'amplifier leurs effets. Les impacts de ces deux scénarii ont été comparés.

L'étude se clôture par une réflexion ouverte à propos de l'élaboration d'un système cible, élaboré à partir d'une proposition des juges de paix bruxellois et cherchant à répondre à l'ensemble des objectifs de la protection sociale bruxelloise.

3.3 Analyse des délais de la procédure et de l'endettement

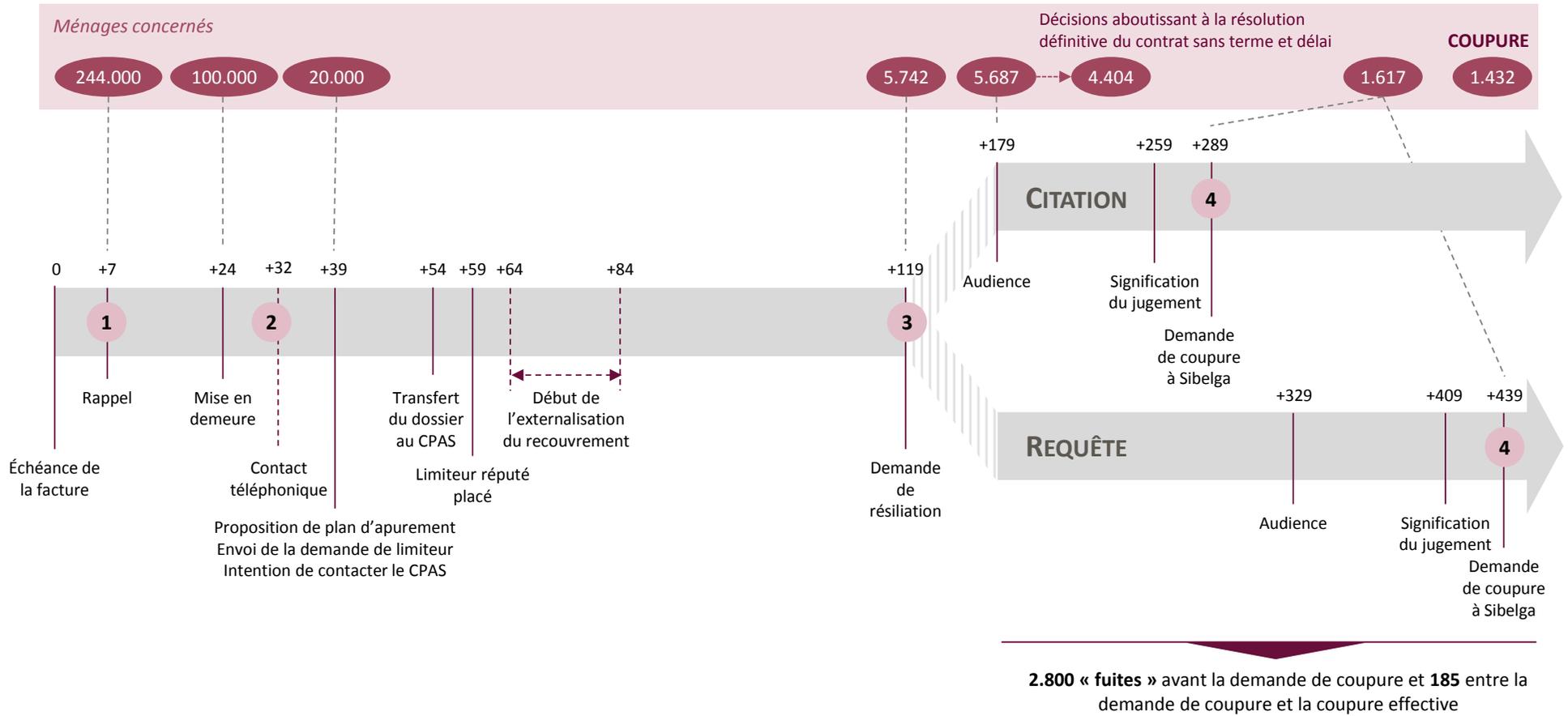
La procédure de recouvrement des dettes énergie est longue : entre l'échéance de la première facture impayée et la demande de coupure, 289 jours en moyenne s'écoulent dans le cas d'une procédure introduite par citation, et 439 jours en moyenne dans le cas d'une procédure introduite par requête. Les délais les plus longs sont occasionnés par la partie judiciaire de la procédure (voir Figure 1).

La diminution du nombre de clients concernés lors de chaque étape de la procédure laisse apparaître un phénomène d'entonnoir : parmi les 244.000 ménages recevant au moins un rappel durant l'année, nombreux sont ceux qui paient leur dette dans les trois mois suivants. Seuls 5.742 clients font l'objet d'une demande de résiliation de leur contrat en justice de paix. Ensuite, 37% des décisions de résolution définitives sans terme et délai aboutissent à une demande de coupure chez Sibelga. 2.800 ménages ont donc trouvé une solution entre le jugement et la demande de coupure.

La dette du consommateur continue de s'accumuler au cours de la procédure, pouvant parfois atteindre des niveaux très élevés. Comme des frais de recouvrement et de justice s'ajoutent aux factures impayées, la dette initiale moyenne de 200 à 250 € atteint, au moment de la coupure, en moyenne plus de 1.500€ dans le cas de la citation et plus de 2.000€ dans le cas de la requête. La différence entre les procédures par requête et par citation est nette : la dette est arrêtée plus tôt et atteint un niveau moins élevé dans le cas de la citation.

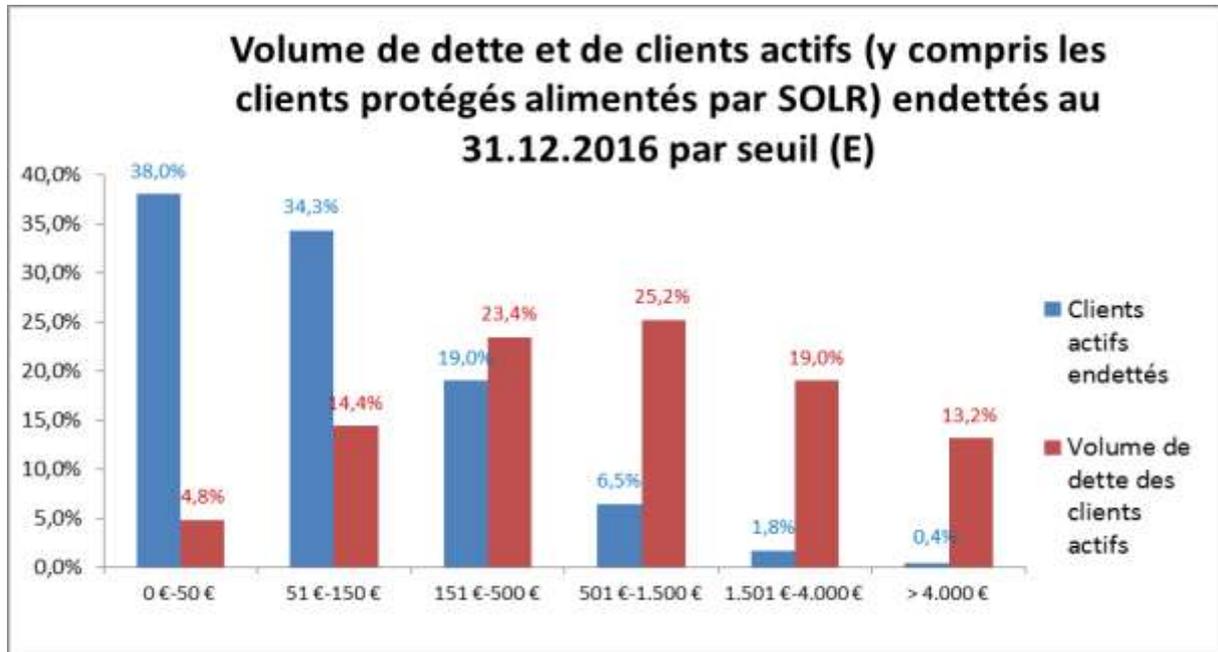
Ces observations sont d'une importance significative, à deux niveaux. D'une part, la précarité du consommateur déjà endetté s'accroît avec la durée de la procédure car sa dette atteint souvent des niveaux élevés, qu'il est de plus en plus difficile d'apurer. D'autre part, seule une proportion mineure des dettes faisant l'objet d'une procédure en justice de paix est recouvrée par les fournisseurs (cette part est estimée à 10 %). L'accumulation de la dette des clients est donc problématique, tant pour les clients que pour les fournisseurs d'énergie.

Figure 1: Procédure de recouvrement des dettes énergie



Un autre phénomène interpellant à relever est la concentration de la dette auprès d'un nombre réduit de clients. Elle peut être illustrée par les graphiques suivants :

Figure 2 : Clients actifs en électricité, données 2016



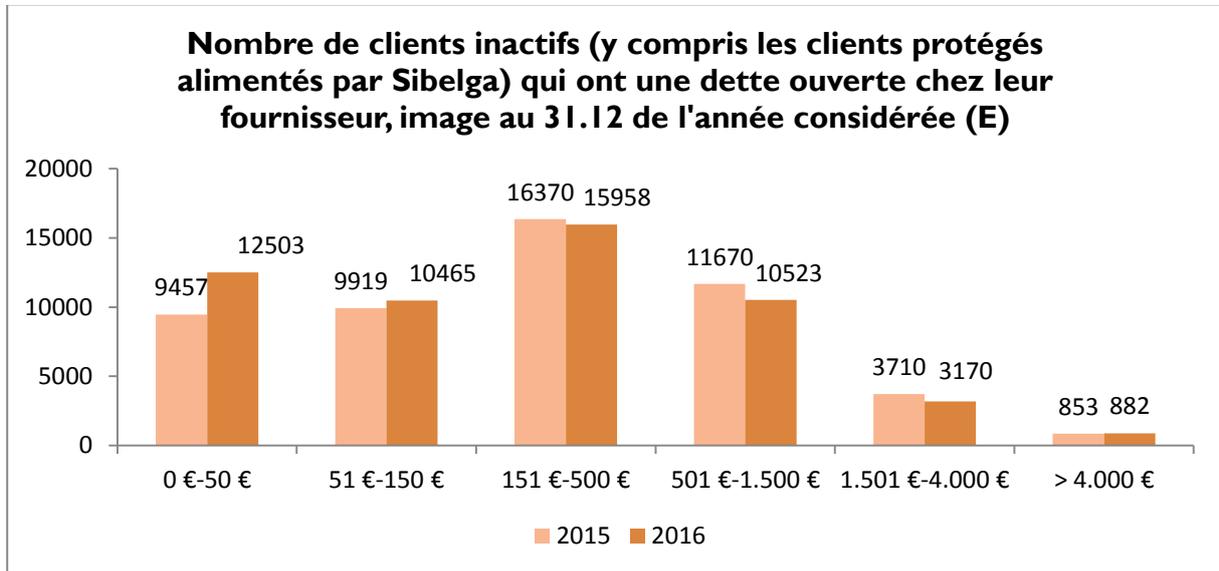
Source : BRUGEL

Un nombre limité de clients détient la plus grosse partie de la dette. Concrètement, 8,7% de la clientèle accumulent 57,4 % de la dette totale avec des montants supérieurs à 500 €, contre 38 % qui détiennent des dettes de moins de 50 € qui représentent 4,8 % du volume total de la dette. Cette situation reste inchangée depuis notre dernier constat fait dans notre rapport annuel 2015, voire s'accroît au niveau des dettes au montant élevé !

Par ailleurs, 19 % des clients actifs ont une dette qui varie de 150 à 500 € ce qui peut apparaître comme insurmontable pour des ménages bénéficiant de revenus de remplacement.

Concernant les clients inactifs, le constat est le même. Le montant des dettes se concentre principalement sur les segments compris entre 150 et 1.500 €. Rappelons qu'il n'est pas impossible qu'un client cumule plusieurs dettes chez différents fournisseurs. Celles-ci peuvent être perçues comme des « boulets » les empêchant d'assainir leur situation financière.

Figure 3 : Clients inactifs, en électricité (données 2015-2016)



Source : BRUGEL

Au total, la société supporte un coût très élevé, de plus de 41 millions d'euros, lié aux impayés des clients résidentiels du secteur de l'énergie et au processus de recouvrement. La majeure partie de ce coût est supportée par les fournisseurs et, finalement, répercutée sur les consommateurs au travers des tarifs de la composante « commodité ».

Figure 4 – Coût sociétal de la procédure



Ce calcul a pour objectif de mettre en évidence que la société supporte le coût des impayés par différents canaux, via l'implication de plusieurs acteurs. Bien que leurs intérêts soient divergents, les coûts que ces acteurs encourent ont un impact sensible au niveau sociétal. De plus, ce coût financier concerne uniquement le défaut de paiement et la procédure liée, mais n'inclut pas les coûts indirects liés à la situation de précarité (par exemple, les conséquences sanitaires et sociales).

3.4 Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués

Cinq constats principaux ont été relevés lors des rencontres organisées avec les acteurs impliqués dans la procédure de résolution de contrat (fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, juges de paix, C.P.A.S.) :

- I. La procédure ne remplit pas pleinement son objectif de protection du consommateur :
 - a. De fortes disparités apparaissent entre les procédures des différents fournisseurs, en raison de leur situation financière et leurs caractéristiques propres. Les démarches des fournisseurs sont guidées par des objectifs d'optimisation économique, qui peuvent notamment influencer la durée préalable à l'introduction d'une demande de résiliation en justice de paix ;
 - b. De même, les pratiques d'aide sociale varient selon le C.P.A.S. du consommateur, par exemple au niveau des conventions passées avec les fournisseurs, qui ne sont pas généralisées ;
 - c. Un certain nombre de ménages précarisés n'entrent pas dans le champ de vision des C.P.A.S. et ne peuvent dès lors pas bénéficier de leur aide et de leur intervention financière directe, ce qui peut mener à des situations d'endettement important, dont il est difficile de s'extraire ;
 - d. Les aides ne sont pas suffisantes. Par exemple, le statut de Client Protégé Régional ne suffit pas à protéger tous les ménages précarisés d'une situation d'endettement. L'engorgement des tribunaux et principalement des greffes en Région de Bruxelles-Capitale est en outre un frein au traitement rapide et efficace d'un dossier de recouvrement ;
 - e. Le limiteur de puissance n'est pas adéquat : le limiteur de puissance est vu plus comme une sanction alors qu'au départ il était plébiscité comme un outil pour diminuer la consommation. Ce limiteur est peu efficace et son coût est élevé (plus de 3 millions d'euros annuels) ;
2. La protection contre la coupure provient parfois de moyens alternatifs à la procédure existante : le changement de fournisseur est le moyen le plus utilisé par les consommateurs pour mettre fin à la procédure de coupure qui les concerne ;
3. La procédure n'incite pas suffisamment le client à apurer sa dette ou à trouver de l'aide pour y parvenir :
 - a. Peu de plans d'apurement atteignent leur objectif, soit en raison d'un problème dans leur définition soit en raison des difficultés financières de la part du client ;
 - b. La procédure de résiliation entraîne de longs délais qui favorisent l'emballlement de la dette du consommateur ainsi qu'une déconnexion du client avec l'objet de cette dette, ne favorisant pas sa prise en charge ;
 - c. Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles ;
4. La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois :

- a. L'endettement des consommateurs tend à augmenter, ce qui accroît les créances irrécouvrables des fournisseurs et plombe leurs bilans financiers. L'ampleur des impayés, ainsi que les coûts de recouvrement, ont potentiellement un impact sur les tarifs ;
 - b. Les clients hivernaux, dont le taux de paiement est très faible, pèsent sur la situation financière du GRD, ce qui pourrait engendrer une hausse des coûts de distribution ;
5. La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années : la tendance à la hausse du nombre de procédures introduites en justice de paix risque de se poursuivre, à mesure que les fournisseurs optimisent leurs processus afin de réduire les délais préalables à la demande de résiliation. Ce constat se retrouve dans le nombre de ménages placés sous limiteur qui a augmenté de 14 % en un an et atteint 27.200 placements effectifs au 30 juin 2017, un niveau jamais atteint !

3.5 Pistes de solution

La présente étude vise à trouver des solutions pour éviter la coupure aux ménages vulnérables, réduire le niveau d'endettement, améliorer l'accompagnement social et in fine faciliter l'accès des ménages à l'énergie. Douze¹ pistes d'amélioration ont été identifiées dans un premier temps prenant en compte les constats établis ci-dessus :

1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs (fournisseurs et huissiers) à traiter les dossiers à la première audience disponible ;
7. Offrir une possibilité de négociation du plan d'apurement via les organismes de médiation de dette ;
8. Elargir le système de conventions entre CPAS et fournisseurs et harmoniser les pratiques ;
9. Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS, afin d'être plus opérationnels ces listings devraient reprendre les coordonnées clients ;

¹ Une treizième piste était présentée dans le projet d'étude soumis à consultation (la piste numérotée 7). Elle visait à proposer systématiquement un plan d'apurement avec le courrier d'accompagnement adressé aux ménages en défaut de paiement. Vu l'unanimité contre cette piste durant la consultation, elle a été retirée.

10. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP pour des mesures d'efficacité énergétique ;
11. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP qui absorbe le fonds régional de guidance énergétique ;
12. Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire, via les CPAS, les maisons de l'énergie....

Les quatre premières pistes ciblent une optimisation des délais de la procédure (diminution de 30 à 150 jours) grâce à une adaptation des ordonnances électricité et gaz de la Région. Grâce à des délais plus courts, la dette des consommateurs bruxellois est réduite de 6 à 18% selon la mesure. Ce passage plus précoce en justice de paix renforce également la possibilité d'être coupé et peut pousser les ménages à réagir plus tôt, lorsque leur dette est moins élevée, ce qui limite le nombre final de coupures. Cette réduction des délais devrait aller de pair avec un renforcement de l'accompagnement social afin que les ménages soient pris en charge plus rapidement et ainsi offrir une réponse structurelle face à l'emballement des dettes des consommateurs. Au niveau opérationnel, les fournisseurs et le gestionnaire du réseau de distribution devront supporter des coûts dus aux développements informatiques. Néanmoins, le bénéfice issu de la réduction du montant des créances irrécouvrables bruxelloises compensera largement les coûts occasionnés.

La deuxième catégorie de pistes (numéros 5 à 9) poursuit l'objectif d'une amélioration de la procédure via une optimisation des délais actuels et un usage plus approfondi des outils existants, afin d'aider les consommateurs à juguler et réduire leur endettement. Les impacts en termes de jours sont plus faibles (entre 10 et 30 jours économisés sur la procédure). La majeure part des bénéfices des mesures se situe en fait dans la meilleure prise en charge des ménages endettés, via un plan d'apurement adapté ou une intervention du C.P.A.S. grâce à une convention. La baisse du montant total des dettes supportées par les fournisseurs est donc difficilement quantifiable à partir des données actuellement disponibles, ce qui appelle à une analyse plus détaillée des impacts. Pour encourager l'implémentation de ces bonnes pratiques, qui ne sont pas inscrites dans l'ordonnance, Brugel pourrait monitorer leur application chez les fournisseurs.

Le troisième type de pistes proposées (numéros 10 et 11) consiste à tirer parti des économies issues des mesures décrites précédemment pour offrir aux ménages précarisés des solutions d'efficacité énergétique ou un meilleur soutien au paiement des factures énergétiques. Ces deux mesures sont des compléments intéressants à une réduction des délais de la procédure, en permettant d'éviter un accroissement important du nombre de ménages envoyés en justice de paix. Il est important que le CPAS en plus de son rôle de guidance sociale agisse en parallèle auprès des ménages comme « guide » pour la réduction de la consommation d'énergie. Il est plus aisé pour le CPAS qui établit une relation de confiance avec le ménage d'avoir accès au logement de ce dernier et de lui prodiguer des conseils adaptés.

Ces pistes seraient financées au niveau régional, par exemple via une modification des tarifs de distribution. Les modalités pratiques de la création de nouveaux fonds, dont la désignation du responsable du fonds et le canal de financement devront par la suite être développées par les instances compétentes, cette tâche n'étant pas dévolue au régulateur.

Enfin, la dernière mesure (numéro 12) vise à offrir la possibilité d'installation d'un système d'aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire.

3.6 Analyse de scénarios

Les deux scénarios présentés poursuivent globalement les mêmes objectifs, à la fois raccourcir la durée de la procédure et éviter l'emballement de la dette, en agissant sur les sources d'inefficacité de celle-ci. Ils ne nécessitent pas de fonds directs supplémentaires et peuvent donc être mis en place à court terme.

Les autres mesures présentées ci-avant peuvent également apparaître et avoir un effet de levier plus important si elles sont cumulées.

Le scénario 1 comprend les pistes suivantes :

1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure.

Le scénario 2, indépendant du premier, rassemble les trois pistes suivantes :

3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement² ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible.

Le scénario 1 permet un gain supérieur en termes de jours : la durée de la procédure est réduite à 194 jours, soit un gain de 230 jours en moyenne contre 175 dans le scénario 2. Cette réduction des délais se traduit en une diminution des créances passées en irrécouvrables annuellement, de 3,8 millions d'euros dans le scénario 1 et de 2,7 millions d'euros dans le scénario 2. Le premier scénario offre une économie supplémentaire (3 millions d'euros) grâce à la suppression des limiteurs de puissance. Globalement, le gain sociétal compense les coûts à engager dans les deux scénarios :

1. Scénario 1 : le gain total récurrent de 6,8 millions d'euros est largement supérieur aux coûts de mise en place (400.000€) et récurrents (632.000€) ;
2. Scénario 2 : le gain total récurrent de 2,7 millions d'euros compense les coûts de mise en place (200.000€) et récurrents (632.000€).

Pour garantir leur efficacité, les deux scénarios doivent être complétés par un renforcement de l'accompagnement social des ménages afin de prendre en charge ceux-ci au début de leur endettement et éviter une hausse du nombre de procédures judiciaires. Ces scénarios comportent des systèmes de contrôle différents. Le premier implique une modification des ordonnances électricité et gaz (réduction des délais et suppression des étapes liées au limiteur de puissance). Le second mise sur un monitoring régulier de Brugel sur les pratiques de protection sociale des fournisseurs.

² La piste 3 est incluse dans les bonnes pratiques de ce scénario car elle peut être mise en place aisément par les fournisseurs, sans être imposée dans l'ordonnance.

Au niveau opérationnel, les fournisseurs d'énergie et le gestionnaire du réseau de distribution doivent procéder à des développements informatiques spécifiques dans les deux scénarios.

Combiner les deux scénarios est possible et permet de réduire sensiblement l'accumulation de la dette, tout en donnant à Brugel les moyens de contrôler l'efficacité de la protection sociale en Région bruxelloise. Une réduction conséquente des délais de la procédure a deux effets positifs :

1. Eviter l'endettement des consommateurs capables de payer leurs factures ;
2. Inciter à une prise en charge plus rapide et renforcée des ménages en difficulté.

Le second effet doit être anticipé : les demandes d'aide et le nombre de clients protégés pourraient augmenter fortement. Les acteurs sociaux devraient aussi agir de manière plus proactive. Dès lors, le système social en place doit assurer les moyens nécessaires pour faire face à ces activités supplémentaires.

3.7 Système cible

Le « système cible » est développé dans une approche qui s'insère dans le cadre actuel, tout en étant pensé comme un processus de résiliation de contrat et d'accompagnement social conçu afin d'essayer de répondre à l'ensemble des objectifs de la protection sociale bruxelloise et de rationalisation des démarches.

Ce processus ne peut naturellement pas être mis en place dans le contexte actuel et ne peut se substituer aux recommandations formulées dans ce rapport. Ces recommandations doivent être mises en œuvre rapidement. En parallèle, l'objectif du « système cible » est de générer une réflexion sur une procédure idéale d'identification et de protection des consommateurs, précarisés ou non. Il est évident que des études complémentaires doivent être réalisées pour l'affiner, le modifier le cas échéant et opérationnaliser les solutions proposées.

Les deux motivations principales de ce remaniement de la procédure sont d'une part d'identifier de manière préventive et plus précise les consommateurs en précarité énergétique et d'autre part, de répondre au souhait des juges de paix d'apporter une véritable plus-value aux dossiers qu'ils traitent. Cette identification et le renversement de l'enclenchement de la procédure permettent de limiter le nombre de dossiers envoyés en justice de paix, à ceux qui doivent effectivement être analysés par un juge. Le juge de paix dispose alors de plus de temps pour effectuer une analyse approfondie et prendre sa décision en connaissance du dossier. Dans ce contexte, proposer des formations aux juges sur le secteur de l'énergie prend son sens, pour outiller ces derniers à faire face aux dossiers les plus complexes.

L'accompagnement par un travailleur social lors de l'audience peut rassurer le consommateur et l'encourager à entreprendre des démarches judiciaires. Le risque associé à cette mesure est que les frais judiciaires pourraient freiner l'introduction des procédures. Il est évident qu'il est important de réfléchir aux solutions à apporter afin que ce contre-effet n'agisse pas.

Le processus cible peut être divisé en deux axes distincts :

- I. Il débute par l'identification plus précoce et objective d'un client précarisé en défaut de paiement et se polarise sur ce client « fragile ». Si le consommateur répond d'une part à un critère de précarité énergétique prédéfini, citons quelques pistes possibles, bénéficier du Tarif Social Fédéral, habiter dans un quartier défini comme une Zone d'Intérêt Prioritaire (ZIP), être locataire ou propriétaire d'un logement avec un PEB défavorable, être suivi par un service de médiation de dettes... et, d'autre part, se retrouve en défaut de paiement après avoir reçu une mise en demeure, sa fourniture d'énergie pourra alors être automatiquement basculée chez le gestionnaire du réseau de distribution, au tarif social régional. La définition de ce seuil est un enjeu important, il doit suffire pour aider l'ensemble des ménages en situation de précarité, tout en limitant la charge supplémentaire que devra supporter le GRD fournisseur social via les tarifs de distribution.

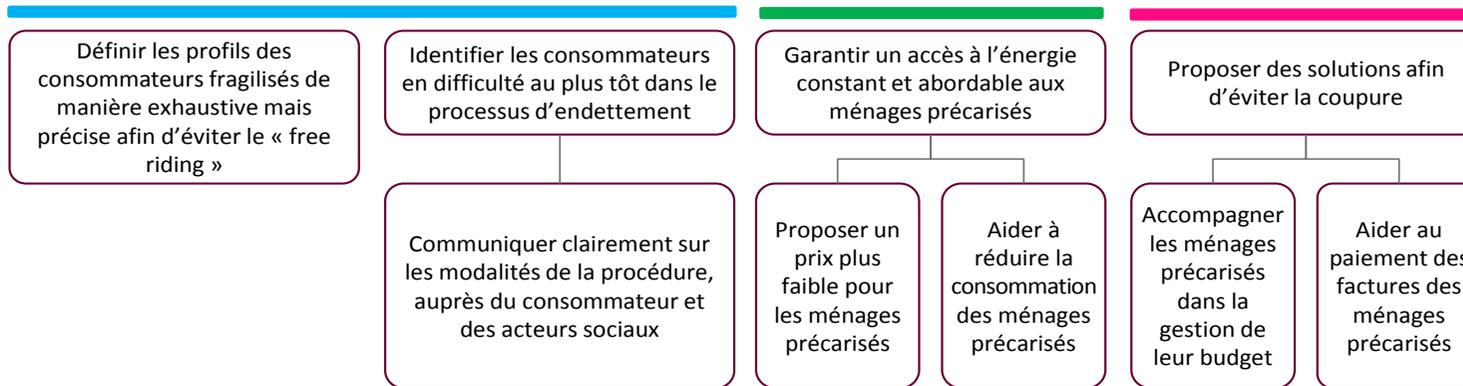
L'alimentation systématique au tarif social régional, dès le début de l'endettement permet d'offrir un tarif plus abordable aux ménages en difficulté et de réduire le plus tôt possible l'emballement de l'endettement. Cette mesure doit s'accompagner dès le départ, d'une prise en charge par le CPAS et/ou d'autres acteurs sociaux afin que ces ménages aux prises avec des difficultés de paiement trouvent rapidement un interlocuteur qui les épaulera dans leurs démarches. Cet accompagnement personnalisé, permettra au CPAS de décider s'il intervienne dans le remboursement des dettes pour aider les ménages à repartir sur de

bonnes bases. La procédure de résiliation de contrat ne se termine que lorsque les dettes sont complètement apurées. A ce stade, le client retournera automatiquement chez son fournisseur contractuel.

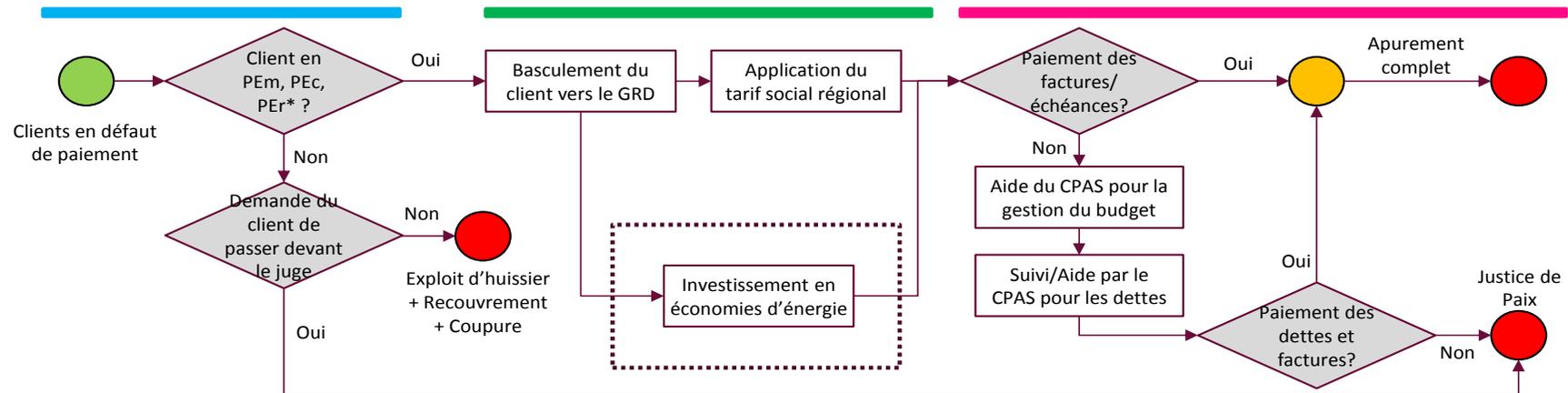
Figure 5 : Objectifs et étapes du processus du système cible



Objectifs



Réflexion



* PEm = précarité énergétique mesurée; PEc = précarité énergétique cachée; PEr = précarité énergétique ressentie

De plus, des investissements en économies d'énergie, financés par un fonds prévu à cet effet, doivent permettre au ménage de mieux maîtriser ou de réduire sa consommation d'énergie.

Ces deux étapes sont essentielles car elles permettent d'apporter une solution « curative » et préventive aux ménages les plus précarisés, en ciblant l'intervention des CPAS sur les consommateurs en situation financière très précaire.

Si le client n'honore pas ses obligations à l'encontre du fournisseur, la procédure en justice de paix est enclenchée afin d'aboutir à un règlement impartial de sa situation.

2. Le deuxième axe cible principalement le consommateur qui ne correspond pas aux critères de précarité énergétique prédéfinis. Il est supposé avoir les ressources nécessaires pour payer ses factures d'énergie. En cas de défaut de paiement, les fournisseurs devront prévenir qu'ils vont enclencher la procédure de résiliation du contrat via exploit d'huissier et faire procéder à la coupure. Si le consommateur estime qu'il a des arguments à faire valoir devant un juge, il sera en droit de demander au fournisseur d'entamer une procédure en justice de paix. Le juge de paix étudiera son dossier et déterminera si la coupure est nécessaire ou injustifiée.

Cette démarche du client envers son fournisseur doit être simple et transparente, les documents permettant au client de s'opposer à une coupure par exploit d'huissier doivent être pré-rédigés et facilement compréhensibles. Le client doit pouvoir bénéficier de la garantie qu'en cas de jugement favorable, tous les frais seront pris en charge par le fournisseur et que la procédure sera rapide. Cette approche doit lui permettre d'éviter de supporter la charge administrative et le grand stress inhérent à une trop longue procédure.

Parallèlement à cela, Brugel doit pouvoir effectuer un reporting régulier du contentieux afin d'établir des indicateurs de suivi par fournisseur et de bénéficier d'une vue actualisée et pertinente des situations rencontrées en justice de paix.

Ce système implique qu'un contrôle strict des procédures de résiliation de contrat des fournisseurs et des procédures de recouvrement des huissiers de justice agissant pour le compte des fournisseurs soit effectué afin d'éviter tout excès et d'assurer un traitement juste et équitable aux consommateurs. Brugel devra encadrer cette procédure par un contrôle strict et régulier des procédures mises en place par les fournisseurs pour recouvrer leurs créances. Brugel doit disposer des moyens pour infliger des sanctions administratives à l'encontre d'un fournisseur qui a fait défaut à ses obligations.

L'accès à l'énergie devant être garanti à tous les ménages, que leur précarité soit structurelle ou conjoncturelle, le « système cible » ne supprime pas les aides existantes actuellement et peut être combiné avec les pistes exposées plus avant. Ainsi, le ménage garde la possibilité de contracter des plans d'étalement de paiement pour éviter le défaut de paiement et la procédure de recouvrement.

4 Avis de Brugel

4.1 Constats

Par le biais de cette étude Brugel a voulu, dans un premier temps établir une photo précise et objective de la procédure de coupure en justice de paix des contrats en matière d'énergie.

Pour ce faire, Brugel a porté une attention particulière et unique sur la justice de paix, en établissant un dialogue soutenu avec les juges, en analysant le fonctionnement des greffes et leur financement, et en observant les usagers présents aux audiences.

Cette approche a été couplée à celle plus quantitative relative aux procédures permettant de comprendre les pratiques utilisées en matière de recouvrement et les impacts sur les ménages et la société dans sa globalité.

Les constats établis montrent le peu d'efficacité du système et permettent de mettre en avant le coût annuel important pour la collectivité (ce coût étant aussi bien humain que financier) ainsi que les effets non désirés, tels que :

- l'emballage de la dette conduisant le client à se distancier de celle-ci,
- la très faible utilisation du client de son droit de défense en justice,
- des frais de justice s'ajoutant aux impayés,
- le faible recours à l'aide sociale ainsi qu'aux mesures de protection régionale,
- l'utilisation de moyens alternatifs pour éviter la coupure,
- la lourdeur de la procédure pour les greffes,
- la détérioration de la dynamique concurrentielle du marché,
- ...

Ces constats ont permis d'établir que la procédure en justice de paix n'est pas vue à l'heure actuelle comme une protection, mais comme une sanction pour les plus démunis et, fait marquant, n'enraye en rien la précarité énergétique.

Ce focus sur les juges de paix et leur vécu a mis en avant le constat que ces derniers ne se retrouvaient pas dans la procédure actuelle ne permettant aucune plus-value de leur fonction. Les juges sont demandeurs de changement et la mise sur pied d'un système leur permettant de jouer un rôle actif dans la protection et la confiance retrouvée du citoyen dans les institutions.

4.2 Pistes de solution

Suite à ces constats, 12 pistes de solutions ont été envisagées, toutes déclinées dans la philosophie actuelle de la protection bruxelloise. Brugel tient à se positionner sur les pistes proposées.

1. Brugel est favorable à la suppression du limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Supprimer le limiteur de puissance entraîne une réduction des délais préalables à la procédure en justice de paix. Brugel estime cependant que les délais de procédure doivent rester suffisamment long pour permettre au client de négocier un plan de paiement et/ou faire appel aux services des CPAS. Par conséquent, après la mise en

demeure, un délai de 60 jours est indispensable avant l'introduction de la demande de résiliation ;

3. Introduire les demandes de résiliation de préférence par citation, sans pour autant supprimer la faculté d'introduire une requête. Bien que la citation soit plus coûteuse (+/- 300 € contre 40€ pour la requête), Brugel considère que la citation a le mérite que le courrier judiciaire soit remis directement au domicile du client et ne fait pas l'objet d'un pli recommandé, souvent non réclamé. La citation permet ainsi au client de connaître la date de l'audience et augmente les chances de s'y rendre ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure. Brugel peut être favorable à cette modification mais l'exécution de la décision ne peut être immédiate après la signification du jugement. Le client doit disposer d'un délai minimum pour réagir une dernière fois. Dès lors, le fournisseur pourrait introduire simultanément à l'envoi de la signification du jugement une demande de coupure auprès de SIBELGA, mais ce dernier ne devrait planifier la coupure effective qu'après un délai minimum de 30 jours ;
5. Brugel demande aux fournisseurs d'optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Dans le même esprit que la piste précédente, Brugel souhaite inciter les acteurs (fournisseurs et huissiers) à inscrire les dossiers à la première audience disponible ;
7. Brugel est favorable à une imposition de la négociation du plan d'apurement avec les organismes de médiation de dette agréés ;
8. Brugel soutient le système de conventions entre CPAS et fournisseurs et demande une harmonisation des pratiques ;
9. Brugel insiste sur l'utilité des listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS. Afin d'être plus opérationnels ces listings devraient reprendre les coordonnées clients ;
10. A partir des gains issus des mesures précédentes, en particulier la suppression du limiteur de puissance, Brugel estime qu'on devrait être en mesure de dégager des moyens pour une développer OSP visant des mesures d'efficacité énergétique au bénéfice des clients précarisés ;
11. De même que le fonds régional de guidance énergétique devrait être renforcé ;
12. Brugel pense que proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire, via les CPAS, les maisons de l'énergie... pourrait s'avérer utile. Cette piste vise à aider à la connaissance et à la compréhension des consommations à usage domestique par l'utilisation d'appareils de mesure de la consommation, en excluant tout recours au compteur à budget.

Une treizième piste était présentée dans le projet d'étude soumis à consultation (la piste numérotée 7). Elle visait à proposer systématiquement un plan d'apurement avec le courrier d'accompagnement adressé aux ménages en défaut de paiement. Brugel entend tous les acteurs se positionner contre cette proposition. Néanmoins, le projet d'ordonnance en cours d'élaboration prévoit que Brugel porte sa réflexion sur le caractère raisonnable des plans d'apurement.

4.3 Autre piste : système cible

Par ailleurs, en partant d'une proposition émise par les juges de paix, l'étude a développé un système cible articulé en deux temps autour :

- d'une part, du ménage précarisé, réellement en difficultés de paiement de leur facture d'énergie, et ciblé préventivement. Ce ménage bénéficie de faibles revenus et se verrait basculer temporairement vers le GRD au tarif social régional le temps de rembourser sa dette auprès de son fournisseur commercial, tout en bénéficiant d'une guidance sociale énergétique. Afin de mieux cibler les personnes réellement en difficultés de paiement, Brugel tient à souligner le rôle essentiel d'analyse individuelle des situations qui peuvent être menées par les CPAS (situation financière, familiale, client locataire ou propriétaire, état du bâti...).
- d'autre part, pour les autres clients, qui sont supposés pouvoir honorer leur facture, le fournisseur, labélisé par le régulateur, pourrait, s'il respecte la procédure de manière stricte, enclencher la résiliation du contrat via exploit d'huissier et faire procéder à la coupure. Avant cela, le consommateur gardera toujours la faculté de s'y opposer et pourra demander au fournisseur de saisir la justice de paix pour faire entendre son point de vue ; ces démarches devant être simples, transparentes, rapides et gratuites pour le client.

Brugel considère qu'il faut encourager les clients à se présenter devant les juges de paix et pense que cette démarche pro-active du client, face à une menace de coupure immédiate, les incitera à s'y présenter.

Ce « système cible » n'est bien entendu pas la seule solution envisageable. C'est pourquoi, en plus des propositions émises ci-avant et développées dans l'étude de SIA Partners, Brugel souhaite envisager une autre piste, complémentaire ou parallèle à celles déjà évoquées, et de nature plus préventive.

Il s'agirait d'alimenter directement par le fournisseur social certaines catégories de clients en situation de précarité énergétique, sans que ces derniers ne soient forcément en situation d'endettement. La mesure pourrait s'activer sur base volontaire par le client lui-même et auprès d'un organisme qui pourrait octroyer un régime de protection, comme les CPAS, les centres de médiation de dettes agréés, ou des associations reconnues d'aides aux personnes, voire BRUGEL. Ces organismes pourraient accorder ce régime de protection en fonction d'un statut (bénéficiaires du Revenu d'Insertion (RIS) ou de l'intervention majorée (BIM) ou du TSS ou en situation de chômage) et dont les revenus imposables ne dépassent pas un certain montant (par exemple ceux pris en compte par BRUGEL pour accorder le statut de client protégé).

Cette protection serait valable durant une année et pourrait être renouvelée pour la même durée, autant de fois que nécessaire. Tant qu'il reste alimenté par le fournisseur social, le ménage devrait être accompagné par l'organisme qui lui a accordé la protection de sorte à développer des mesures visant à maîtriser et à diminuer la consommation d'énergie et leur facturation, idéalement avec un accès privilégié à des primes énergie.

Cette proposition devrait faire l'objet d'une analyse approfondie aussi bien au niveau des montants à déterminer pour pouvoir bénéficier de cette protection, mais aussi pour cibler au mieux les

personnes à protéger. Il y aurait lieu de faire une analyse sur le surcoût potentiel pour la collectivité de l'extension de ce statut de client protégé régional.

Il est évident que l'ensemble de cette étude n'a fait que tracer les grandes lignes d'une possible politique de protection sociale à venir et n'est pas rentrée dans les détails opérationnels de la proposition cible. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour opérationnaliser les solutions proposées ; à commencer par déterminer de manière objective les profils des consommateurs fragilisés et les critères de précarité qui permettront aux ménages de bénéficier de la protection automatique du GRD social.

Brugel est d'avis que les constats établis dans cette étude doivent être pris en compte pour une approche adaptée de la protection du client résidentiel. Les scénarios établis doivent être approfondis, mais ont le mérite d'une part, d'envisager des perspectives permettant aux plus démunis de maintenir un accès à l'énergie et, d'autre part, d'accroître la responsabilisation des consommateurs ne correspondant pas aux critères de précarité.

* *

*

Annexe

Etude réalisée par SIA Partners



ÉTUDE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE SUR LES DECISIONS DE JUSTICE DE PAIX EN MATIERE DE RESILIATION DE CONTRAT

Juin 2017
Version 2

siapartners

Avertissement

Le présent document est un rapport final d'une étude, réalisée par Sia Partners à la demande de BRUGEL. Le document ne reflète pas nécessairement l'avis de BRUGEL sur la thématique traitée et son contenu est entièrement de la responsabilité de ses auteurs. BRUGEL ne peut garantir l'exhaustivité ni l'exactitude des données reprises dans ce document.

Copyright :

Tous les droits patrimoniaux liés à ce document appartiennent à BRUGEL. Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, intégrale ou partielle, de ce document peut se faire sans l'autorisation de BRUGEL, mais en mentionnant explicitement la source d'information.

Présentation de BRUGEL

BRUGEL (BRUxelles Gaz ELectricité) est le régulateur bruxellois pour les marchés du gaz et de l'électricité.

BRUGEL est investi d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part. Pour plus de détails sur nos missions, consultez l'ordonnance du 14 décembre 2006 par laquelle BRUGEL a été créé.

Par ailleurs BRUGEL a défini de manière stratégique ses engagements pour un fonctionnement efficace du marché, un réseau intelligent et une protection vigilante du consommateur.

- Garantir un marché de l'énergie performant et équitable
- Promouvoir le développement efficient et durable des réseaux de distribution et de transport régional du gaz et de l'électricité
- Conseiller de manière qualitative, précise et proactive les autorités sur le marché de l'énergie à Bruxelles
- Utiliser au mieux notre compétence et notre implication dans le domaine de l'énergie
- Etre au service du public
- Participer activement à la bonne mise en œuvre de la politique énergétique de la Région

Pour plus d'information : www.brugel.be

Sia Partners est spécialisé dans le conseil stratégique et opérationnel à travers toute l'Europe. Notre cabinet intervient à tous les niveaux de la chaîne de valeur des entreprises en les accompagnant dans les évolutions majeures de leur secteur et en améliorant leur performance.

Fondé en 1999, Sia Partners a ouvert le bureau de Bruxelles en 2005 avec pour objectif d'offrir une vue plus large à l'entreprise et suivre de plus près les évolutions du marché à l'international.

En Belgique, notre équipe est composée d'experts multilingues. Aujourd'hui, avec l'objectif permanent de satisfaction du client, Sia Partners rassemble un portefeuille impressionnant de clients dans l'énergie et dans les services financiers constitué de 50% des entreprises du Bel 20.

Sia Partners se spécialise par secteur d'activités. L'unité de compétence "Energie" possède plus de 150 experts sur les cinq continents avec une majorité en Europe occidentale (100 personnes). Sia Partners réalise des rapports stratégiques et/ou analytiques pour les principaux acteurs du monde de l'énergie.

CONTACT POUR LA PRÉSENTE ÉTUDE:

Jean Trzcinski – Associate Partner

+32 2 213 82 85

+32 485 690 875

jean.trzcinski@sia-partners.com

Table des matières

Avant-propos	9
I. Contexte	10
A. La précarité énergétique en Région de Bruxelles-Capitale	10
B. Les mesures de protection des consommateurs	12
C. Objectif de l'étude	14
D. Méthodologie	15
II. Description du processus de résiliation de contrat	17
A. Description du processus pour un client « classique » électricité ou électricité + gaz	17
1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 3).....	20
2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 4)	22
B. Description du processus pour un client « classique » gaz	25
1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 5).....	27
2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 6)	29
C. Description du processus pour un client protégé	30
1. Processus électricité ou électricité + gaz (cf. Figure 7)	32
2. Processus gaz (cf. Figure 8)	35
III. Analyse des délais et modélisation des coûts de la procédure	36
A. Analyse des délais	36
1. Longueur de la procédure	36
2. Effet d'entonnoir	38
B. Modélisation des coûts de la procédure et analyse de l'accumulation de la dette	39
1. Cartographie des coûts et frais de la procédure dans le cas d'un consommateur individuel	39
2. Accumulation de la dette au cours de la procédure	44
3. Coût sociétal de la procédure	48
IV. Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués	50
A. Constat n°1 : La procédure manque son objectif de protection du consommateur	51
1. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, pour des raisons d'efficacité de la procédure	51
2. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, dues à leurs optimisations micro-économiques	52
3. Certains ménages ne bénéficient pas de l'aide des C.P.A.S. car ils n'entrent pas dans leur champ de vision	53
4. Les ménages ne bénéficient pas du même type d'aides dans tous les C.P.A.S.....	53
5. Les aides prévues ne sont pas adéquates	54
6. Les sanctions prévues ne sont pas adéquates	55
B. Constat n°2 : La protection contre la coupure provient de moyens alternatifs	58

C.	Constat n°3 : La procédure n’incite pas le client à apurer sa dette ou à trouver de l’aide pour y parvenir	59
1.	Peu de plans d’apurement atteignent leur objectif	59
2.	La procédure de résiliation entraîne des délais qui favorisent l’emballement de la dette du consommateur	59
3.	Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles	59
D.	Constat n°4 : La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l’énergie bruxellois	60
1.	Les coûts de la procédure et l’ampleur des impayés ont un impact sur les tarifs	60
2.	Les clients hivernaux pèsent sur la situation financière du GRD, ce qui pourrait engendrer une hausse des coûts de distribution.....	61
E.	Constat n°5 : La situation risque de s’aggraver dans les prochaines années	62
V.	Pistes de solutions	63
A.	Optimisation des délais de la procédure	66
1.	Piste 1 – Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages.....	66
2.	Piste 2 - Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix	68
3.	Piste 3 - Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement	70
4.	Piste 4 - Obliger l’exécution par provision de la décision de coupure	71
B.	Mise en place de bonnes pratiques	73
1.	Piste 5 - Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix.....	73
2.	Piste 6 - Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible.....	74
3.	Piste 7 - Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette	76
4.	Piste 8 - Elargir et harmoniser le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs	77
5.	Piste 9 - Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S.	78
C.	Mesures préventives	80
1.	Piste 10 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. pour des mesures d’efficacité énergétique	80
2.	Piste 11 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. qui absorbe le fonds de guidance énergétique	81
D.	Mesures alternatives de protection des ménages	83
1.	Piste 12 - Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire.....	83
E.	Conclusion	85
VI.	Analyse de scénarios	87
A.	Scénario 1 - Modification des ordonnances électricité et gaz	88
1.	Description	88
2.	Impact sur la durée de la procédure	88
3.	Impact sur l’accumulation de la dette.....	88

4.	Analyse économique	89
5.	Avantages et inconvénients principaux	89
6.	Faisabilité opérationnelle et légale	90
B.	Scénario 2 - Bonnes pratiques	91
1.	Description	91
2.	Impact sur la durée de la procédure	91
3.	Impact sur l'accumulation de la dette.....	91
4.	Analyse économique	92
5.	Avantages et inconvénients principaux	92
6.	Faisabilité opérationnelle et légale	93
C.	Conclusion	94
VII.	Systeme cible	95
VIII.	Annexes	98
A.	Courrier adressé à la Fédération des CPAS bruxellois	98
B.	Questionnaire de l'enquête sociale, envoyé aux CPAS bruxellois	99

Liste des illustrations

Figure 1 – Part des revenus consacrés aux dépenses énergétiques (par décile)	10
Figure 2 – Augmentation du nombre de coupures d'électricité	13
Figure 3 – Processus Fournisseurs Electricité	18
Figure 4 – Processus Justice de Paix Electricité	21
Figure 5 – Processus Fournisseurs Gaz	26
Figure 6 – Processus Justice de Paix Gaz	28
Figure 7 – Processus Client Protégé Electricité	31
Figure 8 – Processus Client Protégé Gaz	34
Figure 9 – Délais de la procédure (2015)	37
Figure 10 – Diminution du nombre de clients concernés durant la procédure judiciaire en 2015 (effet d'entonnoir)	38
Figure 11 – Cartographie des coûts de la procédure	42
Figure 12 – Accumulation de la dette dans le cas d'une citation ou d'une requête	45
Figure 13 – Composition de la dette dans le cas d'une citation ou d'une requête (courbes cumulatives)	46
Figure 14 – Accumulation de la dette d'un client protégé	47
Figure 15 – Coût sociétal de la procédure (2015)	48
Figure 16 – Nombre de limiteurs placés (2015)	56
Figure 17 – Options permettant d'éviter la coupure	58
Figure 18 – Augmentation des dettes auprès des fournisseurs commerciaux	60
Figure 19 – Pourcentage des créances irrécouvrables par rapport au chiffre d'affaires des fournisseurs	61
Figure 20 – Formalisation des objectifs de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale	63
Figure 21 – Synthèse des pistes proposées	65
Figure 22 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 1)	66
Figure 23 – Coûts et économies liés à la piste 1	67
Figure 24 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 2)	68
Figure 25 – Coûts et économies liés à la piste 2	69
Figure 26 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 3)	70
Figure 27 – Coûts et économies liés à la piste 3	70
Figure 28 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 4)	72
Figure 29 – Coûts et économies liés à la piste 4	72
Figure 30 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 5)	73
Figure 31 – Coûts et économies liés à la piste 5	74
Figure 32 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 6)	75
Figure 33 – Coûts et économies liés à la piste 6	75
Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 7	76
Figure 35 – Etape du processus visée par la piste 7	76
Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 8	77
Figure 37 – Etape du processus visée par la piste 9	78
Figure 38 – Etape du processus visée par la piste 10	80
Figure 39 – Etape du processus visée par la piste 11	81
Figure 40 – Etape du processus visée par la piste 12	83
Figure 41 – Définition des scénarios	87
Figure 42 – Délais de la procédure (scénario 1)	88
Figure 43 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 1)	88
Figure 44 – Bilan économique (scénario 1)	89
Figure 45 – Délais de la procédure (scénario 2)	91
Figure 46 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 2)	92

Figure 47 – Bilan économique (scénario 2) 92
Figure 48 – Objectifs visés par le système cible 95
Figure 49 – Objectifs et étapes du processus du système cible..... 96

Avant-propos

Brugel a identifié un besoin d'analyse du déroulement de la procédure de résiliation de contrat dans le secteur de l'énergie bruxellois, depuis la première échéance non respectée jusqu'à la coupure de l'alimentation.

Cette étude consiste donc en une analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat. Dans un premier temps, l'objectif est de dresser un état des lieux de la situation actuelle, en formalisant les processus appliqués par les différents acteurs. A cette fin, les acteurs impliqués dans la procédure – fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, C.P.A.S., juges de paix – sont rencontrés pour récolter des informations sur la mise en pratique des textes légaux et sur leur perception du système en place.

A partir des processus formalisés et des informations récoltées lors des rencontres avec les acteurs, une liste de constats est construite, reprenant certains dysfonctionnements par rapport à l'objectif initial du système de protection sociale décrit dans l'ordonnance et diverses sources d'inefficacité. La trentaine de constats établis est ensuite restructurée en cinq constats principaux.

La première partie de l'étude met en lumière un besoin d'action pour optimiser la protection sociale bruxelloise. L'étude se prolonge donc en une recherche de pistes d'amélioration de la procédure actuelle. Les objectifs fondant la protection sociale énergétique sont définis afin de guider cette démarche. Une liste de pistes, traitant chaque source d'inefficacité précédemment identifiée, est dressée et présentée aux acteurs du secteur pour être confrontée avec la réalité opérationnelle et juridique du terrain.

L'étape suivante est la construction de deux scénarios combinant différentes pistes afin d'apporter des idées concrètes de révision du système actuel. Ces scénarios sont analysés et leurs impacts sont comparés.

L'étude se clôture par une réflexion ouverte sur l'élaboration d'un système cible agissant sur l'ensemble des objectifs de la protection sociale bruxelloise.

I. Contexte

La population bruxelloise compte une part importante de ménages en situation de pauvreté. Entre 32,9% et 43,1% de la population¹ subit un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Région bruxelloise. Les caractéristiques socio-démographiques des ménages (familles monoparentales, personnes faiblement qualifiées, + de 65 ans, locataires) influencent fortement ce taux. Les conséquences de cette situation sur la précarité de ces ménages sont importantes et touchent à de nombreux secteurs (santé, logement, énergie, etc.).

Cette étude s'intéresse en particulier à la problématique de la précarité énergétique et aux mesures mises en place pour lutter contre celles-ci.

A. La précarité énergétique en Région de Bruxelles-Capitale

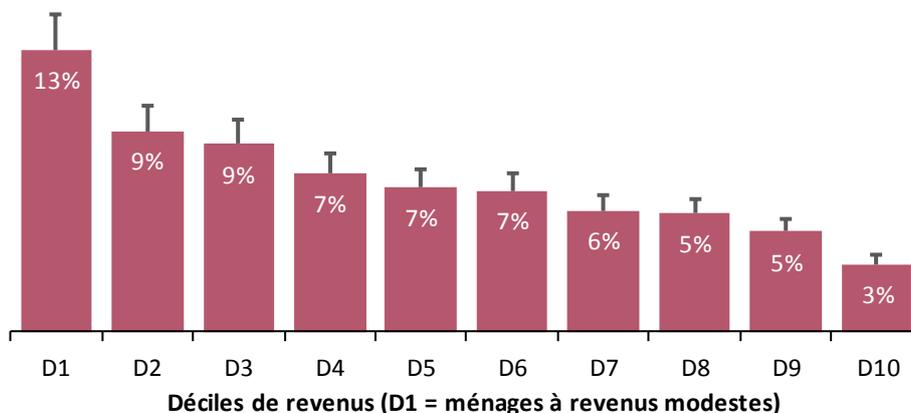
La précarité énergétique est un phénomène d'importance en Belgique : le baromètre de la précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin² estime qu'en 2014, 21,2% des ménages belges ont été touchés par ce problème. En Région de Bruxelles-Capitale, la situation est particulièrement préoccupante puisque ce pourcentage s'y élève à plus de 30%. La précarité énergétique se manifeste sous plusieurs formes :

- 15% des ménages bruxellois consacrent une part jugée trop importante de leurs revenus aux dépenses énergétiques (précarité énergétique mesurée) ;
- 9,3% réduisent leur consommation d'énergie en deçà d'un seuil jugé acceptable pour pouvoir vivre dignement, pour limiter leurs dépenses énergétiques (précarité énergétique cachée) ;
- 10,8% considèrent que leurs factures énergétiques sont trop importantes par rapport à leurs moyens financiers (précarité énergétique ressentie).

La consommation d'énergie des ménages à revenus modestes est en moyenne plus faible que celle des plus riches. Cependant, en raison de leur niveau de revenus, la facture énergétique des ménages à revenus modestes représente une plus grande part de leur budget. Ces ménages sont donc plus touchés par la précarité énergétique et manquent de ressources financières suffisantes pour améliorer eux-mêmes leur situation.

La précarité énergétique est une cause de surmortalité car elle augmente significativement les risques de contracter diverses maladies. La précarité affecte également la santé psychologique des personnes concernées et empêche de mener une vie décente. Ces ménages en difficulté se trouvent alors pris dans un cercle vicieux puisque la part trop

Figure 1 – Part des revenus consacrés aux dépenses énergétiques (par décile)



SOURCES : Statbel (2012-2013) ; Analyse Sia Partners

importante du revenu qu'ils consacrent à leur consommation d'énergie limite leur capacité à améliorer leur situation.

La Région de Bruxelles-Capitale est particulièrement touchée par ce phénomène de précarité énergétique du fait de sa structure socio-économique. Le taux de pauvreté y est plus important que dans le reste de la Belgique. Même si la typologie du logement (majorité d'appartements) permet théoriquement des consommations de chauffage nettement plus faibles, la majorité des habitants sont locataires, avec peu de prise sur la performance énergétique de leur logement. La faible efficacité énergétique des logements explique le niveau relativement élevé des factures énergétiques bruxelloises.

B. Les mesures de protection des consommateurs

Pour protéger les consommateurs bruxellois et leur assurer un accès continu au gaz et à l'électricité³, un ensemble de mesures, autant préventives que curatives, ont été mises en place. Ces mesures prennent effet à différents niveaux :

- Au niveau fédéral, la protection sociale comprend :
 1. L'accord du consommateur, qui définit les pratiques commerciales loyales envers les consommateurs ;
 2. Le tarif social spécifique, qui permet depuis 2004 à certains consommateurs bénéficiaires de statuts définis de payer des tarifs réduits pour l'électricité et/ou le gaz ;
 3. Le mécanisme du « filet de sécurité », contrôlant la conformité et le niveau des prix appliqués en Belgique ;
 4. Le fonds énergie, aussi appelé « fonds Vande Lanotte », visant à financer certaines obligations de service public et coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité, notamment une partie des frais de personnel des C.P.A.S. (4.802.761 € en 2015) et les montants qu'ils allouent au paiement des factures énergétiques des personnes en difficulté financière (4.536.649 €).
- Au niveau régional, les ordonnances électricité et gaz favorisent la protection des consommateurs, entre autres via :
 1. **Le fournisseur a obligation de faire offre à tout client qui le demande et qui n'a pas de dette dans la société, en proposant des contrats d'une durée minimum de 3 ans ;**
 2. Le statut de client protégé régional qui peut être accordé à un client en fonction de sa situation (2.362 clients protégés régionaux en 2015) ;
 3. L'interdiction de procéder à des coupures d'énergie durant la période hivernale qui s'étend du 1^{er} octobre au 31 mars ;
 4. Le fonds bruxellois de guidance énergie, alloué aux C.P.A.S. dans le cadre de leurs Missions de Service Public (1.300.000 € en 2015) ;
 5. L'encadrement de la procédure de récupération de créances qui doit limiter le nombre de coupures en accompagnant les clients en difficulté.

Le conditionnement d'une coupure au passage devant un juge de paix participe de ce corpus de mesures régionales et vise à garantir l'impartialité de la décision. La procédure de résiliation des contrats d'électricité et de gaz est définie par les deux textes suivants :

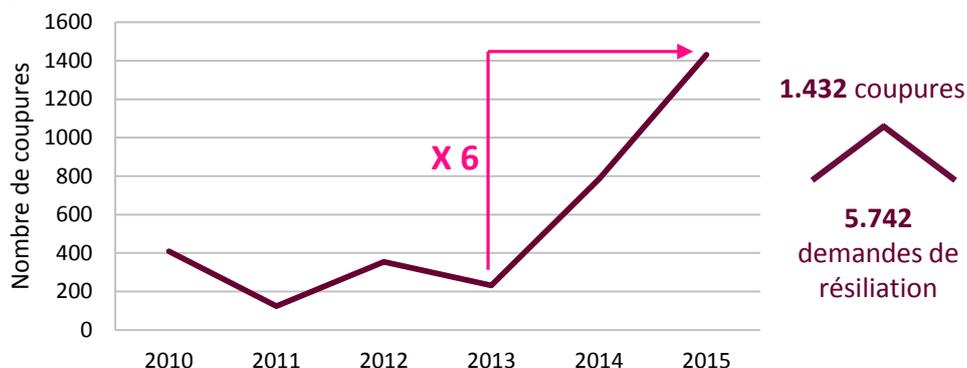
1. Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ;
2. Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

La procédure vise principalement à protéger les consommateurs, et plus particulièrement les consommateurs précarisés, et garantir leur accès à l'énergie, malgré la libéralisation du marché de l'énergie et le contexte socio-économique spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet objectif s'inscrit dans une motivation globale de respect de la dignité humaine.

³ Une définition des objectifs de la protection sociale est apportée dans la partie VII de ce document.

Les résultats récents de cette procédure interpellent néanmoins. Le nombre de coupures de clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale est en forte hausse depuis 2011. Entre 2013 et 2015, ce nombre a été multiplié par six et s'est stabilisé en 2016.

Figure 2 – Augmentation du nombre de coupures d'électricité



SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

Cette hausse peut s'expliquer à deux niveaux. D'une part, certains fournisseurs ont optimisé leurs processus internes de recouvrement de créances et raccourci les délais avant le passage en justice de paix. Cette tendance se justifie par la nécessité de réduire le montant des créances, dont les fournisseurs supportent l'entièreté de la charge. D'autre part, dans l'immense majorité des cas, les juges de paix prennent des décisions favorables à la résiliation de contrat.

Le nombre de coupures effectives (1.432 en 2015) cache un nombre quatre fois plus important de demandes introduites auprès du juge de paix (5.742). Ces chiffres signifient que de nombreux consommateurs en difficulté financière s'endettent auprès de leur fournisseur mais parviennent à s'extraire du processus de résiliation avant d'arriver à la coupure effective.

C. Objectif de l'étude

Ce document fait suite à une précédente étude sur la mise en place de mécanismes de tarification solidaire en Région de Bruxelles-Capitale, qui avait abouti à une liste de mesures pour aider les ménages en amont de la procédure de résiliation, en particulier via des améliorations du statut de client protégé régional et du tarif social associé. La présente étude a pour objectif de compléter ces mesures en apportant des solutions d'amélioration au processus de résiliation de contrat.

A la lumière de l'ampleur grandissante que prend la problématique des résiliations de contrat, il convient de s'interroger sur le mécanisme et la cohérence de la procédure de coupure. Brugel souhaite donc mener une étude qualitative et quantitative du processus de coupure avec différents objectifs :

1. Comprendre les procédures des fournisseurs en matière de recouvrement en justice de paix ;
2. Connaître la palette d'options dont les juges de paix disposent et leur utilisation effective ;
3. Evaluer l'impact de la décision de coupure sur les ménages concernés, tant avant qu'après la coupure ;
4. Estimer les coûts à charge des différentes parties.

Sia Partners a accompagné Brugel dans cette démarche en fixant plusieurs jalons importants dans la première partie de l'étude :

1. Rencontrer des représentants de l'ensemble des acteurs concernés (fournisseurs, juge de paix, C.P.A.S., GRD) ;
2. Formaliser les processus tels que définis dans les ordonnances gaz et électricité ;
3. Analyser les délais de la procédure et modéliser les frais et coûts de celle-ci ;
4. Lister des constats pertinents (par exemple, déviations par rapport à l'ordonnance ou dysfonctionnements de la procédure).

La seconde partie de l'étude est basée sur les constats issus des premières analyses, qui mettent en lumière un besoin de mesures de correction. En particulier, la tendance à l'aggravation du phénomène appelle à l'action. Les fournisseurs d'énergie poursuivent l'optimisation de leurs processus et certains d'entre eux, qui auparavant n'introduisaient aucune demande de résiliation en justice de paix, ont commencé à le faire. Le nombre de demandes de résiliation de contrat en est amplifié. Les étapes principales de cette seconde partie sont les suivantes :

1. Elaborer des pistes de solutions à partir des éléments fournis par les acteurs rencontrés ;
2. Analyser leur faisabilité afin d'apporter une réponse concrète à la problématique identifiée ;
3. Construire des scénarios pour évaluer les impacts de différentes combinaisons de mesures.

Les objectifs de cette étude sont volontairement limités à la situation spécifique de la précarité énergétique. L'ensemble des mesures proposées sont à destination de Brugel, régulateur bruxellois du gaz et de l'électricité, et doivent de ce fait rentrer dans ses domaines de compétences. Dès lors, les pistes d'amélioration proposées visent les mesures de protection de l'échelon régional (cf. section I.B) et ont été définies de façon à pouvoir être mises en place par des acteurs régionaux.

En cours de réalisation, le périmètre de l'étude a été adapté en fonction des informations recueillies et disponibles : les mécanismes de décision des juges, de même que les impacts subséquents à la coupure, n'ont pu être analysés de manière quantitative et détaillée. **Une description complète de la méthodologie appliquée est donnée dans la section suivante.**

D. Méthodologie

Cette étude a été réalisée en deux étapes distinctes. Premièrement Sia Partners a cherché, au travers d'ateliers réalisés avec différents acteurs, à décrire avec précision le processus actuel et à établir des grands constats sur son fonctionnement. La deuxième étape a été consacrée à l'évaluation de l'ensemble des coûts de la procédure et la définition des pistes d'amélioration possibles.

Cette méthodologie décrit, dans l'ordre chronologique, l'ensemble des étapes nécessaires à la réalisation de l'étude.

Tout d'abord, le comité d'accompagnement de l'étude, constitué de Brugel, Sia Partners et Jan Willems, coordinateur médiation de dettes - énergie du C.P.A.S. de Bruxelles, s'est rassemblé durant une réunion de démarrage. L'objectif était de valider l'approche méthodologique proposée par Sia Partners et les objectifs des différents ateliers, ainsi que de lister les données à récupérer auprès des différents acteurs à consulter.

La première phase d'analyse de la procédure de résiliation de contrat s'est basée sur l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale. Elle a abouti à la formalisation du processus tel que prévu par la régulation bruxelloise, utilisé ensuite comme base de discussion lors des ateliers organisés avec les divers acteurs.

Le premier atelier a permis de rencontrer deux représentants des C.P.A.S. bruxellois, Jan Willems du C.P.A.S. de Bruxelles et Jean Spinette, président de la Fédération des C.P.A.S. bruxellois. Afin de mener une enquête sociale auprès des consommateurs précarisés via les travailleurs sociaux des C.P.A.S., un questionnaire préparé par Sia Partners a été présenté et son mode de diffusion a été défini. Monsieur Spinette a ensuite présenté ce questionnaire à la Fédération des C.P.A.S. et obtenu son approbation. Des exemplaires du questionnaire ont alors été envoyés à l'ensemble des C.P.A.S. Cependant, seules trois réponses, provenant du C.P.A.S. d'Uccle, ont été envoyées. Brugel a donc décidé de renoncer à la réalisation de cette enquête sociale, dans l'optique de réallouer ensuite les ressources prévues à d'autres analyses.

De plus aucune information statistique sur les jugements rendus n'a été transmise par les juges de paix car les données liées aux décisions des juges ne sont pas centralisées, ce qui rend difficile une analyse détaillée du fondement des jugements. Le manque d'information a ainsi orienté l'étude vers une analyse plus quantitative que qualitative.

Avant de poursuivre l'organisation d'ateliers individuels, Sia Partners a récupéré auprès des fournisseurs, du GRD et des C.P.A.S. l'ensemble des données nécessaires à l'analyse du processus actuel. Ces premières données ont permis la formalisation du processus complet de résiliation de contrat pour le gaz et l'électricité. Ces processus ont été décomposés en trois parties : fournisseurs, justice de paix et client protégé. La description des processus compose la deuxième partie de ce document. Le statut de client protégé a été étudié de manière plus approfondie dans l'étude sur la mise en place de mesures de tarification solidaire.

Par la suite, des ateliers individuels ont été organisés avec les fournisseurs ayant recours à la procédure de résiliation en justice de paix. L'ensemble des échanges ont permis d'explicitier la mise en pratique de la procédure prévue par l'ordonnance, ainsi que de poursuivre la récupération de données relatives au processus et à la situation de précarité énergétique à Bruxelles. Les discussions des deux ateliers suivants, le premier avec Jan Willems et le second avec Sibelga (en tant que fournisseur de dernier ressort et gestionnaire du réseau de distribution), ont poursuivi le même objectif.

Les résultats de ces premières analyses ont été présentés au comité d'accompagnement de l'étude pour validation : une description des processus tels qu'appliqués dans les faits, une modélisation des délais de procédure et de l'accumulation de la dette, et la liste d'une quarantaine de constats marquants issus des discussions avec les acteurs.

Ces résultats ont été complétés par une rencontre avec deux juges de paix : Martine Mosselmans, du cinquième canton de Bruxelles (Laeken) et Jean-Hwan Tasset, du canton de Molenbeek-Saint-Jean. La discussion a porté sur la procédure judiciaire, les décisions prises par les juges et le comportement des consommateurs.

Cette première partie de l'étude s'est conclue par une présentation au Conseil d'Administration de Brugel, comprenant une description du processus, des délais de la procédure et de l'accumulation de la dette liée, et des sous-constats rassemblés en cinq grands constats⁴.

Les observations issues de la première partie de l'étude ont montré la nécessité de proposer des pistes d'amélioration de la procédure actuelle. Le Conseil d'Administration de Brugel a alors décidé de poursuivre l'étude afin d'analyser les coûts de la procédure et de décrire des pistes d'amélioration.

Une nouvelle réunion de démarrage, entre Brugel et Sia Partners, a donc eu lieu pour valider la méthodologie et présenter une formalisation de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale. Sia Partners a procédé à des analyses détaillées sur les coûts et établi une première liste de pistes d'amélioration, présentées au comité d'accompagnement. Chaque piste proposée était complétée par une fiche détaillée analysant son impact. Le comité et Sia Partners ont pu échanger sur la pertinence de chacune des pistes. Ces pistes ont ensuite évolué au fil des rencontres avec les acteurs.

Quatre ateliers ont eu lieu durant cette phase, le premier avec Jan Willems a abordé la pertinence et la faisabilité des pistes proposées du point de vue des travailleurs sociaux. Le deuxième, organisé avec Vincent Bertouille, juge de paix à Forest, a permis la présentation des pistes proposées par Sia Partners, ainsi qu'une discussion sur une piste avancée par les juges de paix. Cette piste est devenue le système cible détaillé dans le chapitre VII de ce rapport.

Les deux ateliers suivants, rassemblant les fournisseurs et la Febeg, puis Sibelga, ont également abordé les pistes de solutions, mais aussi le système cible.

Pour conclure l'étude, l'étude complète a été présentée au Conseil d'Administration de Brugel, puis modifiée en fonction des remarques émises par les membres du Conseil. Les juges de paix M. Tasset et M. Bertouille ont également revu les sections concernant les procédures juridiques afin d'assurer la précision des informations avancées.

Finalement, l'étude a été soumise à consultation publique et revue afin d'intégrer certains commentaires des acteurs ayant formulé un avis. Ce document est la version finale du rapport de l'étude, incluant l'ensemble des modifications nécessaires.

⁴ Décrits dans le troisième chapitre de ce rapport.

II. Description du processus de résiliation de contrat

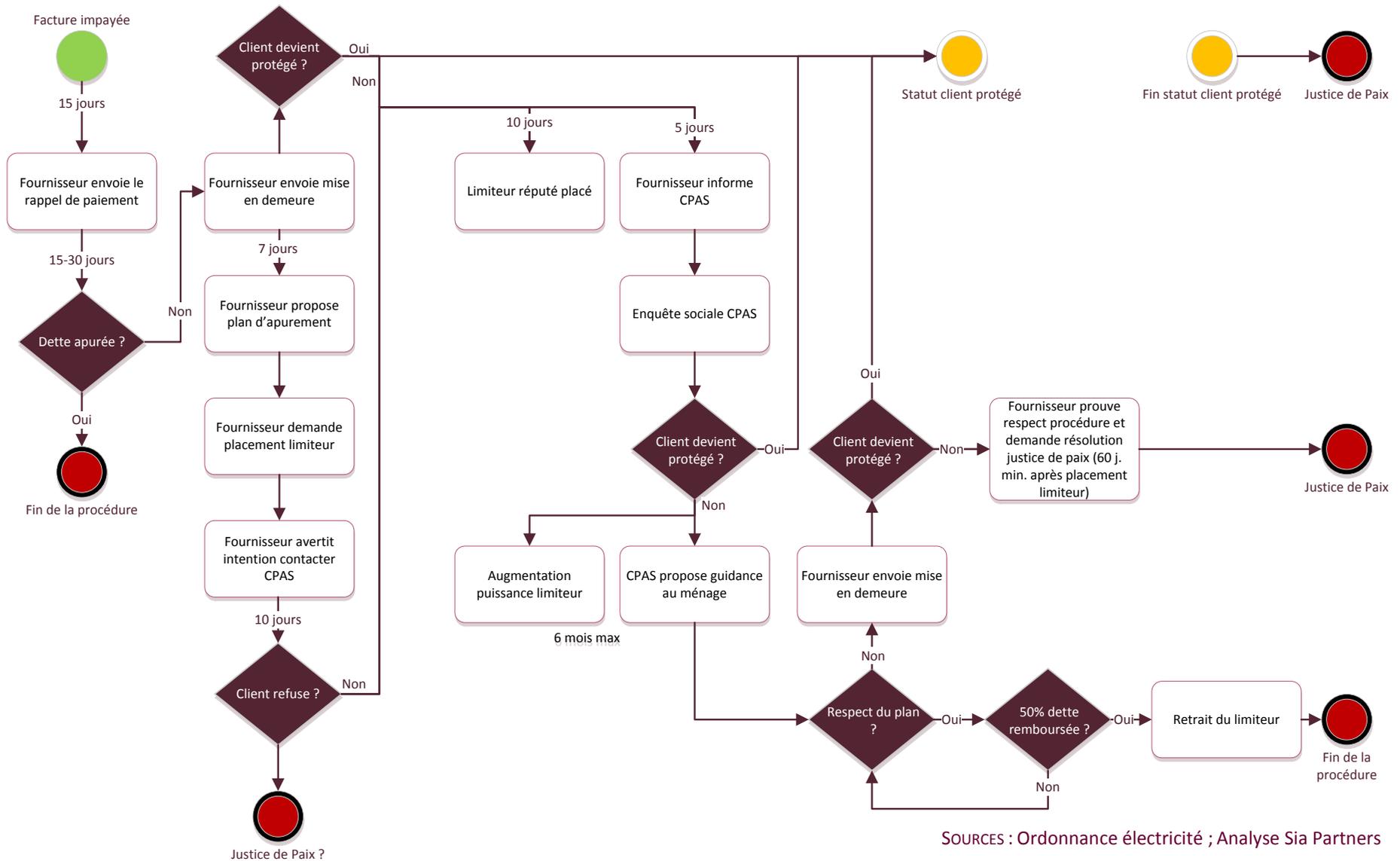
Le processus de résiliation des contrats d'énergie est décrit de manière chronologique pour les clients « classiques », depuis la première échéance non respectée jusqu'à la coupure effective. Le parcours des clients protégés fait l'objet d'une section distincte car il représente une « pause » dans le déroulement du processus de résiliation. Ces descriptions se basent sur les ordonnances bruxelloises électricité et gaz et les éléments fournis par les acteurs du secteur.

A. Description du processus pour un client « classique » électricité ou électricité + gaz

Le processus "classique" est scindé en deux parties principales :

1. La première couvre la période de recouvrement préalable à l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix ;
2. La seconde concerne la procédure judiciaire.

Figure 3 – Processus Fournisseurs Electricité



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 3)

Une facture d'électricité (ou électricité et gaz) impayée à l'échéance est le point de départ de la procédure. Cette facture fait l'objet d'un rappel par le fournisseur dans les 15 jours suivant la date de l'échéance de la facture. Si la dette n'est toujours pas apurée, le fournisseur envoie au client une mise en demeure par lettre recommandée et par courrier ordinaire, au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel.

A défaut de paiement dans les sept jours de la réception de la mise en demeure, le fournisseur propose au ménage un plan d'apurement raisonnable et peut entamer la procédure de placement d'un limiteur de puissance. Le fournisseur informe également le client de son intention de prévenir le C.P.A.S. de la commune où se situe le point de fourniture. Le courrier envoyé au client mentionne son droit de refuser, par lettre recommandée adressée au fournisseur dans les dix jours, la communication de son nom au C.P.A.S.

Le placement du limiteur intervient ou est réputé placé au plus tard dix jours après l'expiration du délai de dix jours laissé au ménage pour refuser la communication de son nom au C.P.A.S.

Si le client refuse la communication de son nom au C.P.A.S., aucune aide ne lui est proposée via ce canal. La procédure en justice de paix est lancée 60 jours minimum après le placement du limiteur.

Si le client accepte la transmission de ses coordonnées au C.P.A.S., cinq jours après avoir entamé la procédure de placement du limiteur de puissance, le fournisseur avertit le C.P.A.S. concerné et lui communique le dossier complet du client. A partir de ce dossier, le C.P.A.S. peut mener une enquête sociale dans le but de trouver une solution aux difficultés de paiement que le ménage rencontre.

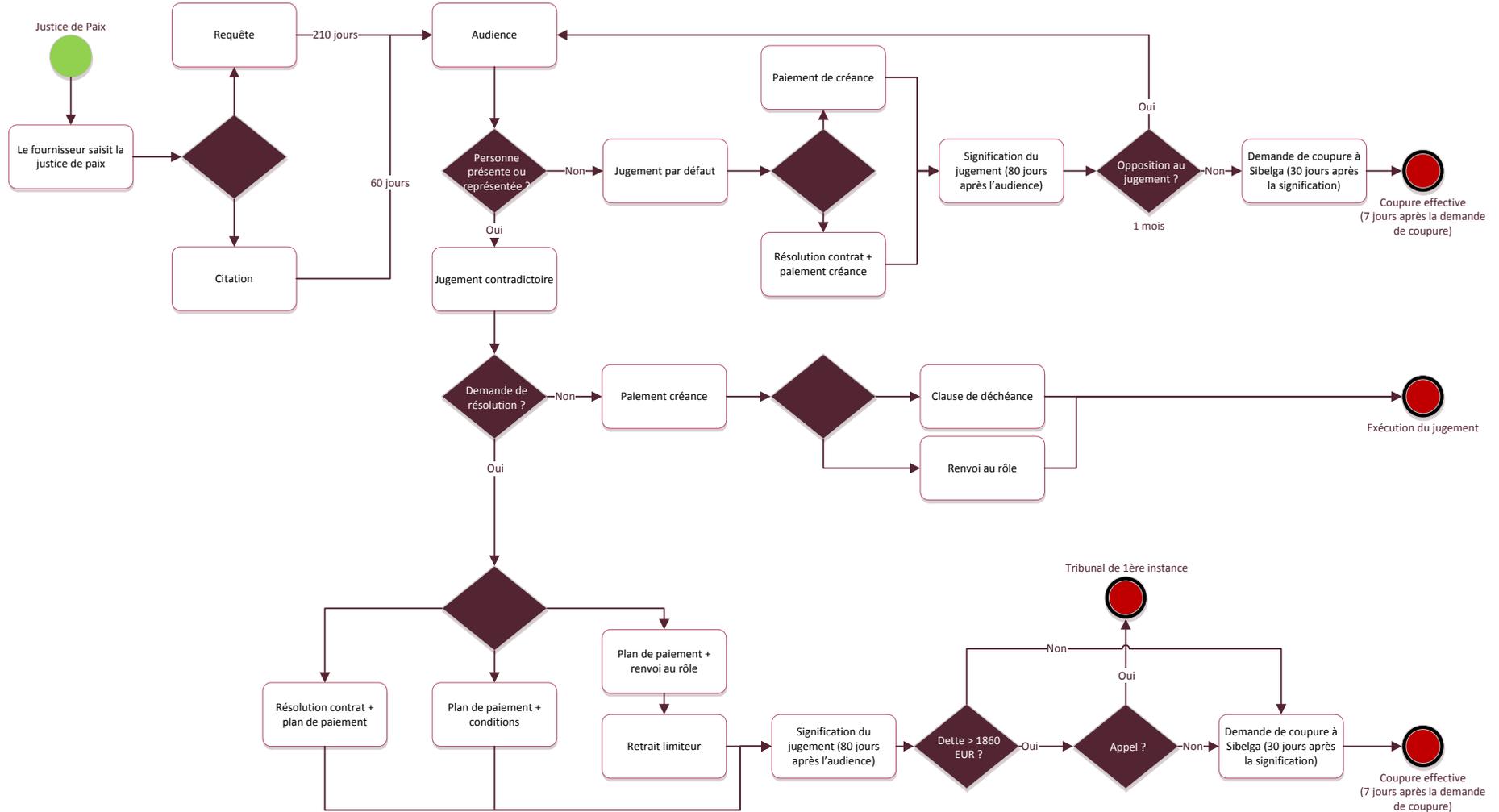
Cette enquête amène le C.P.A.S. à statuer sur le type de guidance à proposer au ménage en question. Si le client acquiert le statut de client protégé, il s'extrait de ce processus (cf. section II.C.1.). Dans le cas contraire, le C.P.A.S. met en place des mesures de guidance adaptées, éventuellement avec l'aide d'un service de médiation de dettes.

Le C.P.A.S. peut aussi, pour une période qu'il détermine et ne pouvant excéder six mois, enjoindre le fournisseur de rétablir la puissance initiale dont disposait le ménage. En effet, la pose de limiteurs de puissance ne doit pas mettre en danger les occupants du logement. Par exemple, si la puissance n'est pas suffisante pour assurer le bon fonctionnement d'appareillages de santé ou d'assistance aux personnes, d'un système de chauffage des pièces de vie, d'un système de cuisson des aliments ou pour garantir l'approvisionnement en eau chaude sanitaire, le plafond de 2.300 watts imposé par le limiteur doit être rehaussé à 4.600 watts pour une période de six mois. Cette période est mise à profit par le C.P.A.S. pour accompagner le ménage.

Si le plan d'apurement n'est pas respecté par le client ou si aucun plan d'apurement n'a été contracté, le fournisseur peut envoyer une ultime mise en demeure avant de demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau. Le fournisseur doit fournir la preuve du respect de la procédure prévue et avoir maintenu la fourniture pendant une période de 60 jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle le limiteur a été placé ou est censé avoir été placé. A moins que le ménage ait précédemment refusé la communication de son nom, le fournisseur transmet au C.P.A.S. la demande au juge de paix, ainsi que la preuve du respect de la procédure. L'objectif est de permettre au C.P.A.S. d'intervenir.

Au contraire, si le client respecte le plan qui lui a été proposé par le C.P.A.S., le limiteur est retiré une fois que la moitié de la dette est remboursée. La procédure prend fin, tant que les paiements ultérieurs sont respectés.

Figure 4 – Processus Justice de Paix Electricité



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 4)

Le processus en justice de paix débute lorsque le fournisseur commercial saisit la justice de paix. Le fournisseur commercial ne peut pas demander la résolution du contrat d'un client ayant obtenu en cours de procédure le statut de client protégé. En effet, dans ce cas, le contrat de fourniture commerciale est suspendu durant la période de protection et le client est fourni par le fournisseur de dernier ressort. Le fournisseur peut cependant introduire une demande en justice pour recouvrer sa créance.

Deux choix⁵ s'offrent fournisseur quant au mode d'introduction de la procédure :

1. La requête, l'option la moins onéreuse, est plus lente (environ sept mois avant l'audience). Il s'agit d'un écrit précisant la nature de l'affaire et la demande du requérant, qui est déposé au greffe de la justice de paix (accompagné d'un certificat de domicile du client). Le greffe détermine la date de l'audience. Le client est alors convoqué par lettre recommandée ;
2. La citation est plus coûteuse (surcoût allant jusqu'à 200€) mais plus rapide (environ deux mois). L'acte introductif d'instance est remis directement par l'huissier de justice au domicile du client cité à comparaître. L'huissier fixe lui-même la date de l'audience.

Le choix opéré par le fournisseur a donc une influence directe sur le délai avant l'audience d'introduction.

La suite de la procédure diffère en fonction de la présence ou absence de la personne convoquée ou d'un conseil.

2.1. Jugement par défaut

Si l'utilisateur ou son avocat ne comparaissent pas à l'audience, le juge de paix prononce un jugement par défaut. Ce jugement doit faire droit, en tout ou en partie, à la demande du fournisseur. La résolution du contrat et/ou le paiement de la créance sont ordonnés, et le juge n'octroie pas de plan d'apurement.

Le jugement rendu est d'abord communiqué par le greffe aux parties. Ensuite, à la demande du fournisseur, il est signifié⁶ au débiteur 80 jours après l'audience⁷. L'utilisateur ayant été condamné par défaut sans pouvoir faire valoir ses propres arguments, peut faire opposition endéans le mois qui suit la signification du jugement. L'affaire sera à nouveau portée devant le juge de paix, pour permettre au client de faire valoir ses moyens de défense. Sinon une demande de coupure est transmise à Sibelga 30 jours après la signification et la coupure effective a lieu environ sept jours après cette demande de coupure.

2.2. Jugement contradictoire

Le jugement est dit contradictoire lorsque la personne convoquée se présente ou est représentée lors de l'audience. Le juge de paix entend les deux parties pour apprécier le fond de la demande. Le juge demande au client s'il confirme la situation décrite par le fournisseur et les montants avancés.

Dans le cas où l'affaire est claire et le client manifeste son accord sur les éléments avancés, le juge de paix prononce immédiatement son jugement. Le juge tente de définir un plan de paiement réalisable avec le client, en approfondissant

⁵ Il existe également la possibilité de comparaître volontairement à l'audience.

⁶ Signifier un acte à une personne : Porter officiellement cet acte à la connaissance de cette personne, par l'intermédiaire d'un huissier de justice (*Droits Quotidiens asbl, 2016*).

⁷ Donnée transmise par les fournisseurs d'énergie.

éventuellement ses investigations par des questions sur la situation financière et familiale de l'utilisateur. L'utilisateur reçoit le jugement à son domicile environ une semaine après l'audience de plaidoiries.

Dans les cas d'affaires plus complexes, le juge ne peut prononcer immédiatement sa décision. Deux options s'ouvrent à lui :

1. Le juge peut prendre le dossier en délibéré pour examiner les arguments et les pièces des parties ;
2. Le juge peut remettre la cause à une date ultérieure à laquelle elle sera examinée sur la base des nouvelles informations que les parties auront entre temps pu recueillir ;
3. Le juge peut renvoyer l'affaire au rôle⁸ parce qu'elle n'est pas encore en état d'être jugée.

Lorsque la dette du client n'est pas contestée, le juge de paix ne peut pas l'annuler et doit donner raison au fournisseur. Il peut cependant intervenir sur les modalités de son remboursement en accordant un plan de paiement ou en annulant les frais de rappel et de mise en demeure. Le juge peut aussi réduire le montant de l'indemnité de procédure, voire déléguer une partie des dépens⁹ à la charge du fournisseur, lorsque les circonstances le justifient.

Dans les cas où le fournisseur demande uniquement le paiement de sa créance¹⁰, le juge de paix décide le plus fréquemment de condamner le client au paiement de la somme principale et d'un plan de paiement, avec clause de déchéance. En cas de non-respect du plan de paiement, la clause de déchéance rend la créance exigible dans son intégralité, sans nouvelle mise en demeure mais à l'intervention d'un huissier de justice. Le juge peut également décider de renvoyer l'affaire au rôle ou de la remettre, avec pour objectif de vérifier que les échéances du plan de paiement sont bien respectées.

Lorsqu'une affaire est renvoyée au rôle, chaque partie a la possibilité de la faire appeler à nouveau devant le juge.

Lorsque le fournisseur demande la résolution du contrat en plus du paiement de la créance, le juge de paix dispose de trois options principales :

1. Le juge peut ordonner la résolution du contrat et un plan de paiement pour le remboursement de la somme principale ;
2. Le juge peut octroyer un plan de paiement et conditionner la résolution du contrat au non-respect de ce plan de paiement : dans ce cas, le fournisseur peut résilier le contrat sans faire revenir l'affaire devant le juge ;
3. Enfin, le juge peut accorder un plan de paiement et renvoyer au rôle pour la demande de résolution : le fournisseur doit repasser devant le juge pour obtenir la résolution si son client ne respecte pas les échéances du plan de paiement.

A côté de ces trois types de décisions principaux, des variantes existent également en raison de la liberté de décision des juges de paix.

⁸ Renvoi au rôle : Mise en attente du dossier, tant qu'une partie ne demande pas à ce que le dossier soit refixé à une audience (*Droits Quotidiens asbl, 2016*).

⁹ Dépens : Coût de la procédure judiciaire (par exemple, droits de timbre, de greffe, d'enregistrement, etc.).

¹⁰ Cas extrêmement rare, selon les retours des fournisseurs commerciaux.

Dès l'octroi de termes et délais par le juge de paix ou dès l'accord sur un plan d'apurement accompagné d'un document certifiant que le C.P.A.S. assure l'accompagnement du ménage, le fournisseur fait procéder au retrait du limiteur de puissance¹¹.

Le jugement rendu est transmis aux parties par le greffe du juge de paix. La signification du jugement intervient ensuite, 80 jours après l'audience¹².

La possibilité de faire appel de la décision du juge n'existe que dans les cas où la dette est supérieure à 1.860 euros, sauf si le juge considère que la coupure, non évaluable en argent, est recherchée en premier lieu. La demande de coupure est alors toujours appellable. Lors d'un appel, l'affaire est portée devant le tribunal de Première Instance. Si la dette est non appellable, le jugement est dit de dernier ressort. La demande de coupure est directement envoyée à Sibelga 30 jours après la signification. La coupure est effective environ sept jours plus tard.

¹¹ La condition du remboursement de 50% de la dette pour le retrait du limiteur est également valable, tout au long de la procédure.

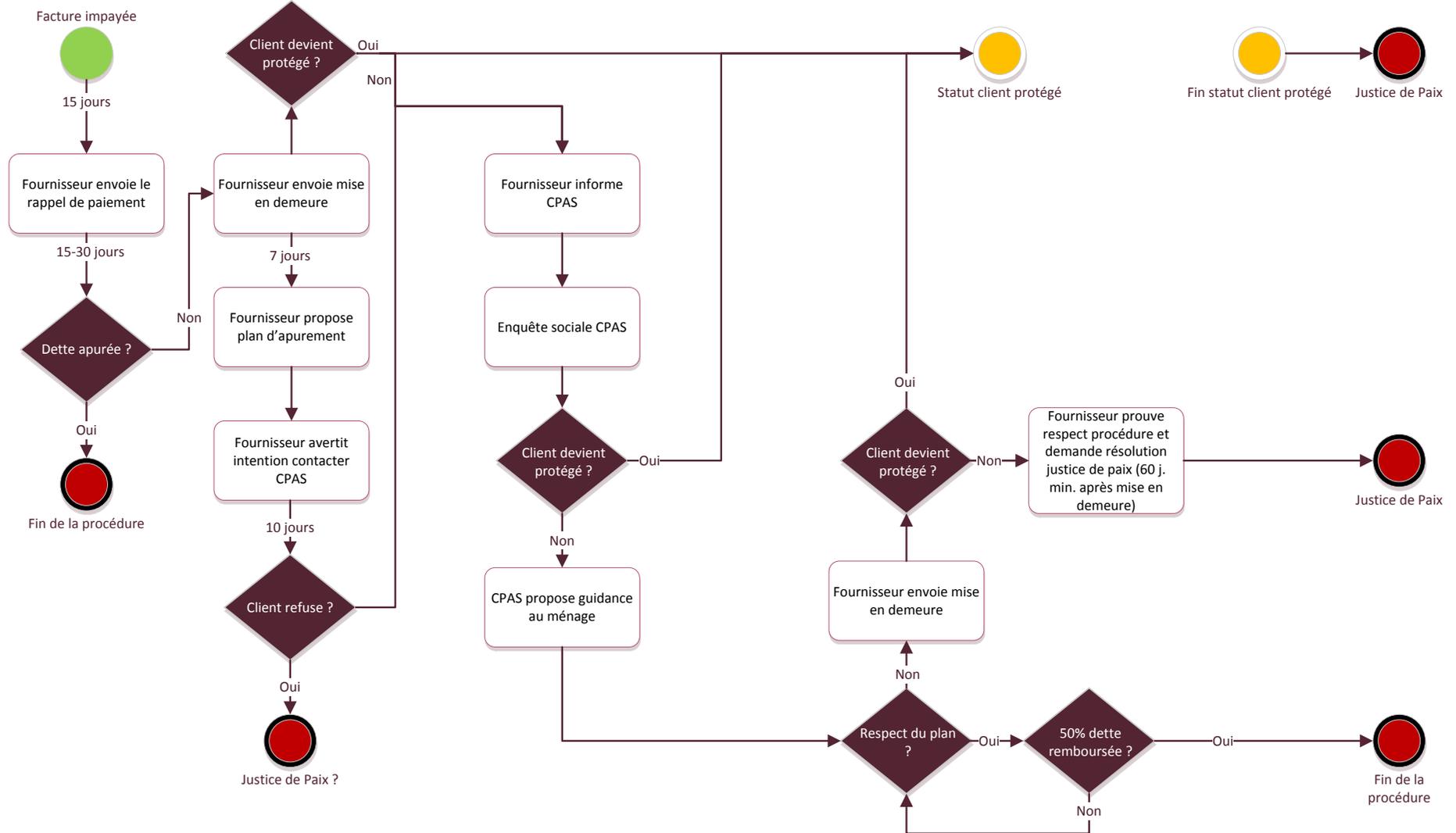
¹² Donnée transmise par les fournisseurs d'énergie.

B. Description du processus pour un client « classique » gaz

Pour la procédure spécifique aux clients ayant uniquement une dette liée à leur facture de gaz, la procédure est scindée de la même manière que précédemment, en deux parties :

1. La première couvre la période de recouvrement préalable à l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix ;
2. La seconde concerne la procédure judiciaire.

Figure 5 – Processus Fournisseurs Gaz



SOURCES : Ordonnance gaz ; Analyse Sia Partners

1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 5)

La procédure démarre lorsqu'une facture de gaz est impayée à son échéance. Le fournisseur envoie un rappel de paiement dans les 15 jours suivant la date de l'échéance de la facture. Si la dette n'est toujours pas apurée, le fournisseur envoie au client une mise en demeure par lettre recommandée et par courrier ordinaire, au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel.

A défaut de paiement dans les sept jours de la réception de la mise en demeure, le fournisseur propose au ménage un plan d'apurement raisonnable. Il informe également le client de son intention de communiquer son nom au C.P.A.S. de la commune où se situe son point de fourniture. Le fournisseur signale également le droit du client de refuser, par lettre recommandée adressée au fournisseur dans les dix jours, la communication de son nom au C.P.A.S.

Si le client refuse la communication de son nom au C.P.A.S., aucune aide ne lui est proposée via ce canal. La procédure en justice de paix est lancée 60 jours minimum après le placement du limiteur.

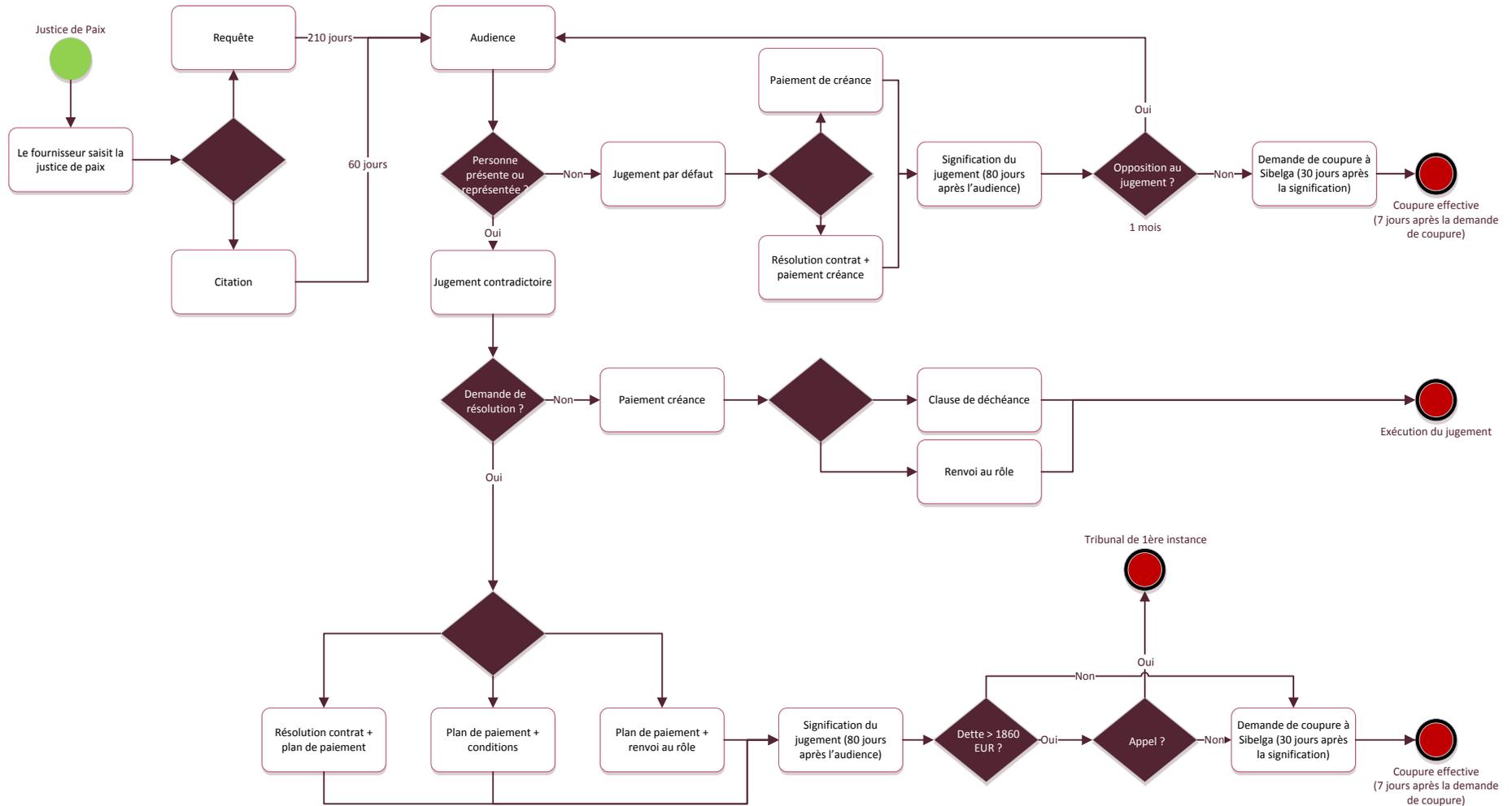
Si le client accepte la transmission de ses coordonnées au C.P.A.S., le fournisseur avertit le C.P.A.S. concerné et lui communique le dossier complet du client. A partir de ce dossier, le C.P.A.S. peut mener une enquête sociale dans le but de trouver une solution aux difficultés de paiement que le ménage rencontre.

Cette enquête amène le C.P.A.S. à statuer sur le type de guidance à proposer au ménage en question. Si le client acquiert le statut de client protégé, il s'extrait de ce processus (cf. section II.C.2.). Dans le cas contraire, le C.P.A.S. met en place des mesures de guidance adaptées, éventuellement avec l'aide d'un service de médiation de dettes.

Si le plan d'apurement n'est pas respecté par le client ou si aucun plan d'apurement n'a été contracté, le fournisseur peut envoyer une ultime mise en demeure avant de demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau. Le fournisseur doit fournir la preuve du respect de la procédure prévue et avoir maintenu la fourniture pendant une période de 60 jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle la mise en demeure a été adressée au ménage. A moins que le ménage ait précédemment refusé la communication de son nom, le fournisseur transmet au C.P.A.S. la demande au juge paix, ainsi que la preuve du respect de la procédure. L'objectif est de permettre au C.P.A.S. d'intervenir.

Au contraire, si le client respecte le plan qui lui a été proposé par le C.P.A.S. et rembourse la moitié de la dette, la procédure prend fin.

Figure 6 – Processus Justice de Paix Gaz



SOURCES : Ordonnance gaz ; Analyse Sia Partners

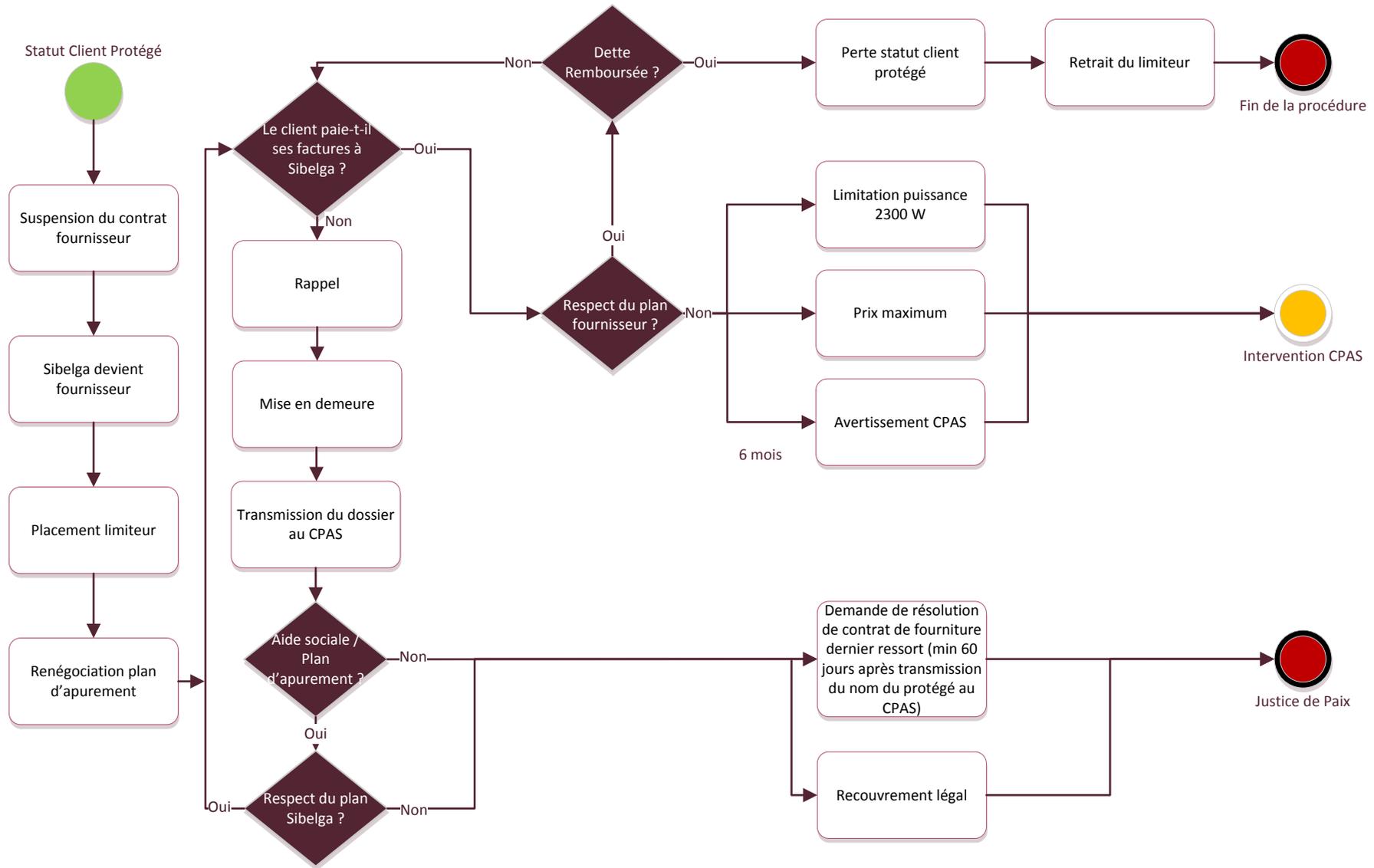
2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 6)

La procédure en justice de paix pour les clients gaz est identique à celle des clients électricité ou électricité + gaz. L'unique différence se situe dans l'absence de limiteur de puissance et donc d'influence des décisions judiciaires à ce niveau-là.

C. Description du processus pour un client protégé

Un client peut s'extraire de la procédure « classique » décrite ci-dessus en acquérant le statut de client protégé, pour une durée plus ou moins longue. Ce statut vise à protéger les ménages en proie à des difficultés financières structurelles contre la coupure d'énergie.

Figure 7 – Processus Client Protégé Electricité



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

1. Processus électricité ou électricité + gaz (cf. Figure 7)

Le processus « Client Protégé » débute par l'octroi du statut de client protégé à un ménage en défaut de paiement. Dès la mise en demeure, un ménage peut être reconnu comme client protégé s'il en fait la demande auprès de :

1. Sibelga, le fournisseur de dernier ressort, si une des conditions suivantes est remplie :
 - Le client bénéficie du tarif social spécifique ;
 - Le client est engagé dans un processus de médiation de dettes avec un centre de médiation agréé ou de règlement collectif de dettes;
 - Le client bénéficie de l'intervention majorée ;
2. Son C.P.A.S., après l'enquête sociale ;
3. Brugel, s'il ne remplit aucune des conditions énumérées ci-dessus : Les critères d'attribution tiennent compte des revenus et de la composition du ménage. Le Gouvernement peut préciser les revenus à prendre en considération et la procédure à suivre par Brugel pour l'obtention du statut de client protégé.

Dès que le ménage obtient le statut de client protégé, le contrat conclu avec le fournisseur est suspendu. Le fournisseur ne peut demander au juge de paix la résolution du contrat pendant la durée de la suspension. Après avoir reçu la preuve que le client est protégé, le gestionnaire du réseau de distribution, Sibelga, fournit ce client en tant que fournisseur de dernier ressort. Si aucun limiteur de puissance n'est déjà installé, le fournisseur de dernier ressort procède au placement d'un limiteur de 2.300 watts. Lors de cette étape, le plan d'apurement peut également être renégocié par l'usager : dans ce cas, il est communiqué par le fournisseur commercial au fournisseur de dernier ressort.

Le client protégé bénéficie du tarif social, plus faible que le tarif commercial, pour les factures émises par le fournisseur de dernier ressort. Il est tenu d'honorer ces factures, de même que le plan d'apurement auprès de son ex-fournisseur commercial.

Dès le premier défaut de paiement des factures de Sibelga, un rappel est envoyé au client. Si ce dernier demeure en défaut de paiement vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, il reçoit une mise en demeure. Si la situation persiste, le fournisseur de dernier ressort transmet le nom et l'adresse du client protégé au C.P.A.S. de la commune du point de fourniture. Toute facture ultérieure vaut comme mise en demeure tant que la dette n'est pas apurée.

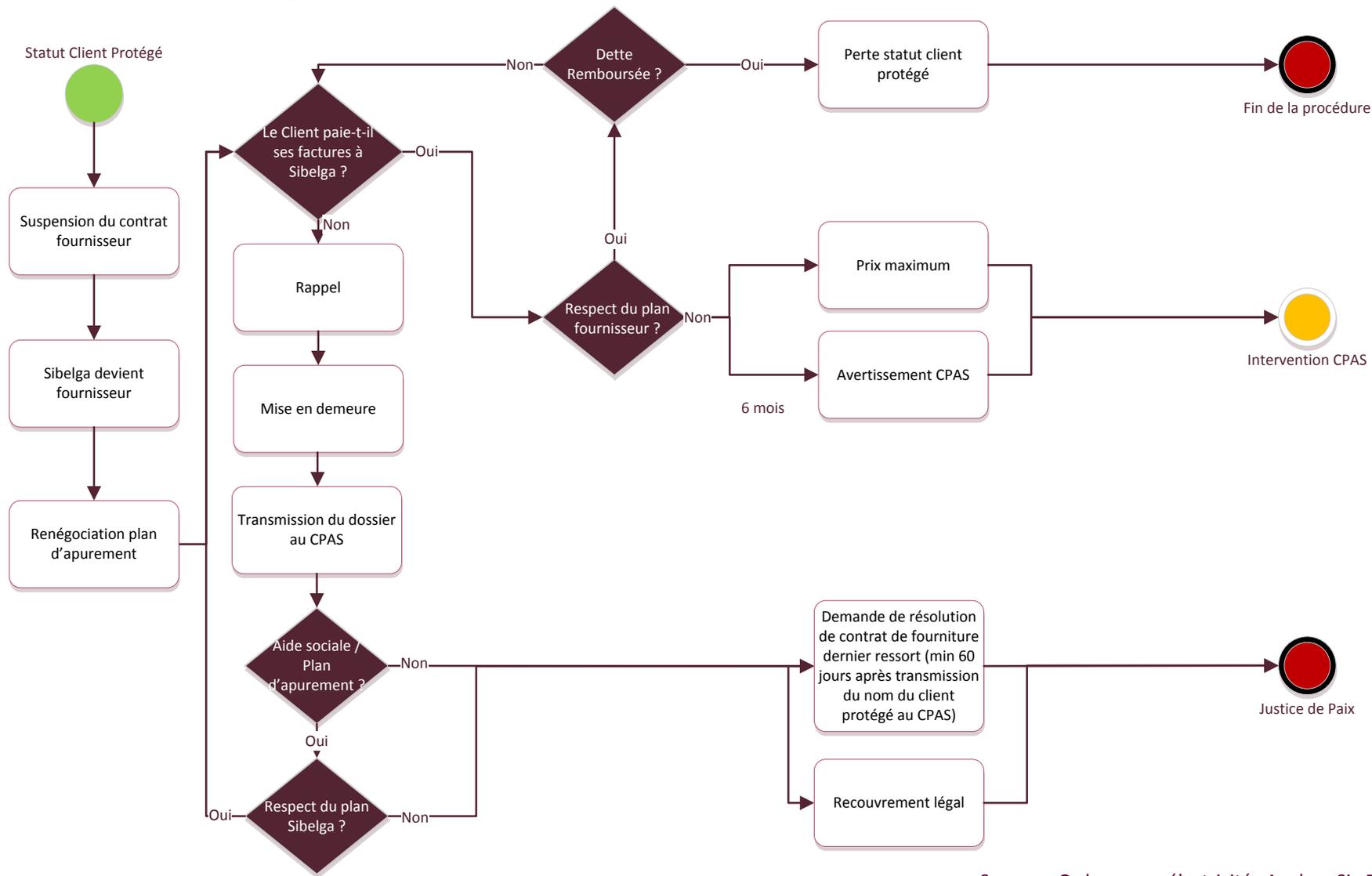
Une fois averti, le C.P.A.S. peut indiquer au fournisseur de dernier ressort que le client protégé bénéficie d'une aide sociale afin d'éviter le déclenchement d'une procédure en justice de paix. Le C.P.A.S. peut également envoyer une proposition de plan d'apurement pour toutes les dettes vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, contresignée pour accord par le client.

Si le client ne respecte pas le plan ou si aucun plan d'apurement n'est proposé, le fournisseur de dernier ressort peut demander au juge de paix, 60 jours après la communication du dossier au C.P.A.S., la résolution du contrat de fourniture de dernier ressort. Les dettes constituées par le client protégé à l'égard du fournisseur de dernier ressort peuvent être recouvrées par toute voie du droit. La procédure détaillée dans la section II.B.1. débute alors.

Lorsque le client paie ses factures et les échéances d'un éventuel plan d'apurement à Sibelga, la question du respect du plan d'apurement auprès du fournisseur commercial se pose. Si le client protégé ne respecte pas ce plan tout en payant ses fournitures au fournisseur de dernier ressort, la fourniture par le fournisseur de dernier ressort reste, au-delà d'une période de six mois, limitée à une puissance de 2.300 watts. L'accès au tarif social est maintenu, sauf si le client protégé ne respecte pas son plan d'apurement pendant plus de six mois ou empêche intentionnellement le gestionnaire du réseau de distribution, d'une quelconque manière, de procéder au placement du limiteur de puissance. Le fournisseur de dernier ressort applique alors les prix maximaux prévus par la législation fédérale pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires de réseaux de distribution. Il avertit également le C.P.A.S. de la situation du client protégé afin que celui-ci puisse intervenir.

En revanche, quand le client protégé respecte le plan d'apurement auprès du fournisseur commercial et rembourse la totalité de sa dette, tout en respectant le paiement des factures et des éventuelles échéances du plan d'apurement auprès de Sibelga, il n'est plus reconnu comme client protégé. Le GRD fait alors procéder au retrait du limiteur de puissance, ce qui marque la fin de la procédure.

Figure 8 – Processus Client Protégé Gaz



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

2. Processus gaz (cf. Figure 8)

Le processus « Client Protégé » débute par l'octroi du statut de client protégé à un ménage en défaut de paiement (cf. section II.C.1.).

Dès que le ménage obtient le statut de client protégé, le contrat conclu avec le fournisseur est suspendu. Le fournisseur ne peut demander au juge de paix la résolution du contrat pendant la durée de la suspension. Lorsque le gestionnaire du réseau de distribution, Sibelga, reçoit la preuve que le client est protégé, il fournit ce client en tant que fournisseur de dernier ressort. Lors de cette étape, le plan d'apurement peut également être renégocié par l'utilisateur : dans ce cas, il est communiqué par le fournisseur commercial au fournisseur de dernier ressort.

Le client protégé bénéficie du tarif social, plus faible que le tarif commercial, pour les factures émises par le fournisseur de dernier ressort. Il est tenu d'honorer ces factures, de même que le plan d'apurement auprès de son ex-fournisseur commercial.

Dès le premier défaut de paiement des factures de Sibelga, un rappel est envoyé au client. Si ce dernier demeure en défaut de paiement vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, il reçoit une mise en demeure. Si la situation persiste, le fournisseur de dernier ressort transmet le nom et l'adresse du client protégé au C.P.A.S. de la commune du point de fourniture. Toute facture ultérieure vaut comme mise en demeure tant que la dette n'est pas apurée.

Une fois que le C.P.A.S. est averti, il peut indiquer au fournisseur de dernier ressort que le client protégé bénéficie d'une aide sociale afin d'éviter le déclenchement d'une procédure en justice de paix. Le C.P.A.S. peut également envoyer une proposition de plan d'apurement pour toutes les dettes vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, contresignée pour accord par le client.

Si le client ne respecte pas le plan ou si aucun plan d'apurement n'est proposé, le fournisseur de dernier ressort peut demander au juge de paix, 60 jours après la communication du dossier au C.P.A.S., la résolution du contrat de fourniture de dernier ressort. Les dettes constituées par le client protégé à l'égard du fournisseur de dernier ressort peuvent être recouvrées par toute voie du droit. La procédure détaillée dans la section II.B.2. débute alors.

Lorsque le client paie ses factures et les échéances d'un éventuel plan d'apurement à Sibelga, la question du respect du plan d'apurement auprès du fournisseur commercial se pose. Si le client protégé ne respecte pas ce plan tout en payant ses fournitures au fournisseur de dernier ressort, l'accès au tarif social est maintenu, sauf si le client protégé ne respecte pas son plan d'apurement pendant plus de six mois. Le fournisseur de dernier ressort applique alors les prix maximaux prévus par la législation fédérale pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires de réseaux de distribution. Il avertit également le C.P.A.S. de la situation du client protégé afin que celui-ci puisse intervenir.

En revanche, quand le client protégé respecte le plan d'apurement auprès du fournisseur commercial et rembourse la totalité de sa dette, tout en respectant le paiement des factures et des éventuelles échéances du plan d'apurement auprès de Sibelga, il n'est plus reconnu comme client protégé, ce qui marque la fin de la procédure.

III. Analyse des délais et modélisation des coûts de la procédure

A. Analyse des délais

La Figure 9 synthétise les observations issues de l'analyse quantitative de la procédure de résolution de contrat. La situation représentée sur ce graphe est celle d'un client qui ne paie plus aucune facture à partir du premier rappel. Les délais sont calculés à partir de moyennes des données des fournisseurs. Au début de la procédure, sa dette est égale à la dette moyenne des clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale au moment du rappel (environ 170€).

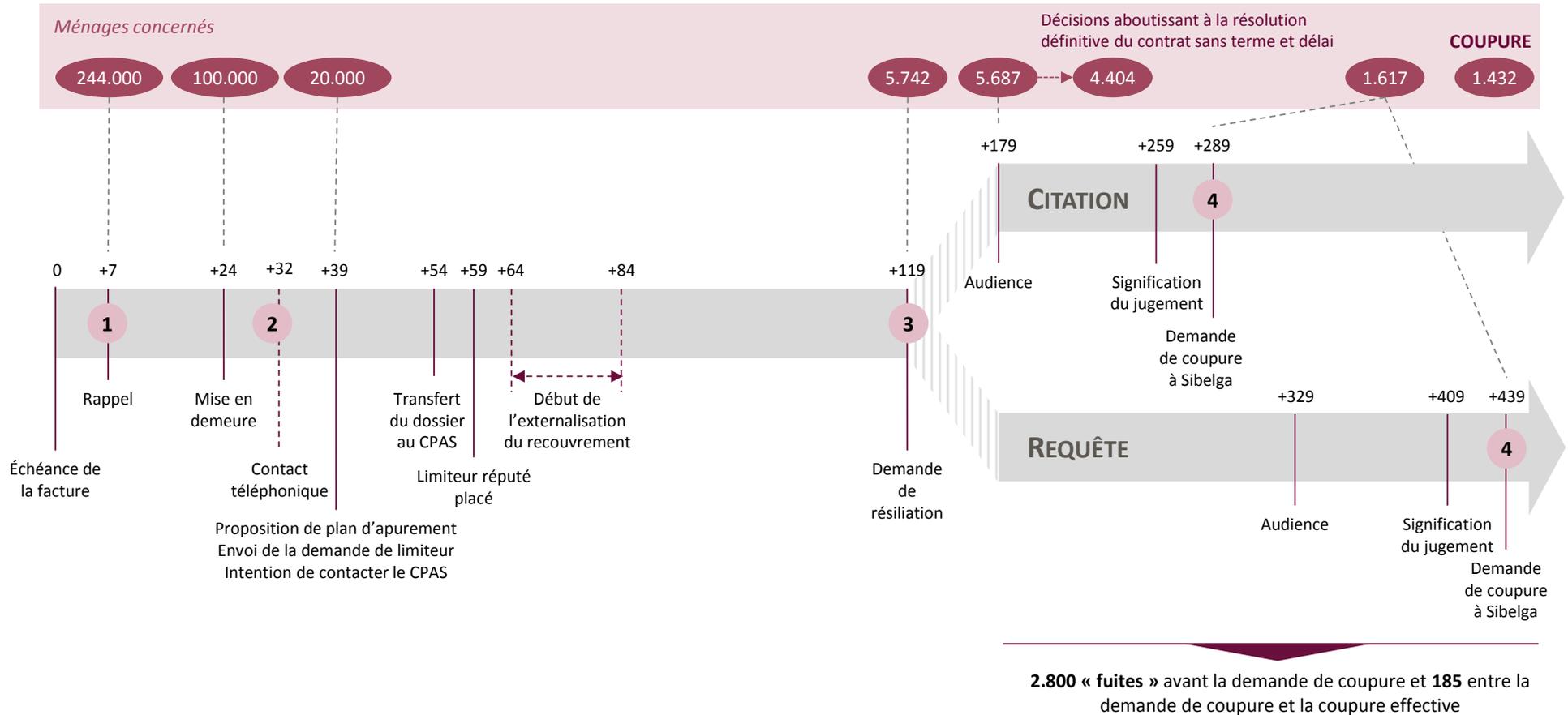
1. Longueur de la procédure

La longueur de la procédure est le constat le plus évident : entre l'échéance de la première facture impayée et la demande de coupure, au moins 289 jours s'écoulent dans le cas d'une procédure introduite par citation, et 439 jours dans le cas d'une procédure introduite par requête. Le délai préalable à la procédure judiciaire est d'environ quatre mois, c'est donc à partir de la demande de résiliation que les délais s'allongent. De plus, le choix par le fournisseur d'introduire la demande de résiliation par requête augmente de 50% la durée de la procédure.

Ces délais sont des moyennes pour l'ensemble des fournisseurs et des cantons, à partir desquels les situations spécifiques des consommateurs peuvent varier de manière plus ou moins importante.

La durée totale s'écoulant entre le premier défaut de paiement et la coupure effective peut être accrue si la procédure est interrompue par le début d'une période hivernale (1^{er} octobre – 31 mars).

Figure 9 – Délais de la procédure (2015)

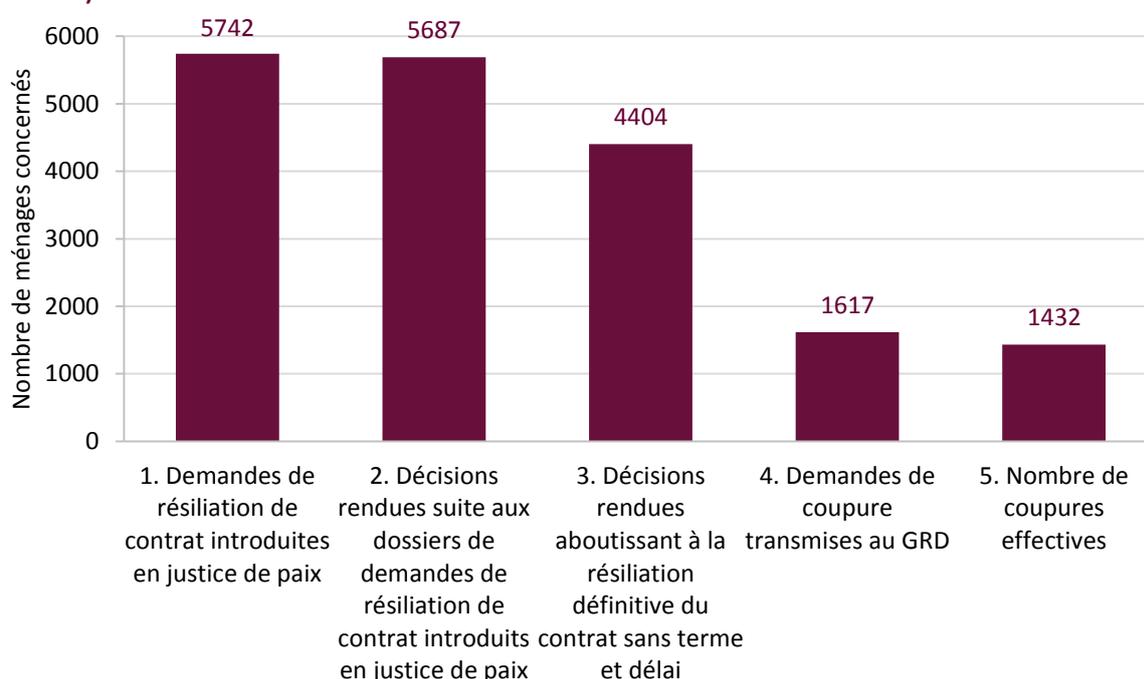


SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

2. Effet d'entonnoir

L'analyse du nombre de ménages concernés lors de chaque étape révèle un phénomène d'entonnoir : de 244.000 ménages recevant au moins un rappel durant l'année, le nombre se réduit à 5.742 lors de la demande de résiliation. Ce sont bien entendu les paiements de dette qui expliquent la rapide décroissance de ce chiffre. Sur la partie judiciaire de la procédure, l'effet d'entonnoir se poursuit : 5.687 clients sont jugés lors d'une audience (99% des clients pour lesquels une demande de résiliation est introduite). Ensuite, alors que le juge conclut à une résolution définitive du contrat sans terme et délai pour 4.404 ménages (77% des cas jugés), seules 1.617 demandes de coupure sont envoyées à Sibelga (37% des résolutions définitives sans terme et délai). 2.800 « fuites » de ménages ont donc lieu entre le jugement et la demande de coupure, pour diverses raisons (cf. constat n°2, page 58). Enfin, 185 ménages additionnels évitent la coupure effective bien qu'une demande de coupure à leur égard ait été envoyée à Sibelga.

Figure 10 – Diminution du nombre de clients concernés durant la procédure judiciaire en 2015 (effet d'entonnoir)



SOURCE : Brugel

B. Modélisation des coûts de la procédure et analyse de l'accumulation de la dette

1. Cartographie des coûts et frais de la procédure dans le cas d'un consommateur individuel

Chaque étape de la procédure de résiliation de contrat d'énergie engendre des coûts, pour l'un ou plusieurs acteurs concernés. La Figure 11 présente une synthèse de ces coûts par acteur et par étape, ainsi que des frais imputés aux consommateurs endettés et les montants dont ils sont redevables.

Frais et charges pour le client

D'une part, le client endetté est redevable des factures énergétiques impayées envers son fournisseur : la dette atteint environ 1.600€ en moyenne en fin de procédure. Chaque mois supplémentaire, au cours duquel le client ne paie pas de facture à son fournisseur en continuant de consommer, ajoute approximativement 100€ à la dette existante (hors frais de recouvrement et de justice).

Le client peut contracter un plan d'apurement avec son fournisseur : les mensualités des plans d'apurement contractés par les consommateurs d'énergie sont très variables (en fonction du montant dû et de la durée de construction de la dette) mais s'élèvent au minimum à 30€ par mois¹³.

D'autre part, le client en défaut de paiement est également redevable de frais de recouvrement et administratifs, dont les montants sont limités par les ordonnances bruxelloises :

- 7,5€ de frais de rappel ;
- 15€ de frais de mise en demeure ;
- Limite de 55€ pour les frais totaux de recouvrement et administratifs¹⁴.

Les frais judiciaires sont également imputés au consommateur si le jugement est favorable au fournisseur :

- Mise au rôle : 40€ ;
- Frais d'huissier pour la signification d'une citation : estimés à 200€ en moyenne ;
- Frais d'huissier pour la signification du jugement : estimés à 350€ en moyenne ;
- Indemnités de procédure : estimées à 240€¹⁵ en moyenne¹⁶.

L'opération de coupure de la fourniture d'énergie n'est pas facturée au client. Néanmoins, la réouverture du compteur lui coûtera 85€¹⁷.

¹³ Source : Analyse Sia Partners.

¹⁴ Source : Ordonnances relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁵ Source : *Indexation (2016) de l'indemnité de procédure*, Portail du droit belge, sur http://droitbelge.be/news_detail.asp?id=864, consulté le 9 janvier 2017.

¹⁶ Les montants des indemnités de procédure varient fortement d'un canton à l'autre: certains juges n'imputent que l'indemnité de procédure minimale (90€).

¹⁷ Source : Sibelga.

Coûts pour les fournisseurs

En moyenne, les coûts administratifs et de recouvrement des fournisseurs s'élevèrent à 35€ par client mis en demeure (c'est-à-dire 100.000 clients annuellement)¹⁸.

Les fournisseurs prennent aussi en charge les frais de justice :

- Mise au rôle : 40€ ;
- Frais d'huissier pour la signification d'une citation : estimés à 200€ en moyenne ;
- Frais d'huissier pour la signification du jugement : estimés à 350€ en moyenne ;
- Frais d'avocat : 190€ en moyenne.

Les coûts encourus par les fournisseurs pour recouvrer leurs créances sont élevés en raison de l'enjeu : les réductions de valeur définitives liées à des créances résidentielles s'élevèrent approximativement à 20 millions d'euros chaque année sur la Région de Bruxelles-Capitale.

Coûts pour le gestionnaire du réseau de distribution

Les coûts liés aux activités de fourniture de dernier ressort de Sibelga paraissent particulièrement élevés au regard du nombre de clients protégés fournis. Le gestionnaire du réseau de distribution supporte en effet des coûts fixes importants pour la mise en place de ce service.

Les coûts totaux sont les suivants :

- Coûts de personnel du service client protégé: 844.000€ ;
- Frais de fonctionnement directs et recouvrement: 239.700€ ;
- Frais indirects: 726.800€¹⁹.

En outre, les placements et enlèvement de limiteurs de puissance, chez les clients protégés ou standards, représentent un budget important :

- Placement d'un limiteur de puissance : 204€, comprenant environ 9€ de coûts du dispositif ;
- Enlèvement ou rehausse d'un limiteur : 61€.

La différence de coûts entre les deux activités s'explique aisément : les placements de limiteurs nécessitent trois fois plus de déplacements des agents de Sibelga pour être effectifs, car certains clients tentent d'éviter la pose en n'ouvrant pas leur porte. Il est supposé que l'intervention de coupure d'énergie représente le même coût que celle de placement du limiteur (coût du dispositif de limitation déduit).

Coûts de la justice de paix

Sur la base de l'étude « Justpax », réalisée en 2010 par la Commission de Modernisation de l'Ordre Judiciaire, des coûts de fonctionnement de la justice de paix ont été estimés :

- Greffes : 112,5€ par dossier ;

¹⁸ Source: Données des fournisseurs commerciaux.

¹⁹ Source : *Sibelga et ses missions de service public 2015 - Rapport du gestionnaire des réseaux de distribution sur l'exécution de ses missions de service public en matière d'électricité et de gaz pour l'année 2015*, Sibelga.

- Juges de paix : 6,3€ par dossier (5 minutes de traitement) ;
- Autres coûts (hardware, bâtiment, etc.) : 40€ par dossier.

Coûts du C.P.A.S.

Les coûts suivants sont des estimations réalisées à partir d'un taux horaire de 40€ :

- Enquête sociale : 320€ par dossier (8h de travail) ;
- Guidance sociale : 320€ par dossier (8h de travail).

Les C.P.A.S. interviennent parfois dans le paiement de la dette des clients qu'ils suivent. Il est estimé que les C.P.A.S. remboursent 80% du montant des dettes et interviennent à hauteur de 425€ par client. Ce montant n'est donc pas applicable dans tous les cas de défaut de paiement.

Figure 11 – Cartographie des coûts de la procédure

	Frais et charges pour les clients	Fournisseurs	GRD	Justice	CPAS
Rappel	<ul style="list-style-type: none"> Frais de rappel: 7,5€ 		<ul style="list-style-type: none"> Coûts de personnel du service client protégé: 844.000€ 		
Mise en demeure	<ul style="list-style-type: none"> Frais de mise en demeure: 15€ 	<ul style="list-style-type: none"> Coûts administratifs du recouvrement: 35€/client mis en demeure 	<ul style="list-style-type: none"> Frais de fonctionnement directs et recouvrement: 239.700€ Frais indirects: 726.800€ 		
Placement du limiteur	<i>(Intervention non facturée)</i>		<ul style="list-style-type: none"> Placement: 204€/limiteur Enlèvement et rehausse: 61€/limiteur 		<ul style="list-style-type: none"> Coût de l'enquête sociale: 320€/dossier (40€/h)
Plan d'apurement	<ul style="list-style-type: none"> Remboursement de la créance: min 30€/mois 				<ul style="list-style-type: none"> Guidance: 320€/dossier (40€/h)
Justice de paix	<ul style="list-style-type: none"> Frais d'huissier: 510€ par citation; 350€ par requête Mise au rôle: 40€ Indemnités de procédure: 240€ 	<ul style="list-style-type: none"> Frais d'huissier: 510€ par citation; 350€ par requête Mise au rôle: 40€ Frais d'avocat: 190€ 		<ul style="list-style-type: none"> Coût du greffe: 112,5€ Coût du juge: 6,3€ (75€/h) Autres coûts: 40€ 	
Coupure	<i>(Intervention non facturée; Frais de réouverture de compteur: 85€)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Coût du suivi de la procédure (et relances éventuelles): cf. coût administratif 	<ul style="list-style-type: none"> Coût des interventions: 195€ (<i>coût identique au placement de limiteur, coût du limiteur déduit</i>) 		<ul style="list-style-type: none"> Remboursement de dette: 425€/client (80% de la dette à la demande de résiliation)
Recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> Dette (exclusivement énergie) accumulée: 1.600€ Limite des frais totaux de recouvrement et administratifs: 55€ 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion du dossier: cf. coût administratif Réductions de valeur définitives: 20.000.000€ pour l'ensemble des fournisseurs 			

SOURCES : Ordonnances électricité et gaz ; Sibelga ; Données confidentielles des fournisseurs ; Droitbelge.be ; Analyse Sia Partners

2. Accumulation de la dette au cours de la procédure

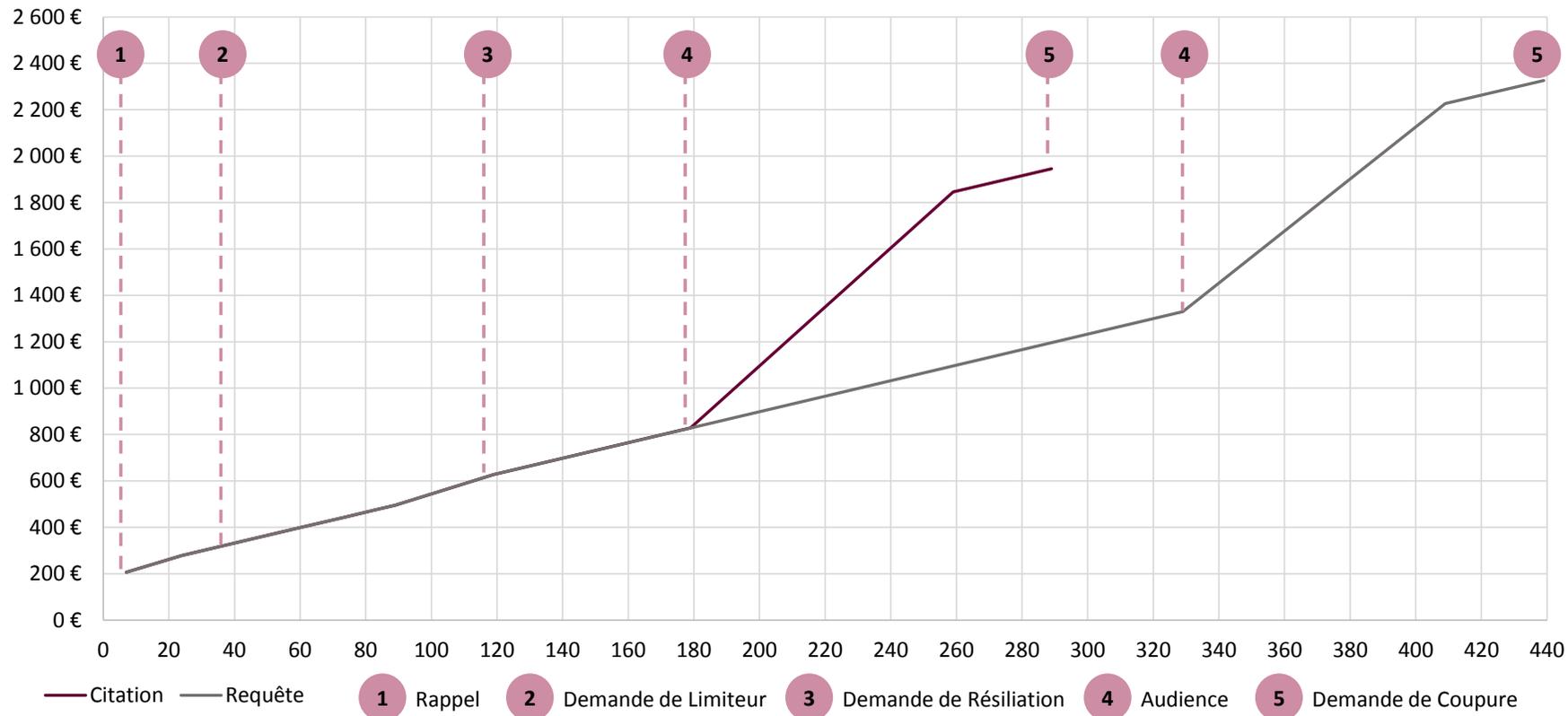
Tout au long de la procédure, la dette du consommateur continue de s'accumuler (cf. Figure 12). En partant de l'hypothèse que le client ne paie aucune facture jusqu'à la coupure effective, la dette atteint des niveaux très élevés : au-delà de 1.900€ dans le cas de la citation et plus de 2.300€ dans le cas de la requête. La différence entre les procédures par requête et par citation est nette : la dette est arrêtée plus tôt et atteint un niveau moins élevé dans le cas de la citation.

La composition de la dette est présentée sur la Figure 13 : la partie « énergie », composée principalement des factures mensuelles et de régularisation échues au cours de la procédure, représente la majeure partie de la dette. Les frais de justice engendrent un surcoût de 27 à 39%.

Cette observation est d'une importance significative, à deux niveaux. D'une part, la précarité du consommateur déjà endetté s'accroît avec la durée de la procédure car sa dette atteint des niveaux élevés, qu'il est de plus en plus difficile d'apurer. D'autre part, seule une portion mineure des dettes faisant l'objet d'une procédure en justice de paix est recouvrée par les fournisseurs²⁰. Cette part est supposée égale à 10% dans le modèle de coûts de cette étude. L'accumulation de la dette des clients est donc également au désavantage des fournisseurs d'énergie.

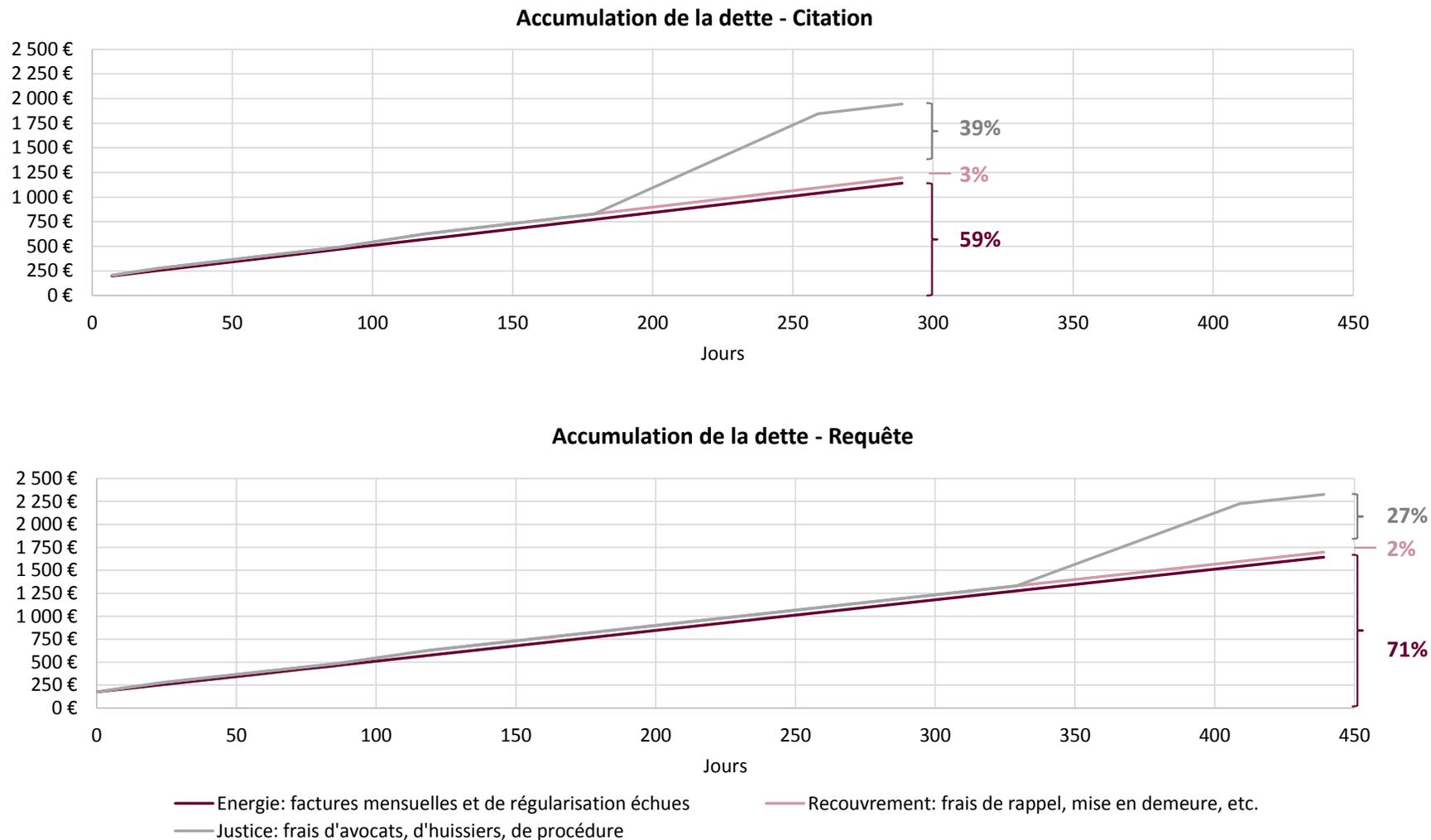
²⁰ Cf. section suivante : Les montants irrécouvrables s'élèvent annuellement à près de 20 millions d'euros en Région de Bruxelles-Capitale.

Figure 12 – Accumulation de la dette dans le cas d’une citation ou d’une requête



SOURCE : Analyse Sia Partners

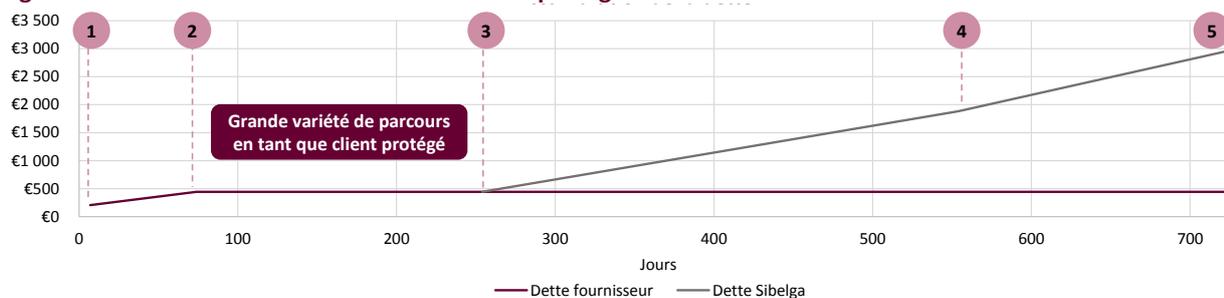
Figure 13 – Composition de la dette dans le cas d’une citation ou d’une requête (courbes cumulatives)



SOURCE : Analyse Sia Partners

La Figure 14 présente les spécificités de l'accumulation de la dette d'un client protégé : le client protégé est sorti, du moins temporairement, du processus classique. Sa dette cesse de s'accumuler auprès du fournisseur commercial. Pour la majorité (93%) des clients du portefeuille de Sibelga, aucune demande de résiliation en justice de paix n'est introduite par le GRD. Les clients concernés par ces demandes de résiliations (7%) recommencent après un laps de temps à accumuler une dette auprès du fournisseur de dernier ressort, qui atteint des niveaux élevés (plus de 1.400€ en moyenne). La

Figure 14 – Accumulation de la dette d'un client protégé



SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

Figure 14 représente donc le parcours d'une part minoritaire de clients du fournisseur de dernier ressort.

3. Coût sociétal de la procédure

La procédure de résiliation de contrat est coûteuse pour le client concerné, mais également pour la société dans son ensemble. Le tableau présenté ci-dessous synthétise les coûts globaux de la procédure, à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale : au total, la société supporte un coût de près de 41 millions d'euros, lié aux impayés du secteur de l'énergie et au processus de recouvrement.

Ce calcul a pour objectif de mettre en évidence que la société supporte le coût des impayés par différents biais, via l'implication de plusieurs acteurs. Bien que leurs intérêts soient divergents, les coûts que ces acteurs encourent ont un impact sensible au niveau sociétal. De plus, ce coût financier concerne uniquement le défaut de paiement et la procédure liée, mais n'inclut pas les coûts indirects liés à la situation de précarité (par exemple, les conséquences sanitaires ou

Figure 15 – Coût sociétal de la procédure (2015)



SOURCES : Données confidentielles des fournisseurs ; Sibelga; Brugel ; Analyse Sia Partners

sociales).

La part des montants passés en irrécouvrables atteint près de la moitié du coût total, c'est-à-dire près de 20 millions d'euros. La volonté des fournisseurs de freiner l'emballement de la dette des clients au plus tôt vise à limiter le niveau de ces créances irrécouvrables. Les activités de recouvrement des fournisseurs sont également un poste de coûts important (presque 25% du total). A nouveau, le niveau élevé de ce poste explique les efforts investis par les fournisseurs pour optimiser leurs processus.

Les défauts de paiement et le recouvrement chez les fournisseurs commerciaux sont un point d'attention primordial car ces coûts sont finalement répercutés sur la facture des consommateurs, via la composante énergie.

Au sein des C.P.A.S., les coûts liés aux enquêtes sociales doivent être considérés dans leur contexte global : l'enquête sociale, qui aboutit sur un accompagnement du ménage et donc un meilleur taux de paiement de l'ensemble de ses factures, ne bénéficie pas uniquement au secteur de l'énergie. Les remboursements de dettes, financés par les fonds alloués à l'article 6 du fonds fédéral énergie (ou « fonds Vande Lanotte »), représentent plus de 10% du coût sociétal total de la procédure de recouvrement et résiliation de contrat. Ces montants sont alloués à une action à impact direct – le paiement d'une facture ou le remboursement d'une dette – mais n'ont pas de visée durable car ils n'ont pas d'effet sur la source du problème.

Les coûts de la justice de paix, qui représentent la part la plus faible du coût sociétal total, concernent uniquement 5.742 clients sur l'année 2015. L'activité des juges de paix liée à l'énergie est incluse dans le budget total de la justice (détermi-

né au niveau fédéral), réparti par canton. Cette activité n'entraîne donc pas un surcoût mais représente davantage un coût d'opportunité et participe à l'engorgement des tribunaux et aux conséquences liées.

Enfin, le fournisseur de dernier ressort encourt 12% des coûts totaux. Pour rappel, les activités de recouvrement de Sibelga comprennent des coûts fixes importants, pour un nombre de clients limité (2.362 en 2015). De plus, Sibelga prend aussi en charge des coûts liés à des consommateurs externes à son portefeuille de clients (activité de pose et enlèvement des limiteurs chez plus de 20.000 ménages).

IV. Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués

Outre le constat du coût élevé de la procédure actuelle, cinq autres constats majeurs ont été relevés lors des rencontres organisées avec les acteurs impliqués dans la procédure de résolution de contrat (fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, juges de paix, C.P.A.S.) :

1. La procédure manque son objectif de protection du consommateur ;
2. La protection sociale provient de moyens alternatifs ;
3. La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ;
4. La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois ;
5. La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années.

Ces cinq constats sont détaillés dans la suite de ce chapitre.

A. Constat n°1 : La procédure manque son objectif de protection du consommateur

La procédure de recouvrement des créances et de résiliation de contrats d'énergie ne garantit pas une protection sans faille du consommateur. L'analyse de cette procédure montre que les consommateurs suivent des parcours différents, presque propres à chacun. En effet, les disparités proviennent à la fois des pratiques des fournisseurs, de celles des C.P.A.S. et de celles des cantons judiciaires.

Deux raisons principales expliquent les disparités des procédures appliquées chez chaque fournisseur :

1. Une recherche d'efficacité, impactant les délais et les modalités de la procédure : selon leurs caractéristiques propres, les fournisseurs investissent plus ou moins d'efforts dans la recherche de rapidité de la procédure. Certains fournisseurs de petite taille tendent vers une accélération de la procédure afin de mettre fin à l'endettement le plus rapidement possible, pour assurer leur survie financière ;
2. Une optimisation micro-économique propre à chaque fournisseur : tout en respectant les contraintes de l'ordonnance, les fournisseurs peuvent choisir le moment où ils introduisent la procédure en justice de paix afin d'assurer que la démarche soit rentable. Leur calcul de rentabilité inclut notamment les frais de procédure, la probabilité de réussite de leur demande, les montants qu'ils espèrent récupérer.

1. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, pour des raisons d'efficacité de la procédure

Les ordonnances gaz et électricité rendent possible une certaine latitude au niveau des délais de la procédure (par exemple, la mise en demeure doit être envoyée au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel). Par nécessité économique, les petits fournisseurs se focalisent sur la rapidité de la procédure, tandis que certains plus gros fournisseurs font preuve d'une plus grande flexibilité. Toutefois, de manière générale, les fournisseurs essaient d'optimiser de façon continue leurs processus, dans les limites permises par l'ordonnance.

Pour illustrer ces divergences, un fournisseur de petite taille envoie un premier rappel trois jours après l'échéance de la facture (non facturé au client, s'il n'a jamais reçu de rappel) et un second après 15 jours, alors que l'ordonnance prévoit un unique rappel dans les 15 jours suivant l'échéance. Cette étape supplémentaire permet au fournisseur de récupérer plus rapidement les impayés dus à des oublis mais impose un courrier payant supplémentaire aux personnes ayant auparavant déjà reçu un rappel.

S'il s'agit d'un nouveau client, qui n'a pas encore payé de facture, ce même fournisseur envoie une mise en demeure 15 jours après l'échéance de la facture, à la place d'un deuxième rappel. Ce fournisseur essaie donc de cibler au plus tôt les nouveaux mauvais payeurs et de les inciter à corriger la situation rapidement.

Environ huit jours après la réception de la mise en demeure, avant d'envoyer la proposition de plan d'apurement, certains fournisseurs (de taille moyenne ou grande) prennent contact téléphoniquement avec le client, dans les limites de leur capacité d'appels. Il s'agit d'une étape complémentaire aux rappels prévus par l'ordonnance, qui favorise le contact humain pour s'assurer de la compréhension des conséquences de la procédure par les clients et ainsi endiguer au plus tôt leur endettement. Cet appel nécessite cependant des moyens financiers et logistiques dont les petits fournisseurs ne disposent pas systématiquement.

Certains fournisseurs font appel à des partenaires externes de recouvrement, dans une recherche d'efficacité du processus, tandis que d'autres internalisent l'ensemble de la procédure. Au-delà d'une certaine taille critique, les fournisseurs externalisent le recouvrement des dettes afin de se concentrer sur leur cœur d'activités. Le transfert des dossiers engendre des coûts mais diminue la charge du service de recouvrement interne. Les éléments déclencheurs de l'externalisation du recouvrement varient selon les fournisseurs :

- Chez un fournisseur, le dossier est envoyé au partenaire de recouvrement de manière automatique 30 jours après la mise en demeure ;
- Chez un autre, le dossier est transféré si le client n'a pas conclu de plan d'apurement 50 jours après la mise en demeure.

L'impact de l'externalisation du recouvrement sur le client endetté est une pression supplémentaire l'incitant à payer sa dette, **au prix de possibles difficultés de compréhension du client face à l'intervention d'un nouvel interlocuteur dans la procédure.**

Toutes ces divergences, de plus ou moins grande ampleur, s'additionnent et impliquent une grande variété dans les procédures appliquées aux clients en défaut de paiement.

2. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, dues à leurs optimisations micro-économiques

Les ordonnances imposent un délai minimal avant l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix, au-delà duquel les fournisseurs sont libres de choisir le moment de déclenchement de la procédure le plus opportun par rapport à leur situation. Les fournisseurs débutent les procédures en justice de paix lorsque les résultats de leur optimisation micro-économique sont positifs, ce qui engendre des situations différentes selon le fournisseur. Certains fixent un seuil minimal de dette pour introduire une procédure en justice de paix, qui se chiffre en plusieurs centaines d'euros (un niveau d'endettement important pour les clients). Leur objectif est que les frais de procédure ne dépassent pas le montant à récupérer. Les fournisseurs opèrent ici une optimisation micro-économique favorisant leurs propres intérêts, qui ne sont pas conciliables avec ceux du client, qui peut perdre le contrôle de son endettement.

Les habitudes des juges de paix dans leurs prises de décision sont également prises en compte par les fournisseurs commerciaux et le fournisseur de dernier ressort. Plusieurs fournisseurs n'introduisent pas de demande de résiliation s'ils sont certains que leur demande sera rejetée, afin de ne pas devoir subir de frais supplémentaires inutiles. Leur objectif est, premièrement, de mettre fin à l'accumulation de la dette, et secondairement d'être remboursé. Par conséquent, les demandes de résiliation ne sont pas uniquement enclenchées sur la base de critères objectifs relatifs à la situation de la dette du client. La dette d'un client est donc traitée de manière différente selon le canton dans lequel il habite.

Le mode d'introduction de la demande de résolution de contrat en justice de paix a aussi une influence sur cette optimisation micro-économique : les fournisseurs doivent effectuer un arbitrage entre le coût de la procédure et le délai d'attente avant le jugement. La requête est le moyen d'assignation le plus fréquent actuellement en raison de son moindre coût. Cependant, un surcroît de travail est engendré pour les greffes de la justice de paix, menant à des délais additionnels. La citation est donc de plus en plus privilégiée car, même si des frais d'huissiers supplémentaires sont occasionnés, elle permet un gain de temps (environ cinq mois) avant l'audience.

Certains fournisseurs incluent un autre facteur dans leur analyse d'optimisation : lorsque c'est possible et rentable économiquement, ils activent la fin de contrat après trois ans pour les clients en défaut de paiement. Si la fin de contrat est proche (selon des délais prédéfinis), la procédure s'interrompt et la fin de contrat est signifiée au client à l'expiration du délai. La situation est évaluée à plusieurs moments-clés de la procédure : le solde projectif du client au moment de la fin de contrat est comparé avec le coût de la procédure en justice de paix pour déterminer quelle option est la moins coûteuse. Cette solution est donc une alternative à l'introduction d'une demande de coupure en justice de paix pour mettre fin à l'accumulation d'une dette, qui permet au fournisseur de ne pas engager d'efforts trop importants dans le recouvrement des dettes des clients. Néanmoins, la fin de contrat n'est pas activée fréquemment (53 cas en 2015) en raison de l'obligation de faire offre pour une durée minimale de trois ans en Région de Bruxelles-Capitale.

3. Certains ménages ne bénéficient pas de l'aide des C.P.A.S. car ils n'entrent pas dans leur champ de vision

L'accompagnement du consommateur au long de la procédure lui permet d'être un acteur plus actif dans la régularisation de sa dette en :

- Lui faisant connaître les aides disponibles ;
- Lui faisant comprendre les étapes et conséquences de la procédure de résiliation de contrat ;
- Le préparant à l'audience en justice de paix ;
- Facilitant la décision du juge de paix en fournissant un état des lieux complet de la situation financière du consommateur.

Les contacts entre clients en défaut de paiement et C.P.A.S., notamment sur la base des listings envoyés par les fournisseurs, revêtent une importance particulière puisqu'ils peuvent permettre d'éviter la coupure dans la majorité des cas. Les ménages coupés sont en effet pour la plupart des ménages qui ne s'adressent pas aux C.P.A.S., pour des raisons de méconnaissance ou de mauvaise perception de l'institution, de repli sur soi, de lourdeur administrative, de hiérarchisation des factures, etc.

Peu de clients refusent d'apparaître sur les listings de clients en défaut de paiement envoyés aux C.P.A.S. par les fournisseurs. Ces listings sont donc des outils précieux pour le ciblage des clients endettés.

Les listings sont cependant sous-utilisés pour deux raisons principales :

1. Le manque de ressources au sein des C.P.A.S. : Les acteurs sociaux n'ont pas les moyens d'établir des prises de contact directes et plus proactives. De plus, chaque dossier traité par le C.P.A.S. représente une charge de travail importante, ce qui limite le nombre de ménages pouvant être suivis. Les listings servent actuellement à identifier des ménages déjà suivis par les C.P.A.S., ce qui démontre une sous-exploitation de ce canal de communication ;
2. Des difficultés pratiques : Les listings contiennent l'adresse postale du client mais pas le montant de sa dette (information qui pourrait cependant être transmise dans le cadre actuel) ni son numéro de téléphone (information confidentielle). Les C.P.A.S. prennent donc contact par courrier avec les clients listés et reçoivent très peu de réponses (<10%), notamment parce que ce courrier est noyé parmi de nombreux autres (par exemple, des rappels de paiement ou lettres d'huissier) et parce que les envois des C.P.A.S. ne sont pas toujours compris par le public.

Les fournisseurs n'ont, par ailleurs, pas de vue sur les actions prises par les C.P.A.S. suite à l'envoi des listes de clients en défaut de paiement.

Les C.P.A.S., acteurs centraux de la protection sociale, n'arrivent pas à capter un nombre suffisant de ménages en difficulté de paiement pour leur proposer une aide. Les ménages non aidés ont d'autant plus de difficultés à s'extraire de la spirale de l'endettement.

4. Les ménages ne bénéficient pas du même type d'aides dans tous les C.P.A.S.

Les C.P.A.S. appliquent des stratégies d'approche différentes en ce qui concerne les dettes énergie car les bonnes pratiques liées à l'accompagnement des ménages en défaut de paiement sont généralement édictées par les autorités désignées au sein de chaque instance. Les travailleurs sociaux appliquent les lignes directrices développées au sein de leur C.P.A.S. Par exemple, certains C.P.A.S. privilégient un paiement de la dette à l'introduction d'une demande de statut de client protégé car cette solution est plus immédiate. Les ménages en défaut de paiement bénéficient donc de traitements différents de la part du C.P.A.S. selon la commune dans laquelle ils habitent.

Une autre illustration de ce constat est le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs. À tout moment de la procédure, un C.P.A.S. peut utiliser une convention signée avec le fournisseur commercial ou de dernier ressort pour

effacer la dette d'un client. Le C.P.A.S. paie une part (majoritaire) de la dette du client et le fournisseur abandonne l'autre part. Ce système est bénéfique pour les fournisseurs car le C.P.A.S. leur permet de cibler des clients précarisés qui doivent être aidés.

Cependant, le nombre de conventions a fortement diminué ces dernières années pour deux raisons majeures :

1. Le mécanisme est mal connu des fournisseurs ;
2. La mise en pratique des conventions dépend également fortement de la politique appliquée au sein des différents C.P.A.S.

En outre, l'efficacité du système actuel dépend de la fréquence d'envoi des listings de clients endettés aux C.P.A.S. (d'hebdomadaire à annuelle selon le fournisseur) : les C.P.A.S. peuvent faire un usage plus efficace des conventions s'ils reçoivent fréquemment des listes mises à jour.

5. Les aides prévues ne sont pas adéquates

Tout d'abord, le statut de Client Protégé Régional présente certains défauts :

1. Le statut de Client Protégé Régional est une aide curative, accordée uniquement après réception d'une mise en demeure, lorsque l'endettement du client est enclenché ;
2. L'aide octroyée est temporaire car le remboursement de l'entièreté de la dette occasionne la perte du statut, sans imposer un suivi social sur le plus long terme ;
3. Le statut souffre d'un manque d'attractivité : les sanctions (pose du limiteur et tarif maximum) freinent les demandes de statut de client protégé.

Un risque de dysfonctionnement apparaît également au niveau des ménages chauffés à l'électricité. En cas de défaut de paiement, l'ordonnance prévoit que les ménages chauffés à l'électricité soient basculés vers la procédure gaz. Ce basculement vise à éviter la pose du limiteur, qui ne permet pas de chauffer de manière adéquate un logement à l'électricité. Cependant, les fournisseurs n'ont pas de moyen de connaître le vecteur de chauffage de tous les clients et d'appliquer systématiquement le basculement vers la procédure gaz. Les cas concernés sont rares (environ 5% de la population bruxelloise se chauffe à l'électricité).

Ensuite, le statut de Client Hivernal participe à l'aggravement des situations de forte accumulation de la dette :

1. La période hivernale fixée (1^{er} octobre – 31 mars) est longue : la coupure est retardée de plusieurs mois et le client a la possibilité de changer de fournisseur à la fin de la période hivernale pour échapper à la coupure effective ;
2. Les régularisations de dettes sont rares car les clients hivernaux n'ont pas d'incitant à rembourser leur fournisseur commercial durant la période hivernale ;
3. Le faible taux de paiement des clients hivernaux, qui s'endettent également auprès de Sibelga, entraîne une aggravation de leur dette et un coût sociétal important.

Enfin, la procédure en Justice de Paix est, en théorie, un canal d'action adéquat au niveau de son principe, qui est basé sur une structure existante et dotée de procédures bien établies, et qui garantit l'impartialité de la procédure et la défense du consommateur. Cependant, des problèmes pratiques nuisent à la réalisation de ses objectifs sociaux :

1. L'engorgement des tribunaux :

- La rapidité de traitement d'un dossier dépend de l'engorgement du tribunal concerné, particulièrement dans les cas de demandes par requête (dans lesquels les greffes sont chargés de l'envoi du recommandé au client²¹) ;
- Etant donné le nombre élevé de demandes introduites par les fournisseurs d'énergie, de nombreux dossiers ne peuvent pas être traités aux audiences les plus proches et peuvent alors être reportés à une audience plus tardive (parfois de plusieurs mois) ;
- Les seuils de dette minimaux imposés par certains juges aggravent l'accumulation de la dette : certains juges estiment que les dettes inférieures à 500€ ne sont pas suffisamment élevées pour faire l'objet d'une procédure de résiliation ;
- L'optimisation micro-économique des fournisseurs les incite à introduire les demandes de résiliation pour des montants de dettes supérieurs à un seuil leur permettant de récupérer les coûts de la procédure (l'objectif étant de stopper la dette, plutôt que la récupérer). Ce seuil s'élève généralement au-delà de 500€.

2. Les problèmes liés à l'ordonnance :

- Les juges sont dans l'incapacité de juger la recevabilité d'un dossier: ils sont supposés vérifier la pose du limiteur mais n'en ont ni les moyens ni le temps. De plus, les fournisseurs sont dans l'impossibilité de produire une telle preuve, sous une forme lisible et compréhensible, tant pour le juge que pour le client ;
- Lors de jugements par défaut, le juge n'est plus censé prendre connaissance du dossier et doit, en principe, faire droit aux demandes du fournisseur²². Ce principe ne permet pas de vérifier que ce qui est réclamé au client correspond bien à ce que ce dernier est légalement et contractuellement tenu de payer.

En raison de ces difficultés, une grande part des juges de paix bruxellois estime que la procédure doit être revue afin de filtrer et exclure les dossiers ne nécessitant pas une analyse d'un juge de paix. En contrepartie, le traitement des dossiers dont l'examen serait soustrait aux juges de paix devrait impérativement et scrupuleusement respecter les textes légaux et réglementaires afin d'éviter une hausse des plaintes de la part des clients.

6. Les sanctions prévues ne sont pas adéquates

La sanction du limiteur de puissance a été mise au point afin de limiter fortement l'endettement des ménages. Certains acteurs du secteur indiquent que cet objectif n'est pas atteint, pour les raisons suivantes :

1. L'inefficacité du dispositif :

- La moitié des demandes de placement de limiteur n'aboutissent pas à un placement effectif, en raison d'une annulation de la procédure (due à un paiement ou une « disparition » du client) ou parce que l'accès au compteur est empêché par le client ;
- Les C.P.A.S. obtiennent facilement la rehausse du limiteur à 4.600 watts, parfois sans fournir de justification. Cette limite n'exerce aucune contrainte sur la consommation d'un ménage standard, ce qui peut favoriser le développement d'un sentiment d'impunité chez le consommateur endetté ;

²¹ Une charge de travail de 90 minutes (approuvées par le Collège des Cours et Tribunaux en 2013) est prévue pour le traitement d'un dossier par un greffe, quel que soit le monde d'introduction de la demande.

²² Source: Information communiquée par les juges de paix lors des rencontres organisées dans le cadre de cette étude.

- Bien qu'une durée de six mois soit prévue dans l'ordonnance, la rehausse n'est pas limitée dans le temps dans les faits (en raison des coûts occasionnés par les poses et enlèvements de limiteurs).

2. Le coût élevé du limiteur :

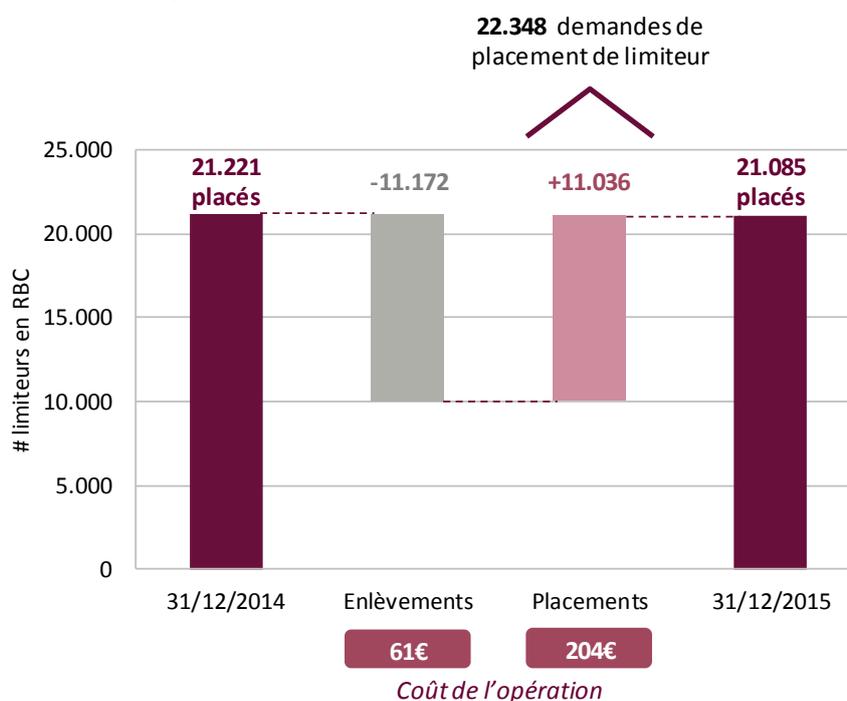
- Bien que le coût du dispositif de limitation de puissance soit faible (environ 9€), les opérations de placement et d'enlèvement des limiteurs coûtent 3 millions d'euros par an à Sibelga en raison des coûts de déplacement des agents ;
- Ce coût est perçu par les acteurs comme démesuré par rapport au faible impact exercé sur la consommation des ménages ;
- Plusieurs visites sont nécessaires à la réussite d'une pose de limiteur, ce qui explique la différence entre le coût de pose (204€) et d'enlèvement (61€) d'un limiteur.

La Figure 16 montre que le nombre de limiteurs en place chez les clients résidentiels est resté stable entre 2014 et 2015 car les placements de limiteurs ont compensé le nombre d'enlèvements de limiteurs. 21.085 ménages, c'est-à-dire plus de 4% de la population bruxelloise, sont limités dans leur consommation d'électricité.

La différence entre le nombre de demandes de placement de limiteur (22.348²³) et le nombre de limiteurs effectivement placés (11.036) est marquante. 11.312 ménages ont donc évité la pose du limiteur :

- Certains ménages réagissent en payant leurs dettes ou contractant un plan d'apurement durant la phase de placement du limiteur. Les fournisseurs annulent alors le scénario de placement du limiteur ;
- Les autres demandes aboutissent à une situation de limiteur « réputé placé » (dix jours après la demande de placement), qui permet la poursuite de la procédure de recouvrement par le fournisseur quel que soit le résultat du scénario de placement du limiteur.

Figure 16 – Nombre de limiteurs placés (2015)



SOURCES : Brugel ; Sibelga ; Analyse Sia Partners

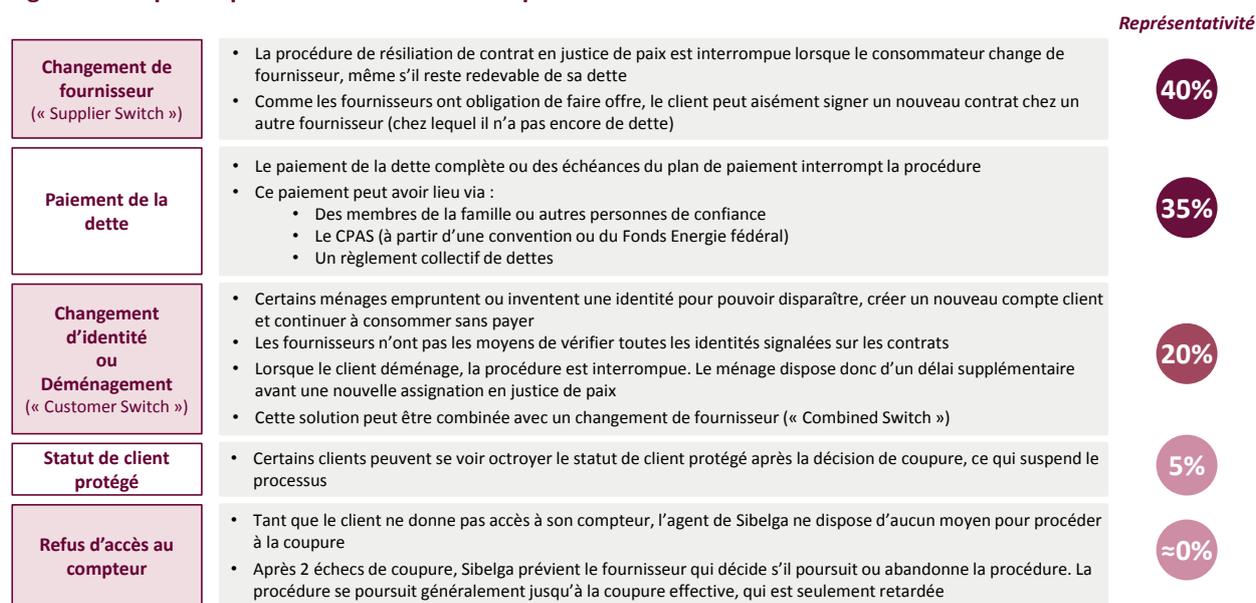
23

B. Constat n°2 : La protection contre la coupure provient de moyens alternatifs

Comme précédemment évoqué, une part relativement faible des consommateurs pour lesquels une demande de résiliation est introduite subit la coupure : 2.800 « fuites » sont observées entre la décision de coupure sans terme et délai et la demande de coupure, et 185 entre la demande de coupure et la coupure effective. Les consommateurs trouvent donc des pistes alternatives pour échapper à la coupure, dont certaines montrent les failles de la procédure actuelle.

Les ménages en défaut de paiement peuvent éviter la coupure de manière relativement aisée, grâce à cinq options principales :

Figure 17 – Options permettant d'éviter la coupure



SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

Les pourcentages de représentativité ont été estimés à partir d'un échantillon de clients d'un fournisseur commercial, et confirmés par les retours d'expérience du gestionnaire du réseau de distribution. Les trois pistes d'échappatoire rosées sont les pistes qui **contournent** le système de protection sociale défini dans l'ordonnance: **le client conserve son accès à l'électricité et au gaz mais la dette n'est pas épurée. Au contraire, les deux pistes blanches concernent une régularisation de la situation prévue dans l'Ordonnance.**

Ainsi, de nombreux ménages (environ 60% des clients pour lesquels la décision de coupure a été prononcée) tentent d'échapper à la procédure officielle car ils ne perçoivent pas la protection sociale qu'elle est supposée leur apporter. **Cette situation peut favoriser l'apparition d'un sentiment d'impunité, la procédure étant interrompue et la fourniture restant assurée. Le ménage n'est alors plus incité à rechercher une solution pour régler sa dette car celle-ci sera nécessairement plus contraignante que le contournement du problème.**

C. Constat n°3 : La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ou à trouver de l'aide pour y parvenir

1. Peu de plans d'apurement atteignent leur objectif

Afin d'aider les consommateurs endettés à apurer leur dette, un plan d'apurement leur est proposé par le fournisseur. En fonction du fournisseur, il s'agit d'une proposition chiffrée ou seulement de la mention de la possibilité d'en contracter un. Cette différence a un impact sur le nombre de plans conclus.

Environ la moitié des plans d'apurement n'est pas respectée pour deux raisons principales :

1. Un problème dans la définition du plan :
 - Le degré de négociation autorisé par le fournisseur à propos des mensualités est très variable ;
 - Les modalités de plans de paiement demandées par les C.P.A.S. sont parfois considérées comme peu réalistes par les fournisseurs ;
2. Un refus du client de respecter le plan ou une mauvaise gestion des factures : les acteurs sociaux soulignent la difficulté de discerner l'origine des différentes factures reçues (entre les échéances du plan d'apurement, les factures mensuelles et factures de régularisation).

Cet outil est l'unique moyen de remettre à flot des ménages fortement endettés mais n'atteint pas suffisamment souvent ses objectifs.

2. La procédure de résiliation entraîne des délais qui favorisent l'emballement de la dette du consommateur

Les délais occasionnés par la procédure « pré-justice » et en justice de paix n'incitent pas les clients à régulariser leur situation rapidement. A partir d'optimisations micro-économiques, les fournisseurs décident du montant d'endettement à partir duquel une procédure en justice de paix est enclenchée, ce qui occasionne des délais supplémentaires. Au-delà d'un certain seuil d'endettement, les fournisseurs visent plus à mettre fin à l'accumulation de la dette qu'à récupérer celle-ci. Ils ne font donc plus d'efforts supplémentaires pour encourager le client à effectuer les paiements.

En conséquence, la dette atteint déjà plusieurs centaines d'euros au moment de l'audience, auxquels viennent ensuite s'ajouter les frais de justice.

De même, activer la fin de contrat permet au fournisseur commercial de mettre fin à l'accumulation de la dette, cependant un délai additionnel s'ajoute à la procédure pendant lequel le consommateur n'est pas incité à procéder au remboursement de sa dette.

Le fait que la sanction de la coupure arrive tardivement incite les consommateurs à placer le remboursement de la dette énergie dans leurs priorités faibles, et donc à rembourser prioritairement d'autres factures pour lesquelles l'impact du non-paiement est directement sensible sur leur quotidien (par exemple, la facture télécom). **Cette hiérarchisation des factures est un fait rapporté par les C.P.A.S. et les juges de paix, qui met en évidence l'intérêt de chercher des solutions globales à la précarité du fait des répercussions d'une forme de précarité sur les autres.**

3. Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles

D'une part, le consommateur doit apurer sa dette pour éviter des frais supplémentaires et des procédures de recouvrement externes. D'autre part, le fournisseur vise à engager le moins de frais possibles dans le recouvrement des créances et arrêter l'accumulation des dettes.

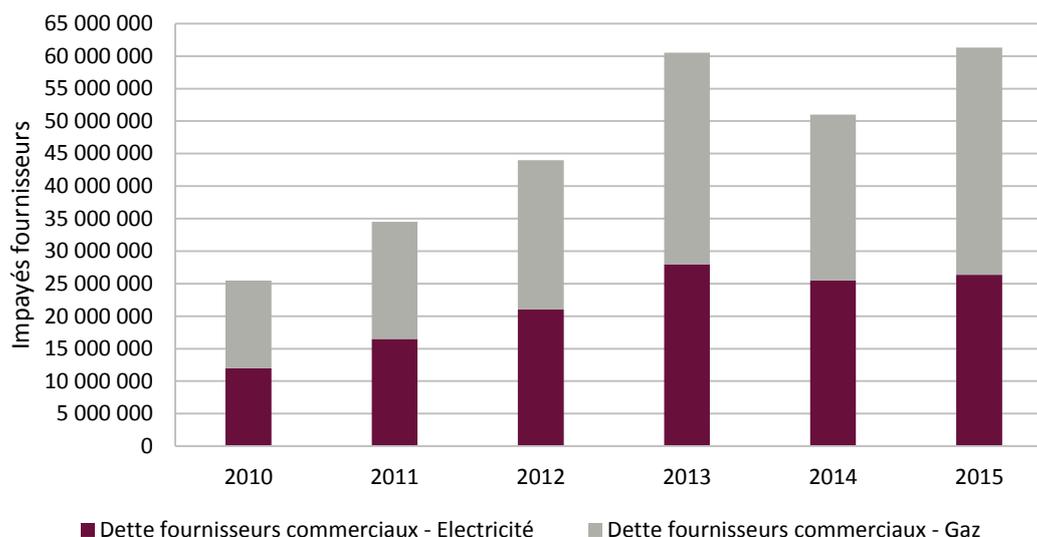
Cette incompatibilité des objectifs des deux parties entraîne une grande difficulté dans la recherche de solutions équitables.

D. Constat n°4 : La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois

1. Les coûts de la procédure et l'ampleur des impayés ont un impact sur les tarifs

Au total, les fournisseurs comptaient plus de 60 millions d'euros d'impayés en 2015. L'accroissement des dettes auprès des fournisseurs commerciaux entre 2010 et 2015 est dû en partie à l'augmentation de la facture énergétique, mais aussi aux habitudes de paiement des consommateurs : les retards de paiement sont devenus plus courants (cf. Figure 18). Le

Figure 18 – Augmentation des dettes auprès des fournisseurs commerciaux



SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

creux en 2014 est dû à la réduction du taux de TVA sur l'électricité.

La protection sociale actuelle permet à certains consommateurs de continuer à consommer sans payer, sans que leur fourniture ne soit coupée. Cette situation d'impunité engendre un emballement de la dette, dont les fournisseurs supportent l'entièreté de la charge, y compris celle liée aux tarifs de distribution et de transport et aux taxes.

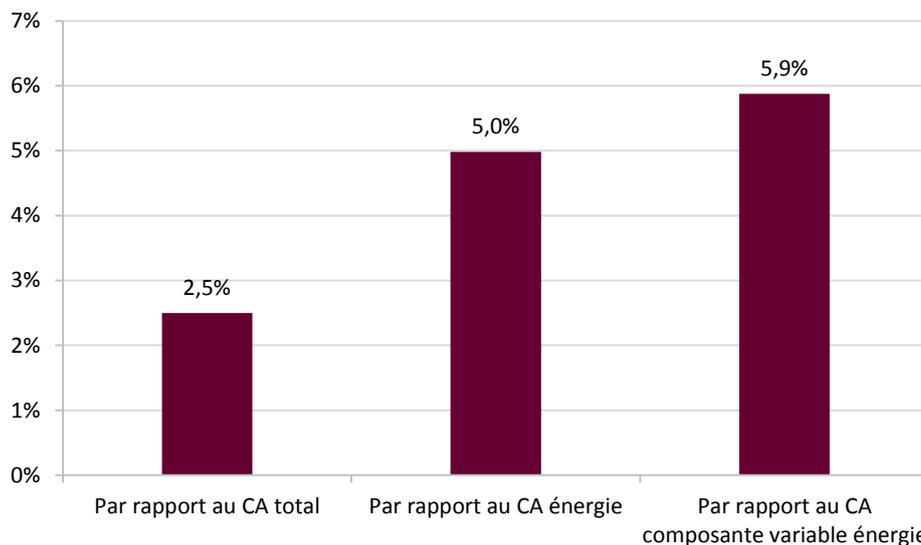
Les fournisseurs basent donc le déclenchement du processus sur une analyse d'optimisation micro-économique, comparant les coûts de la procédure aux gains qu'ils peuvent en espérer. Pour certains petits fournisseurs, l'efficacité des procédures est garante de leur survie financière.

Les échanges de Brugel avec des fournisseurs non bruxellois font apparaître que l'ampleur des impayés en Région de Bruxelles-Capitale et des coûts engendrés par le recouvrement des créances, est une des principales raisons de ne pas entrer dans le marché. Cette situation diminue la dynamique concurrentielle de celui-ci, au désavantage du consommateur.

Lorsqu'un fournisseur estime que la perte d'une créance est certaine et définitive, il passe celle-ci en irrécouvrable.

Ainsi, annuellement, 2,5% du chiffre d'affaires bruxellois des fournisseurs commerciaux d'énergie sont, en moyenne, jugés irrécouvrables. Ce pourcentage peut être ramené exclusivement sur les composantes énergie de la facture (excluant les taxes et frais de réseau) : 5% du chiffre d'affaires lié à la composante énergie sont irrécouvrables annuellement. Si ce montant devait être répercuté directement sur la composante énergie variable des tarifs, celle-ci augmente-

Figure 19 – Pourcentage des créances irrécouvrables par rapport au chiffre d'affaires des fournisseurs



SOURCES : Données confidentielles des fournisseurs ; Analyse Sia Partners

rait de près de 6%.

2. Les clients hivernaux pèsent sur la situation financière du GRD, ce qui pourrait engendrer une hausse des coûts de distribution

Comme précédemment mentionné, les clients hivernaux présentent un faible taux de paiement. L'ampleur des impayés chez Sibelga dépend donc fortement du nombre de clients hivernaux, qui est en forte croissance (multiplié par trois entre 2014 et 2015). L'impact sur le budget est à surveiller car il pourrait être répercuté sur la collectivité via une hausse des tarifs de distribution.

E. Constat n°5 : La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années

Depuis 2013, le nombre de coupures d'électricité en Région bruxelloise a été multiplié par 5. Les 1.432 coupures effectives cachent un nombre bien plus important de demandes de résiliation de contrat : 5.742. Cette différence est due aux différentes possibilités de sortie de la procédure de résiliation, détaillées précédemment. Comme les délais de la procédure de coupure engendrent un emballement de la dette, ces 1.432 coupures sont révélatrices d'une situation préoccupante d'endettement chez les ménages.

Les optimisations micro-économiques des fournisseurs les incitent à améliorer leurs processus de manière continue afin de traiter plus rapidement les dossiers de clients endettés et stopper l'emballement de leur dette. Les délais jusqu'à la demande de résiliation en justice de paix sont donc réduits. De plus, certains fournisseurs qui n'introduisaient auparavant pas de demandes de résiliation en justice de paix ont commencé à faire usage de la procédure en 2016.

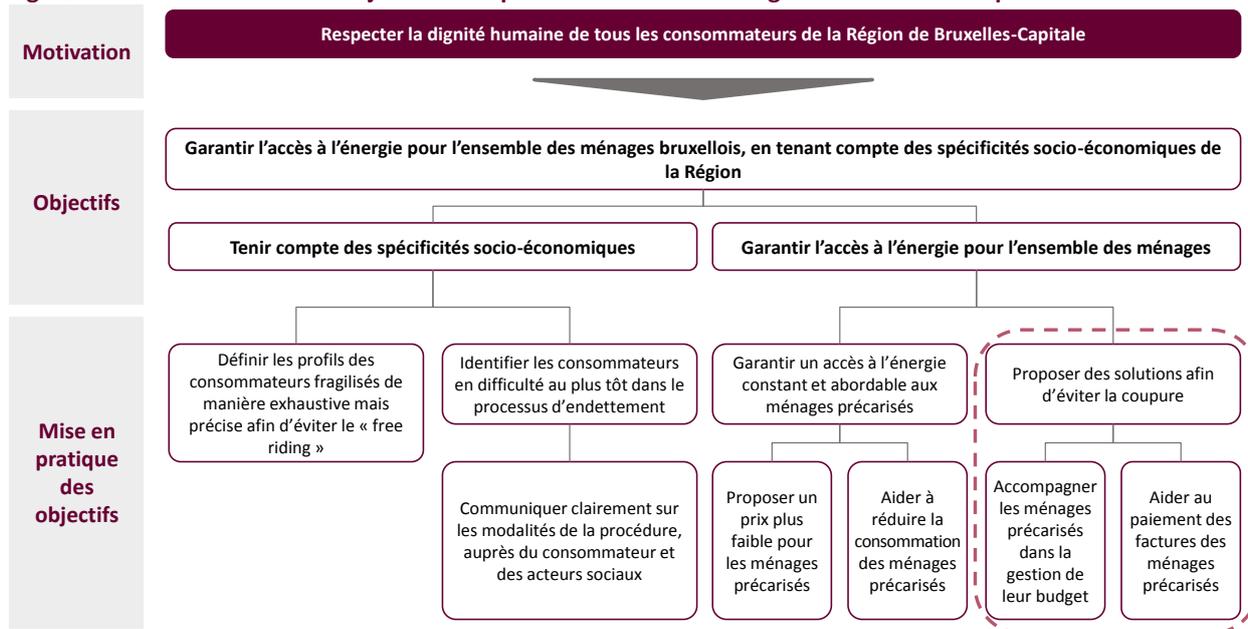
Cette tendance présente certains avantages au niveau sociétal car la sanction arrive plus tôt pour le consommateur et l'incite à adopter des mesures pour rembourser sa dette. Un effet d'exemple peut aussi apparaître, encourageant une réaction plus rapide face à un impayé. Toutefois, un risque d'explosion du nombre de coupures dans les prochaines années existe, avec des conséquences sociales considérables.

V. Pistes de solutions

En vue de concevoir des solutions améliorant significativement la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale, les objectifs de cette protection sociale ont été formalisés.

Une motivation majeure des ordonnances électricité et gaz bruxelloises est le respect de la dignité humaine des consommateurs de la Région, qui implique de garantir l'accès à l'énergie pour l'ensemble des ménages bruxellois, en tenant

Figure 20 – Formalisation des objectifs de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale



SOURCE : Analyse Sia Partners

compte de leurs spécificités socio-économiques.

D'une part, la prise en compte des spécificités socio-économiques nécessite une définition des profils de consommateurs précarisés. Cette définition doit être exhaustive mais éviter d'inclure des ménages n'ayant pas besoin d'une protection spécifique. Ensuite, les consommateurs appartenant aux profils définis doivent être identifiés de manière précoce, avant qu'ils se retrouvent dans des situations d'endettement inextricables. Une identification efficace passe par une communication claire à propos des modalités de la procédure : les consommateurs doivent pouvoir comprendre s'ils font partie des profils ciblés et les acteurs sociaux doivent aider à l'identification et encourager les ménages concernés à se faire connaître.

D'autre part, il est nécessaire de garantir l'accès à l'énergie de tous les ménages bruxellois. Cet accès doit être constant et abordable pour les ménages fragilisés. Un prix plus faible que le prix du marché, ainsi qu'une aide à la réduction de la consommation (par des conseils pratiques ou des appareils plus efficaces énergétiquement), sont les deux moyens de réduire les factures énergétiques des ménages ciblés. L'accès garanti à l'énergie implique également que la coupure soit une sanction appliquée uniquement dans des cas extrêmes pour les ménages précarisés. Dès lors, les ménages précarisés doivent être accompagnés pour gérer leur budget correctement et, lorsque leur situation financière ne le permet plus, recevoir des aides au paiement de leurs factures.

Brugel a précédemment réalisé, en collaboration avec Sia Partners, une étude sur la mise en place de systèmes de tarification solidaire, répondant au sous-objectif « Garantir un accès à l'énergie constant et abordable aux ménages

précarisés ». La présente étude vise principalement à étudier le processus menant à la coupure d'énergie, c'est-à-dire la partie inférieure droite de l'organigramme (cf. Figure 20).

Sur la base de ces objectifs formalisés et des constats détaillés dans le chapitre précédent, douze pistes d'amélioration du processus de résiliation de contrat ont été identifiées et affinées pendant des ateliers avec les différents acteurs impliqués dans ce processus (Brugel, fournisseurs, C.P.A.S., Sibelga, juges de paix) :

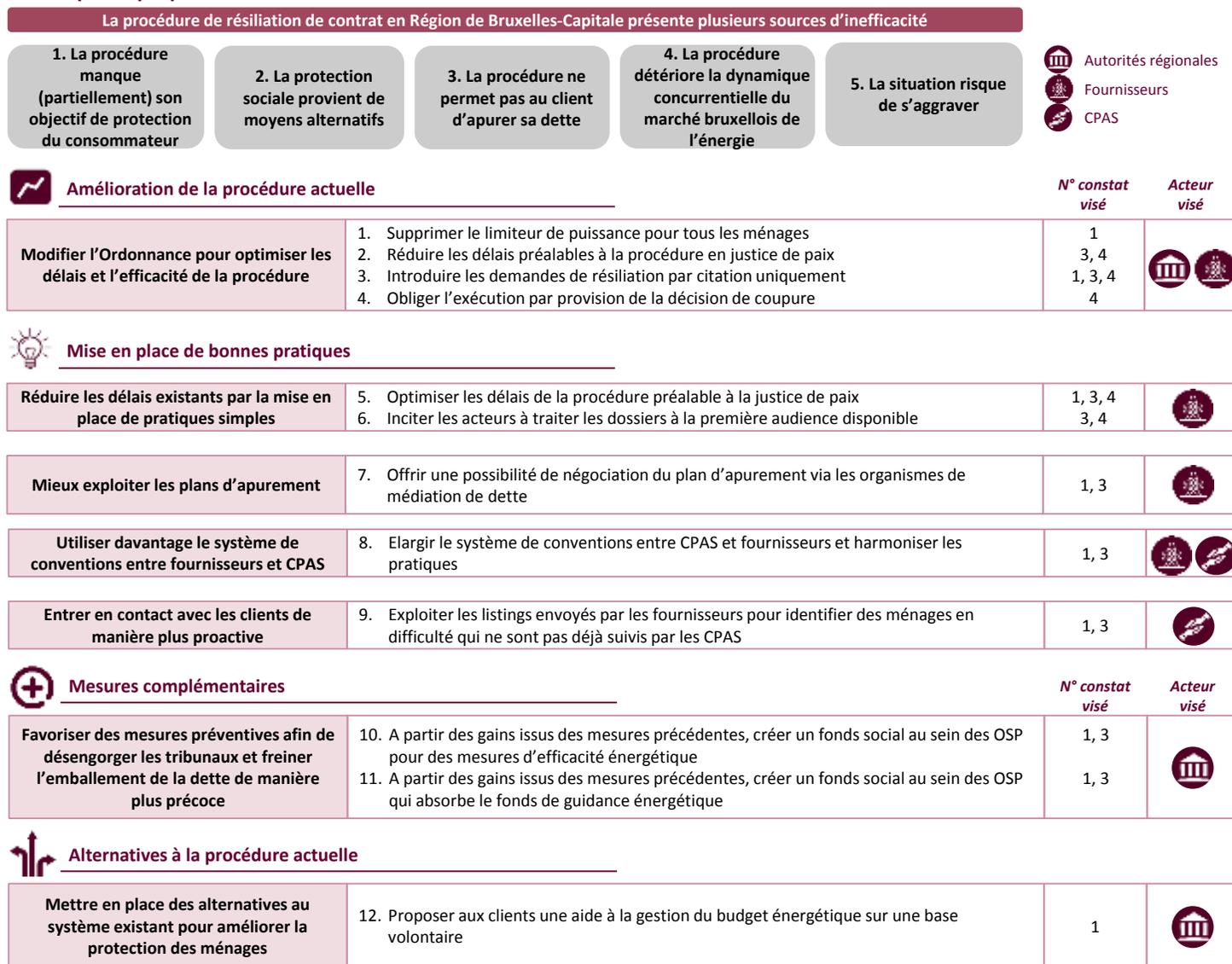
1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible ;
7. Offrir une possibilité de négociation du plan d'apurement via les organismes de médiation de dette ;
8. Elargir le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs et harmoniser les pratiques ;
9. Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S. ;
10. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP pour des mesures d'efficacité énergétique ;
11. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP qui absorbe le fonds de guidance énergétique ;
12. Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire.

Les données recueillies lors de la première phase de l'étude ont permis de quantifier l'impact de la plupart de ces améliorations sur le processus en lui-même mais aussi sur les différents acteurs concernés.

Ces mesures ont été conçues dans une démarche cohérente avec les résultats de l'étude sur la mise en place de systèmes de tarification solidaire. **Elles sont limitées à l'échelon régional, domaine de compétence de Brugel.**

Cette étude constitue une première étape d'exploration des améliorations potentielles de la procédure et n'apporte pas de mesures « clé sur porte ». L'opérationnalisation de ces mesures requerra donc des travaux plus approfondis, notamment en vue de créer d'éventuelles synergies avec des projets similaires existant déjà.

Figure 21 – Synthèse des pistes proposées



SOURCE : Analyse Sia Partners

A. Optimisation des délais de la procédure

Les quatre premières pistes de solution définies ciblent une réduction des délais de la procédure via une amélioration de son efficacité. Un passage plus précoce en justice de paix renforce la menace de coupure et pousse les ménages à réagir plus tôt, lorsque leur dette est moins élevée, ce qui limite le nombre final de coupures. Cette réduction des délais, préférablement associée à un renforcement de l'accompagnement social afin que les ménages soient pris en charge plus rapidement, permet d'éviter l'emballement des dettes des consommateurs. Dès lors, la charge de travail des tribunaux de justice de paix n'est pas significativement altérée et l'impact de ces mesures sur l'engorgement des tribunaux est marginal.

L'inclusion de ces mesures dans les ordonnances électricité et gaz bruxelloises permet d'assurer leur mise en pratique et la concrétisation des résultats.

1. Piste 1 – Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages

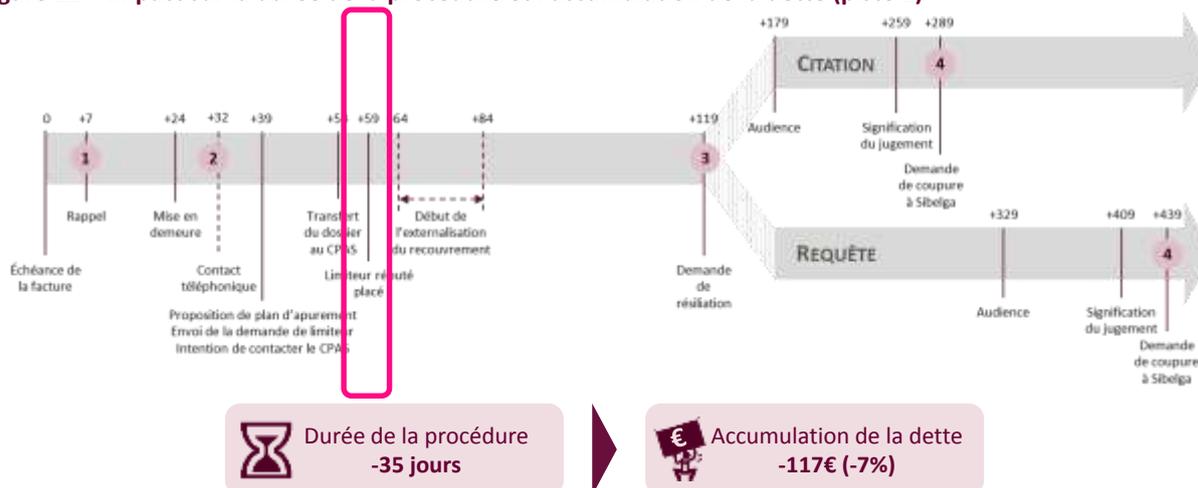
Description et objectifs de la mesure

Les analyses précédentes (cf. section IV.A.6.) ont démontré que le placement et le rehaussement fréquent du limiteur de puissance ne permettent pas de réduire significativement l'emballement de la dette. De plus, ces interventions représentent un coût important à charge de Sibelga, qui impacte les coûts de distribution, et augmentent la durée de la procédure (et donc l'accroissement de la dette).

La mesure proposée consiste donc à supprimer ces étapes, pour atteindre les objectifs suivants :

- Une diminution de la durée de la procédure de 35 jours, entraînant une réduction moyenne de la dette par consommateur de 117€ (-7%) ;

Figure 22 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 1)



SOURCE : Analyse Sia Partners

- Une économie de 3.000.000€ pour Sibelga, pouvant être réaffectée à des actions de protection sociale.

Faisabilité opérationnelle et légale

Une modification des systèmes et procédures des fournisseurs et de Sibelga est nécessaire (cf. coûts estimés ci-dessous) : les adaptations les plus conséquentes concernent le gestionnaire du réseau de distribution, qui prend actuellement en charge les aspects pratiques de la mise en place des limiteurs.

Au niveau légal, l’ordonnance électricité doit être modifiée afin de supprimer l’étape du placement du limiteur de puissance. Le texte peut être aligné avec celui de l’ordonnance gaz : la demande de résiliation doit être introduite au minimum 60 jours après l’envoi de la mise en demeure.

Analyse économique

Les coûts liés à la mise en place de cette piste concernent l’adaptation des systèmes informatiques des fournisseurs commerciaux²⁴ et de Sibelga et sont estimés à 300.000€ investis lors de la mise en place de la mesure. La principale économie réalisée provient de la suppression des limiteurs de puissance, qui libère environ 3 millions d’euros chaque année. La réduction de la durée de la procédure de 35 jours permet de réduire les montants des dettes concernées par les procédures judiciaires de 672.000€ (baisse de 117€ pour 5.742 clients) dont, par hypothèse, 90%²⁵ auraient été

Figure 23 – Coûts et économies liés à la piste 1

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l’enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 117€ * 5\,742 = 604\,000€$
Total	300 000€ (uniques)	3 604 000€ (récurrents)

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

passés en irrécouvrables (c’est-à-dire un peu plus de 600.000€).

Avantages

- La suppression du placement du limiteur de puissance permet d’ôter un obstacle aux demandes de statut de client protégé régional et d’accroître le nombre de clients protégés, ce qui étend la protection sociale ;
- Sibelga bénéficie d’un gain financier important qui peut être réalloué à des actions de protection sociale plus efficaces et/ou mieux ciblées ;
- La charge de travail des C.P.A.S. est légèrement réduite car les demandes de rehausse de la limite de puissance ne doivent plus être traitées ;
- Les procédures gaz et électricité sont uniformisées et synchronisées, offrant une meilleure lisibilité.

Inconvénients

- L’accroissement probable du nombre de clients protégés entraîne un coût additionnel, difficilement quantifiable ;
- En cas de non-paiement prolongé, le consommateur n’est pas sanctionné, même de manière symbolique, en attendant la coupure ;
- L’impact sur l’accumulation de la dette du client est limité (7%).

²⁴ Les coûts estimés à 200.000€ concernent l’ensemble des fournisseurs.

²⁵ D’après une moyenne des données confidentielles transmises par les acteurs de l’énergie. Ce pourcentage est appliqué pour les pistes suivantes également.

Variantes

Pour maintenir un effet de sanction, l’application du tarif maximum pourrait être décidée après un certain nombre de mois en défaut de paiement (par exemple, six mois) ou si le ménage ne respecte pas son plan de paiement.

Un système d’aide à la gestion du budget énergétique pourrait également être mis en application en place du limiteur, sur une base volontaire afin d’offrir un outil de suivi aux ménages le nécessitant.

2. Piste 2 - Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix

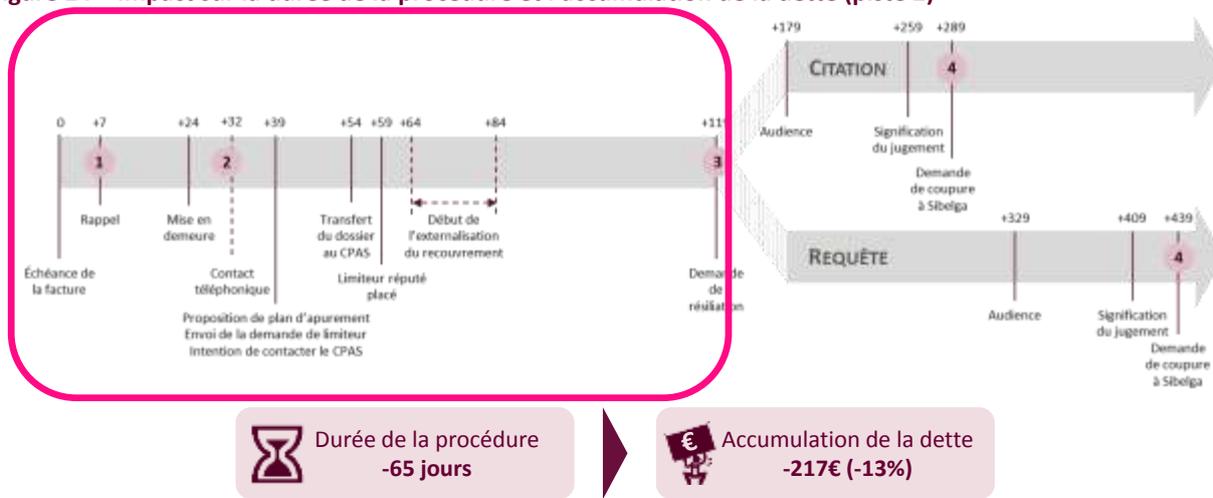
Description et objectifs de la mesure

En combinaison avec la suppression du limiteur évoquée ci-dessus, la demande de résiliation de contrat est introduite après 30 jours après la mise en demeure (au lieu de 60 actuellement). La procédure préalable à l’audience en justice de paix est donc réduite à son minimum afin de mettre un frein au plus tôt à l’endettement du consommateur.

La modification des étapes de la procédure permet d’atteindre les résultats suivants :

- Une diminution de la durée de la procédure de 65 jours, entraînant une réduction moyenne de la dette par consommateur de 217€ (-13%) ;
- Une économie de 3.000.000€ pour Sibelga, pouvant être réaffectée à des actions de protection sociale.

Figure 24 – Impact sur la durée de la procédure et l’accumulation de la dette (piste 2)



SOURCE : Analyse Sia Partners

Faisabilité opérationnelle et légale

Une modification des systèmes et procédures des fournisseurs et de Sibelga est nécessaire (cf. coûts estimés ci-dessous) : les adaptations les plus conséquentes concernent le gestionnaire du réseau de distribution, qui prend actuellement en charge les aspects pratiques de la mise en place des limiteurs.

Au niveau légal, l’ordonnance électricité doit être modifiée afin de supprimer l’étape du placement du limiteur de puissance et écourter les délais préalables à la procédure judiciaire.

Analyse économique

La piste 2 présente les mêmes coûts et économies que la piste 1. La seule différence est la plus grande diminution des

Figure 25 – Coûts et économies liés à la piste 2

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l'enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 217€ * 5\,742 = 1\,122\,000€$
Total	300 000€ (uniques)	4 122 000 € (récurrents)

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

créances irrécouvrables des fournisseurs, de plus d'un million d'euros.

Avantages

- La suppression du placement du limiteur de puissance permet d'ôter un obstacle aux demandes de statut de client protégé régional et d'accroître le nombre de clients protégés, ce qui étend la protection sociale ;
- Sibelga bénéficie d'un gain financier important qui peut être réalloué à des actions de protection sociale plus efficaces et/ou mieux ciblées ;
- L'accumulation de la dette du client est significativement réduite ;
- La procédure est plus lisible, à la fois pour le consommateur et pour le juge de paix (moins d'étapes, synchronisation des procédures gaz et électricité, et pas de vérification de la pose du limiteur) ;
- La dette énergie est repriorisée par le ménage (par exemple, par rapport aux factures télécom) car la menace d'une sanction est plus immédiate et crédible ;
- La charge de travail des C.P.A.S. est légèrement diminuée car les demandes de rehausse de la limite de puissance ne doivent plus être traitées.

Inconvénients

- En cas de non-paiement prolongé, le consommateur n'est pas sanctionné, même de manière symbolique ;
- Le raccourcissement des délais risque de réduire les opportunités dont dispose le C.P.A.S. pour agir : en effet, les défauts de paiement sont fréquemment causés par une facture de régularisation trop élevée. Or, les factures de régularisation sont envoyées suite aux relèves de compteur dans une commune. Les C.P.A.S., aussi liés à la commune, risquent donc de manquer de temps pour traiter la surcharge de demandes suite aux relèves de compteurs ;
- La diminution des délais risque d'augmenter la rotation des clients auprès des fournisseurs, avec un risque d'augmentation des frais juridiques.

Variantes

Combiner cette mesure avec les pistes 3, 4 et 6 permet d'optimiser davantage cette partie ainsi que la partie judiciaire du processus.

Une solution (partielle) envisageable au risque d'augmentation des frais juridiques, dû à la possible accélération du phénomène de « carrousel » auprès des fournisseurs, impliquerait d'obtenir les données d'identité des utilisateurs pour éviter les changements d'identité abusifs. Cette procédure devrait être encadrée par la loi de protection des données et la réglementation européenne en la matière.

3. Piste 3 - Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement

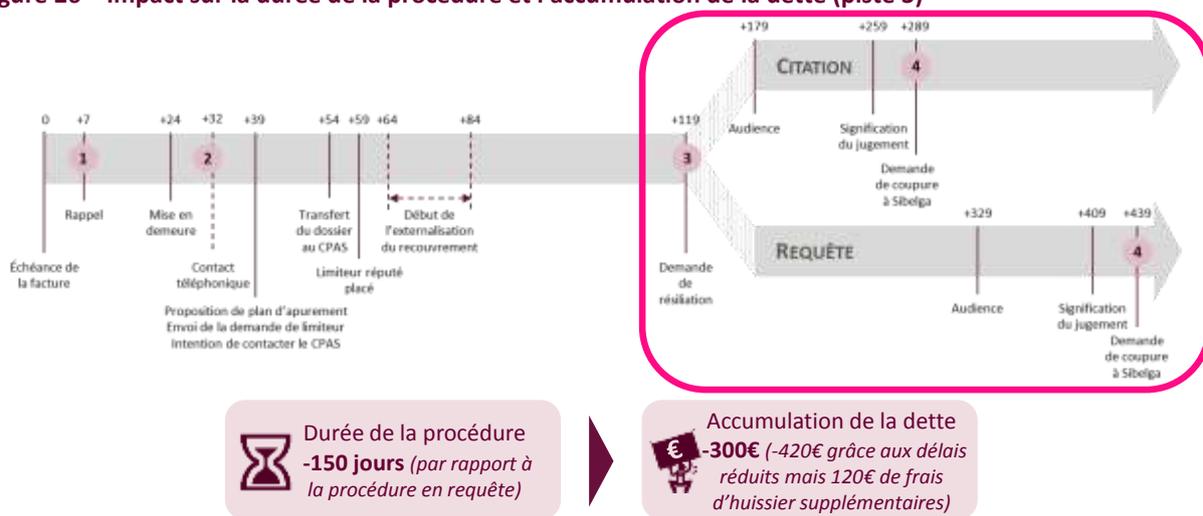
Description et objectifs de la mesure

Deux modes d'introduction de la demande de résiliation du contrat sont utilisés par les fournisseurs : la citation et la requête. Actuellement majoritaire (90% en 2015), la requête est moins chère mais engendre un surcroît de travail pour les greffes des tribunaux et des délais plus longs avant la fixation de l'audience. La citation, plus onéreuse mais plus rapide, tend à être de plus en plus utilisée par les fournisseurs qui optimisent leurs processus. Cette troisième mesure consiste à supprimer dans l'ordonnance la possibilité pour les fournisseurs de recourir à la requête afin d'entériner la tendance observée.

La modification des étapes de la procédure permet d'atteindre les résultats suivants :

- Une réduction de la durée de la procédure de 150 jours par rapport aux procédures par requête (*statu quo* par rapport aux procédures actuelles par citation) ;
- L'accumulation de la dette due aux factures énergétiques baisse de 420€, mais 120€ des frais d'huissier

Figure 26 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 3)



SOURCE : Analyse Sia Partners

s'ajoutent à la dette totale. La dette globale du consommateur décroît donc de 300€.

Faisabilité opérationnelle et légale

Etant donné que cette procédure est déjà utilisée, plus ou moins fréquemment, par les fournisseurs, cette mesure nécessite des modifications opérationnelles relativement mineures.

En revanche, pour rendre la citation obligatoire, et donc supprimer la possibilité d'introduire une requête, les ordonnances gaz et électricité doivent être adaptées.

Analyse économique

Des coûts supplémentaires d'huissiers sont supportés par les fournisseurs, pour l'équivalent du nombre de procédures actuellement introduites par requête. En parallèle, les créances irrécouvrables sont diminuées de près de 2 millions

Figure 27 – Coûts et économies liés à la piste 3

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations $(\#requêtes - \#citations) * (\text{coût citation} - \text{coût requête}) = 90\% * 5\,742 * 120€ = 632\,000€$	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 420€ * 90\% * 5\,742 = 1\,958\,000€$
Total	632 000€ (récurrents)	1 958 000€ (récurrents)

SOURCE : Analyse Sia Partners

d'euros. Les coûts, comme les économies, sont récurrents, ce qui dégage un bénéfice net de 1.326.000€ annuellement.

Avantages

- Le surcoût lié à l'utilisation exclusive de la citation par les fournisseurs (632.000€) est plus que compensé par la diminution des créances irrécouvrables (-1.958.000€) ;
- Cette constatation est également valable pour les clients, majoritairement condamnés au remboursement des frais de justice : même si ces frais sont plus élevés, l'accroissement de la dette est sensiblement réduit grâce à l'accélération de la procédure ;
- Cette procédure engendre également une moindre charge de travail pour les greffes des tribunaux, la charge de travail étant transférée vers les huissiers de justice ;
- Le mode de transmission de la convocation en justice (via huissier) permet de s'assurer que le client est bien informé qu'une procédure judiciaire est lancée contre lui.

Inconvénients

- Les frais de justice pour les fournisseurs et les consommateurs condamnés sont accrus, même s'ils sont in fine compensés par la diminution de la dette résultant de l'accélération de la procédure ;
- L'annonce (ou l'anticipation) d'une réduction de la charge de travail pour la justice de paix pourrait se traduire par une diminution de ses moyens.

Variantes

Combiner cette mesure avec l'obligation de l'exécution par provision de la décision de coupure (piste 4) et des incitants pour traiter les dossiers à la première audience disponible (piste 6) permet d'optimiser davantage l'entièreté du processus en justice de paix.

4. Piste 4 - Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure

Description et objectifs de la mesure

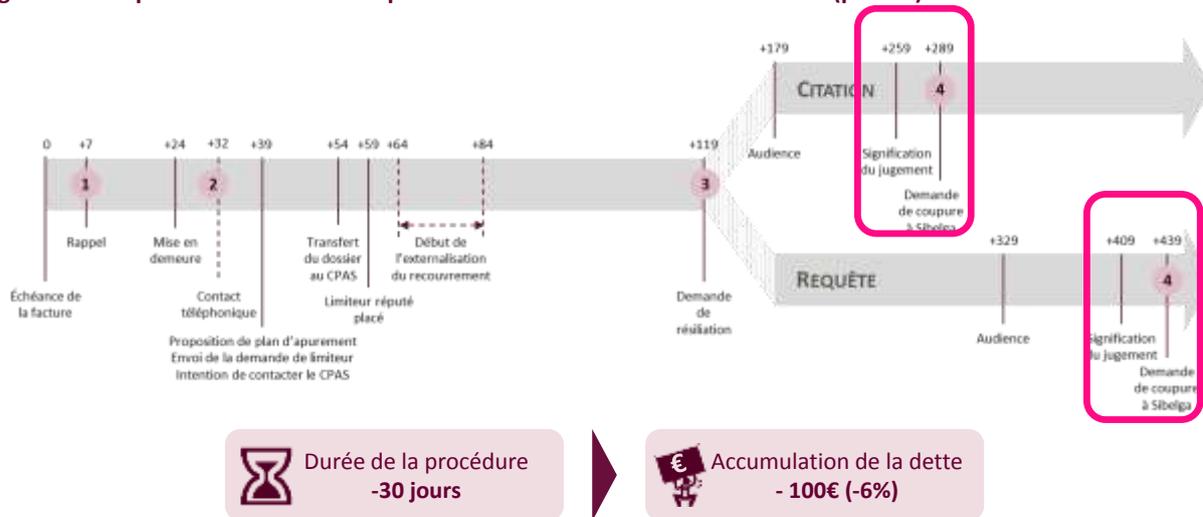
En pratique, la possibilité de faire opposition à un jugement n'est (presque) jamais utilisée dans les cas de procédures liées aux factures énergétiques. Pour réduire le délai entre le jugement et la coupure effective, cette piste vise à obliger dans l'ordonnance l'exécution de la décision de coupure par provision, c'est-à-dire avant l'expiration du délai d'opposition (30 jours après la signification du jugement). L'objectif est de supprimer un délai inutile, durant lequel aucune action n'est entreprise dans la large majorité des cas.

L'exécution par provision a lieu aux risques et périls de la partie qui poursuit (le fournisseur dans ce cas). Dans le cas où un consommateur ferait opposition au jugement, l'exécution provisoire serait suspendue. Une bonne information des ménages concernés par les procédures en justice de paix est donc nécessaire pour qu'ils profitent de ce droit lorsque les circonstances le justifient.

De la sorte, la durée de la procédure est écourtée de 65 jours, permettant une diminution moyenne de la dette par consommateur de 100€ (-6%).

L'objectif est de prendre des sanctions le plus rapidement possible dans la procédure afin d'inciter le consommateur à mettre fin à son endettement au plus tôt.

Figure 28 – Impact sur la durée de la procédure et l’accumulation de la dette (piste 4)



SOURCE : Analyse Sia Partners

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite une légère modification des processus des fournisseurs commerciaux et de Sibelga, ainsi qu’une modification de l’ordonnance pour imposer l’exécution par provision.

Analyse économique

Les seuls coûts sont liés à l’adaptation des procédures des fournisseurs, qui sont rapidement rentabilisés grâce à la

Figure 29 – Coûts et économies liés à la piste 4

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables (issues de clients pour lesquels la coupure est décidée) 90% * 100€ * 1 617 = 146 000€
Total	200 000€ (uniques)	146 000 € (récurrents)

SOURCE : Analyse Sia Partners

réurrence de l’économie sur les créances non-recouvrées.

Avantages

- L’accumulation de la dette est réduite de 6% ;
- Un délai, actuellement inutile dans la presque totalité des cas de procédures en justice de paix, est supprimé.

Inconvénients

- Même si, en pratique, la possibilité de faire opposition n’est jamais utilisée dans les procédures de recouvrement en énergie, une éventuelle révision de la décision judiciaire en faveur du consommateur entraînerait des frais de dédommagement, potentiellement conséquents, pour le fournisseur ;
- Le nombre d’oppositions risque d’augmenter si le juge n’exclut pas expressément la suspension de l’exécution provisoire par l’opposition.

B. Mise en place de bonnes pratiques

Les cinq pistes de solution présentées ci-dessous sont des bonnes pratiques que les acteurs impliqués peuvent mettre en place de leur propre gré. Les objectifs visés sont ici d’optimiser davantage la procédure et de tirer un meilleur parti des outils existants pour aider les ménages à freiner leur endettement. En vue d’encourager l’implémentation de ces mesures, Brugel pourrait effectuer un monitoring régulier des bonnes pratiques des fournisseurs et leur attribuer un score affiché sur le comparateur de prix en ligne.

L’amélioration de l’efficacité de la procédure est bénéfique lorsqu’elle encourage les consommateurs à mettre en place des actions correctrices. En addition à ces mesures, une réflexion sur un renforcement de la communication autour des aides disponibles pour les ménages endettés, notamment les plans d’apurement, est nécessaire. De la sorte, les consommateurs peuvent plus facilement agir.

1. Piste 5 - Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix

Description et objectifs de la mesure

A partir des données récoltées dans le cadre de cette étude, certains écarts entre les délais préconisés par l’ordonnance et ceux qui sont appliqués par les fournisseurs ont été constatés. Cette cinquième piste vise donc à harmoniser les pratiques des fournisseurs, sur la base des durées minimales indiquées dans l’ordonnance.

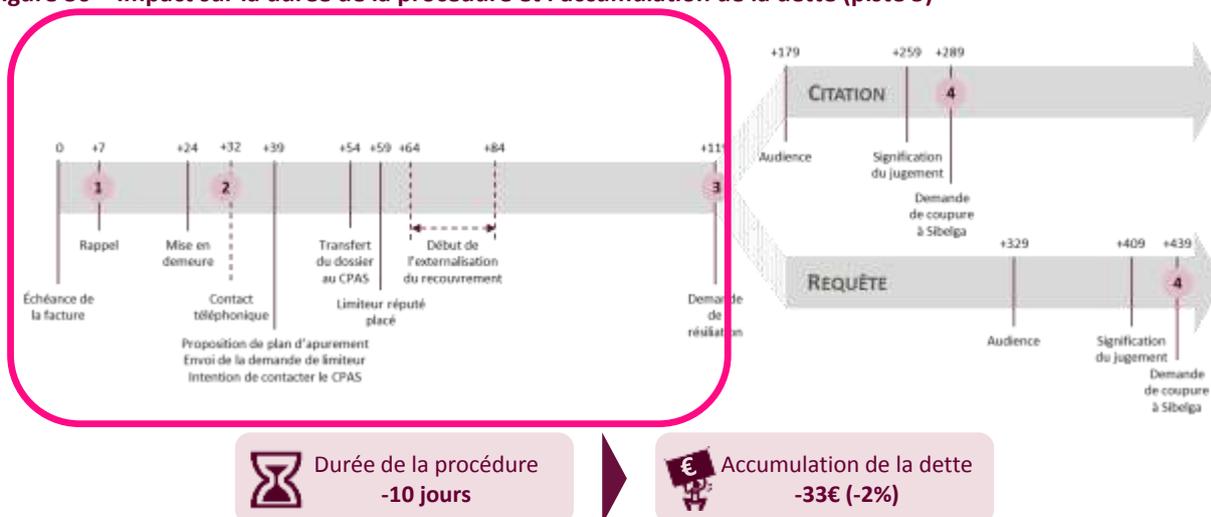
De la sorte, la procédure peut être raccourcie de dix jours en moyenne :

- Deux jours grâce à l’optimisation du délai de mise en demeure ;
- Huit jours en proposant un plan d’apurement après sept jours (au lieu de 15 appliqués actuellement).

Cette réduction des délais permet de limiter l’accumulation de la dette des clients, en la diminuant de 33€ (2% de la facture moyenne au moment de la coupure).

Il faut souligner que les gains issus d’une application stricte de l’ordonnance peuvent être plus faibles chez certains fournisseurs, et considérablement plus élevés chez d’autres. L’objectif est de freiner au plus tôt l’endettement du con-

Figure 30 – Impact sur la durée de la procédure et l’accumulation de la dette (piste 5)



SOURCE : Analyse Sia Partners

sommateur. L'harmonisation de la procédure est en outre synonyme de plus de clarté pour le consommateur concerné.

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite des modifications de procédures et systèmes chez tous les fournisseurs, avec différents degrés d'importance et des coûts d'ampleur variable. Il faut préciser que, sur le plan opérationnel, l'optimisation d'une procédure déjà relativement efficace est un défi plus complexe.

Puisque l'optimisation proposée dans cette piste est basée sur l'ordonnance actuelle, aucune modification légale n'est nécessaire. L'application des bonnes pratiques proposées relève de la compétence stricte et la liberté de chaque fournisseur. Pour s'assurer d'une réduction significative des délais de la procédure, l'ordonnance peut être ajustée, tel que décrit dans la piste 2.

Analyse économique

Les coûts de modifications des procédures des fournisseurs sont relativement vite compensés par la récurrence des

Figure 31 – Coûts et économies liés à la piste 5

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 33€ * 5\,742 = 173\,000€$
Total	200 000€ (uniques)	173 000€ (récurrents)

SOURCE : Analyse Sia Partners

économies sur les montants des créances irrécouvrables.

Avantages

- L'accumulation de la dette est réduite ;
- Les procédures harmonisées chez tous les fournisseurs gagnent en clarté pour le consommateur et le juge de paix qui doit vérifier l'application des délais de l'ordonnance.

Inconvénients

- Les modifications de procédures et systèmes chez certains fournisseurs sont substantielles par rapport au résultat espéré ;
- Les résultats estimés dépendent des efforts que les fournisseurs investissent dans l'optimisation de leurs délais.

Variantes

Cette mesure peut être combinée avec l'introduction des demandes de résiliation par citation uniquement (piste 3), l'exécution de la coupure par provision (piste 4) et l'incitation à traiter les dossiers à la première audience disponibles (piste 6) pour un effet maximum sur la procédure en justice de paix.

2. Piste 6 - Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible

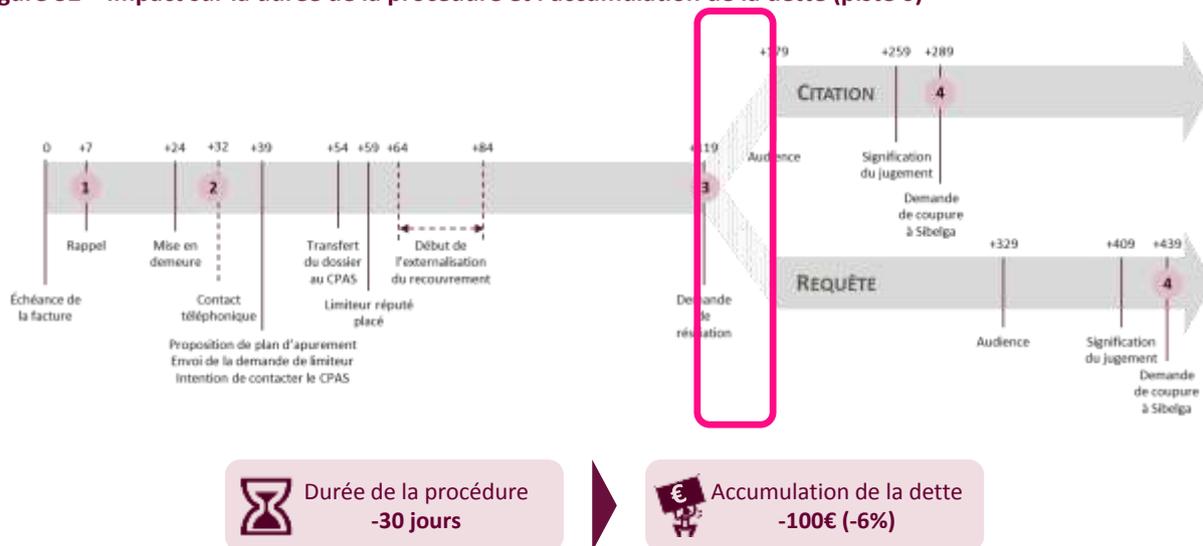
Description et objectifs de la mesure

Actuellement, la fixation des audiences liées aux dossiers de recouvrement des créances d'énergie est laissée à l'appréciation des huissiers, sans réel suivi de la part des fournisseurs (donneurs d'ordre). Par ailleurs, dans certains cantons judiciaires, les juges de paix rassemblent les dossiers liés aux créances énergie lors d'audiences spéciales, ce qui engendre certains délais de traitement de ces dossiers.

Cette piste consiste à inciter les différents acteurs (fournisseurs, huissiers, juges) à s'accorder pour traiter les dossiers de recouvrement à la première audience disponible afin de limiter les délais et l'accumulation de la dette du client. La mise en place d'indicateurs de performance sur cette partie du processus peut permettre aux fournisseurs un meilleur contrôle du traitement des dossiers de leurs clients.

Ainsi, la procédure peut être écourtée d'environ 30 jours, ce qui engendre une réduction de l'accumulation de la dette

Figure 32 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 6)



SOURCE : Analyse Sia Partners

de 100€ (6%).

Faisabilité opérationnelle et légale

Certains fournisseurs affirment disposer d'une faible marge de manœuvre pour optimiser les délais d'inscription des dossiers de recouvrement à l'audience car leurs huissiers ont intérêt à procéder le plus rapidement possible. Ces fournisseurs soulignent que la possibilité d'action se situe davantage au niveau des greffiers et juges de paix. La conciliation des agendas des différentes parties pose donc des difficultés opérationnelles importantes et peut rendre difficile une application uniforme de cette mesure.

La faisabilité légale de cette piste est également à analyser.

Analyse économique

Les économies réalisées par l'application de la piste 6 sont faibles dans le contexte actuel, où les citations sont minori-

Figure 33 – Coûts et économies liés à la piste 6

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs		Diminution (récurrente) des créances clients envoyées en justice de paix 90% * 100€ * 10% * 5742 = 52 000€
Total		52 000€

SOURCE : Analyse Sia Partners

taires par rapport aux requêtes. Toutefois, si la citation se généralise, le montant de 52.000€ peut être décuplé.

Avantages

- Une réduction significative de l’accumulation de la dette dans le cas où la citation se généralise ;
- Le consommateur connaît plus rapidement l’issue de la procédure ;
- Les activités confiées aux huissiers peuvent être mieux contrôlées par les fournisseurs par l’application d’indicateurs de performance.

Inconvénients

- L’engorgement de certains tribunaux et les difficultés de conciliation entre agendas des fournisseurs, huissiers et juges rendent complexe une application uniforme de cette mesure;
- Les fournisseurs regroupent les introductions de dossiers pour limiter les frais d’avocats : il s’agit donc de trouver un équilibre entre cette optimisation et le raccourcissement de la procédure.

Variantes

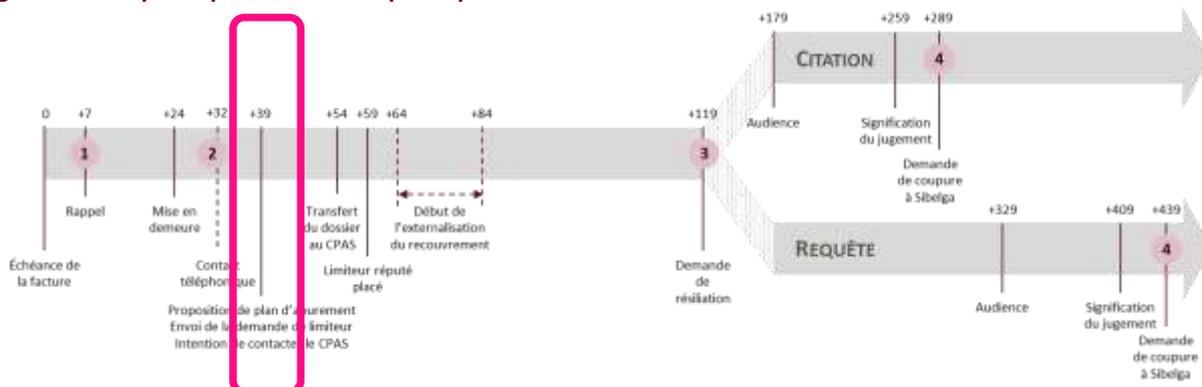
Pour atteindre des résultats à l’impact plus important sur les créances des fournisseurs, il est nécessaire de combiner cette mesure à la suppression de l’introduction de demandes de résiliation de contrats par requête.

3. Piste 7 - Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette

Description et objectifs de la mesure

Cette piste concerne également les plans d’apurement proposés aux clients endettés : les fournisseurs doivent mentionner dans le courrier envoyé aux clients la possibilité de négocier les mensualités du plan d’apurement via un organisme agréé de médiation de dette (du C.P.A.S. ou autre). L’objectif est de permettre aux clients d’obtenir un plan équilibré et

Figure 35 – Etape du processus visée par la piste 7



SOURCE : Analyse Sia Partners

réalisable.

Faisabilité opérationnelle et légale

Les canaux de communication et collaboration entre fournisseurs, consommateurs et organismes de médiation de dette doivent être renforcés afin de supporter l’augmentation du nombre de dossiers. Une méthode de collaboration étroite (canaux de communication directs, lignes conductrices pour la définition des mensualités, échange d’informations, etc.) doit être définie pour optimiser le processus de négociation des plans d’apurement. La définition des modalités de communication et coopération entre les fournisseurs et les organismes de médiation de dette doit faire l’objet d’une analyse plus approfondie.

L'ordonnance peut être adaptée afin d'imposer la mention de cette possibilité de négociation dans le courrier envoyé sept jours après la mise en demeure. Cependant, même sans modification de l'ordonnance, Brugel peut inciter les fournisseurs à appliquer cette mesure en l'incluant dans une analyse des efforts fournis en termes de protection sociale, comme critère d'évaluation.

Avantages

- Un outil existant, le plan d'apurement, est mieux exploité car mieux défini grâce à l'intervention des organismes de médiation de dette ;
- Les consommateurs endettés sont pris en charge par ces organismes, ce qui peut les aider à améliorer leur situation financière ;
- Les fournisseurs d'énergie bénéficient d'un meilleur taux de remboursement de leurs créances.

Inconvénients

- La charge de travail supplémentaire pour les fournisseurs et les organismes de médiation de dette est l'inconvénient principal de cette piste de solution.

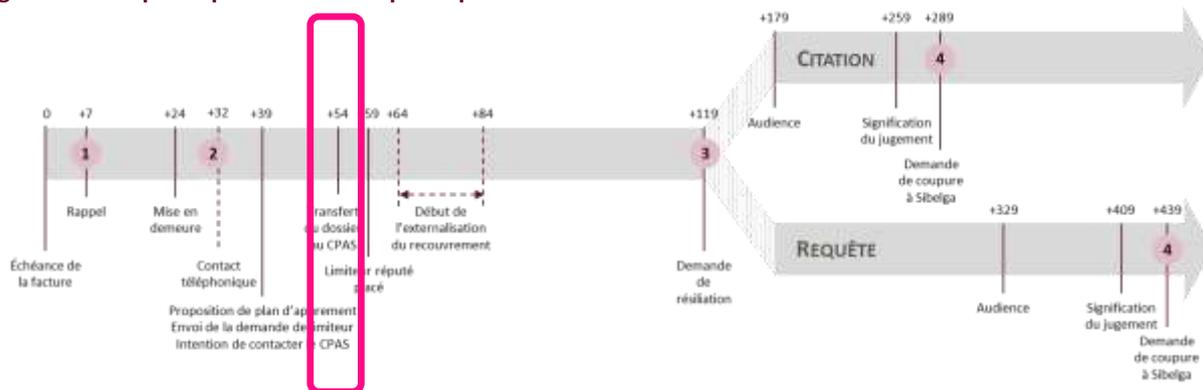
4. Piste 8 - Elargir et harmoniser le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs

Description et objectifs de la mesure

Le chapitre précédent pointait la sous-utilisation du système de conventions entre fournisseurs et C.P.A.S. La piste 8 vise à uniformiser les possibilités d'aide pour le remboursement de leur dette offertes aux consommateurs, via une généralisation du système de conventions entre fournisseurs et C.P.A.S. et une harmonisation des pratiques entre les C.P.A.S.

De la sorte, quel que soit leur fournisseur ou leur lieu de résidence, les consommateurs bruxellois disposent des mêmes opportunités pour l'aide au remboursement de leur dette. Les conventions permettent aux consommateurs d'apurer leur situation financière et de repartir sur de bonnes bases. Cette piste concerne également les clients protégés fournis

Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 8



SOURCE : Analyse Sia Partners

par Sibelga.

Faisabilité opérationnelle et légale

Si les 19 C.P.A.S. concluent des conventions avec tous les fournisseurs, le nombre total de conventions s'élève au-delà de la centaine. La conclusion de ces accords doit donc être facilitée, par exemple en définissant un modèle type de convention ou des bonnes pratiques guidant la démarche. L'uniformisation des pratiques doit se traduire par la mise en place de

niveaux de référence pour les pourcentages de remboursement entre les C.P.A.S., et des prises de contacts entre tous les C.P.A.S. et tous les fournisseurs.

Aucune modification légale majeure n'est nécessaire puisque le système est déjà d'application dans certains C.P.A.S. et chez certains fournisseurs. Les moyens d'inciter, ou forcer, les C.P.A.S. à conclure ces conventions doivent néanmoins être évalués.

Brugel peut intervenir dans son rôle de régulateur pour monitorer l'application des bonnes pratiques et inclure ce point dans une potentielle évaluation des efforts fournis par les fournisseurs en matière de protection sociale.

Avantages

- Le principal avantage de cette mesure est un traitement équitable des consommateurs bruxellois, indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur fournisseur ;
- Les ménages submergés par leurs dettes se voient offrir une chance d'être « remis à flots » ;
- Les fournisseurs subissent des pertes plus limitées : de manière globale, l'opération est bénéficiaire pour eux.

Inconvénients

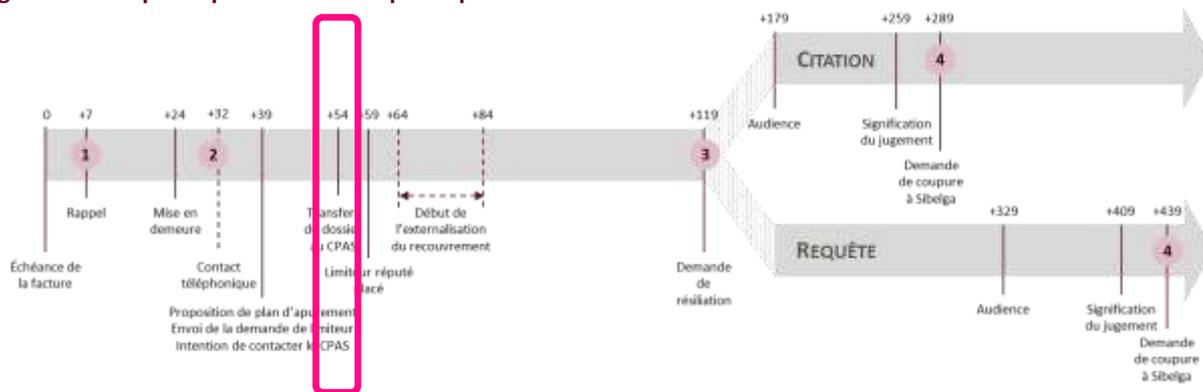
- Une forte énergie doit être mobilisée au sein des C.P.A.S. pour mettre au point les conventions ;
- Les C.P.A.S. doivent disposer de moyens financiers conséquents pour assurer la généralisation du système de conventions.

5. Piste 9 - Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S.

Description et objectifs de la mesure

La mesure consiste à tirer meilleur parti des listings échangés entre fournisseurs et C.P.A.S., pour proposer un accompagnement aux ménages en difficulté. Ces listings doivent inclure plus de données personnelles et financières (par exemple : numéro de téléphone, adresse mail, montant de la dette) afin de permettre aux C.P.A.S. de contacter directement les ménages. Afin de garantir le succès de cette mesure, les C.P.A.S. se fixent également des objectifs en termes

Figure 37 – Etape du processus visée par la piste 9



SOURCE : Analyse Sia Partners

d'accompagnement (nombre de nouveaux ménages suivis grâce à ce canal).

Faisabilité opérationnelle et légale

La principale contrainte opérationnelle est la charge de travail supplémentaire causée par cet accompagnement des C.P.A.S. et le besoin de moyens humains additionnels. Les fournisseurs doivent également adapter le format de leurs listings pour y inclure les informations requises.

La faisabilité légale de la transmission systématique de données personnelles privées telles que le niveau d'endettement ou le numéro de téléphone doit être analysée de manière plus approfondie.

Avantages

- Davantage de ménages en difficulté financière sont suivis par les C.P.A.S. (ce qui leur permet, dans la grande majorité, des cas d'éviter la coupure). Cette piste répond donc à une des questions majeures soulevées par cette étude : comment expliquer le fait que certains ménages se font couper sans être identifiés par les C.P.A.S. ? Effectivement, soit les clients ont les moyens de payer leurs factures et devraient donc payer avant la coupure ; soit ces clients n'en ont pas les moyens et devraient se tourner vers le C.P.A.S. ;
- Les C.P.A.S. ont une compréhension plus globale de la situation des ménages endettés ;
- Les C.P.A.S., dont les ressources sont limitées, peuvent prioriser le traitement des clients endettés grâce à la connaissance du montant de leur dette.

Inconvénients

- Cette mesure a pour principal inconvénient son déplacement de la charge financière des fournisseurs vers les C.P.A.S. : les ménages en difficulté remboursent mieux leurs dettes, mais la charge de travail est principalement supportée par les C.P.A.S. ;
- Les modalités légales de la transmission d'informations nécessitent une étude plus détaillée avant l'implémentation de cette piste de solution.

C. Mesures préventives

Les pistes 10 et 11 sont bâties sur le même principe, l'utilisation des moyens dégagés par les mesures précédentes (en particulier, la suppression du limiteur de puissance) pour améliorer la protection des consommateurs et leur éviter de débiter l'accumulation d'une dette. Ces pistes seraient donc financées au niveau régional, par exemple via une modification des tarifs de distribution. Les modalités pratiques de la création de nouveaux fonds, dont la désignation du responsable du fonds et le canal de financement, doivent être fixées à la suite d'une réflexion affinée et d'analyses légales approfondies.

1. Piste 10 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. pour des mesures d'efficacité énergétique

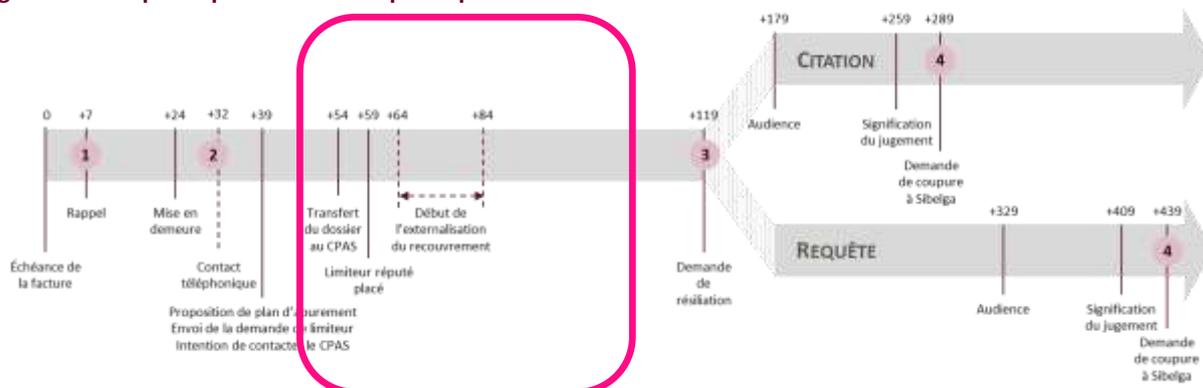
Description et objectifs de la mesure

Il a été démontré précédemment que certaines étapes de la procédure en justice de paix comme la gestion des limiteurs n'ont qu'un effet marginal sur l'endettement des ménages tout en représentant un coût important pour les acteurs publics qui les supportent. La suppression de telles étapes permet de dégager des fonds pouvant être réalloués à des actions sociales plus efficaces.

Par exemple, cette piste consiste à financer la création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public pour favoriser des mesures de prévention de l'endettement. Ce fonds peut par exemple financer l'accompagnement pour la baisse des factures énergétiques.

Pour que la réduction des factures soit significative, il est nécessaire prioriser les mesures d'efficacité ayant un fort

Figure 38 – Etape du processus visée par la piste 10



SOURCE : Analyse Sia Partners

impact sur la consommation d'énergie.

Faisabilité opérationnelle et légale

Les rôles et responsabilités des différents acteurs doivent être définis plus précisément, de même que les modalités d'allocation des fonds dégagés entre les différents C.P.A.S.

En outre, toute création ou modification des O.S.P. doit être entérinée par l'ordonnance. Dans ce cadre, des accords bilatéraux pourraient être créés entre Sibelga et les C.P.A.S. pour l'allocation des fonds, sous la supervision de Brugel.

Avantages

- La création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public permet de favoriser des mesures de prévention de l'endettement et de protection de l'environnement ;
- Le financement se fait à partir d'économies réalisées et est donc budgétairement neutre ;
- La procédure en justice de paix reste d'application en parallèle pour les consommateurs endettés dont la mauvaise volonté est avérée, car les ménages de bonne volonté sont pris en charge suffisamment tôt.

Inconvénients

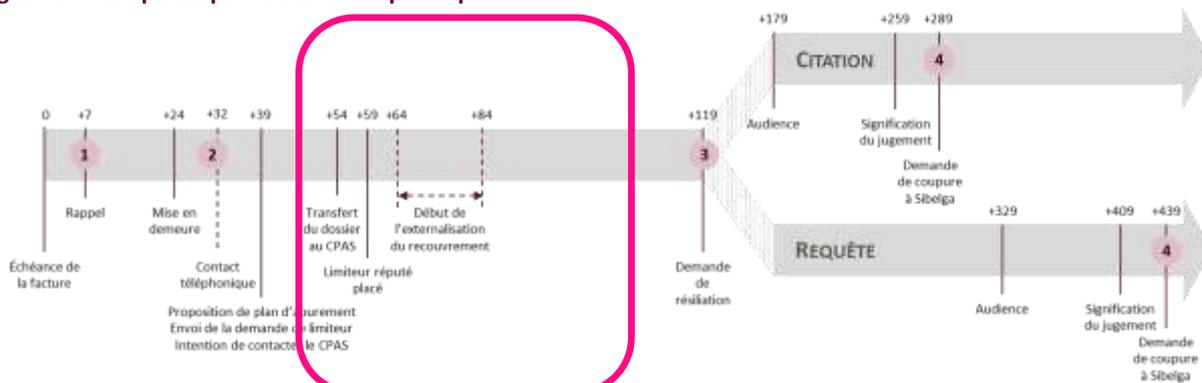
- La définition du montant à allouer à ce nouveau fonds social se fait sur la base de la suppression d'étapes de procédures et d'économies de coûts encore à quantifier précisément, sans tenir compte des besoins réels des différents intervenants ;
- Pratiquement, les « bénéfiques » engrangés par les fournisseurs commerciaux sont difficilement transférables vers les O.S.P., d'autant plus qu'il n'est pas possible de quantifier précisément ce que chaque fournisseur a économisé ;
- La détermination de l'entité responsable de l'octroi de ces aides, non définie ici, est une problématique complexe.

2. Piste 11 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. qui absorbe le fonds de guidance énergétique

Description et objectifs de la mesure

Sur le même principe que la piste 10, un fonds social est créé au sein des Obligations de Service Public et géré par Sibelga. Ce fonds rassemble les moyens dégagés par l'application de mesures d'économies et le montant du fonds de guidance énergétique (qui est donc supprimé). Le but est de renforcer l'accompagnement des ménages en difficulté de

Figure 39 – Etape du processus visée par la piste 11



SOURCE : Analyse Sia Partners

paiement par les C.P.A.S. en offrant des moyens accrus pour le remboursement des factures énergétiques.

Faisabilité opérationnelle et légale

La clé de répartition du fonds de guidance énergétique peut être utilisée pour gérer l'allocation des fonds dégagés entre les C.P.A.S. Il est nécessaire d'investiguer si Sibelga peut obtenir un droit de regard sur l'attribution du fonds afin de vérifier que les aides octroyées servent à réduire les montants de dettes énergétiques.

En outre, toute création ou modification des O.S.P. doit être entérinée par l'ordonnance. Dans ce cadre, des accords bilatéraux pourraient être créés entre Sibelga et les C.P.A.S. pour l'allocation des fonds, sous la supervision de Brugel.

Avantages

- La création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public permet de favoriser des mesures de prévention de l'endettement ;
- Le financement se fait à partir d'économies réalisées et est donc budgétairement neutre ;
- La procédure en justice de paix reste d'application en parallèle pour les consommateurs endettés dont la mauvaise volonté est avérée, car les ménages de bonne volonté sont pris en charge suffisamment tôt ;
- Une part des ménages peut éviter la procédure de recouvrement grâce à une aide préventive renforcée accordée via les C.P.A.S. (qui ont une vue globale sur la situation financière des ménages suivis), tandis que la procédure de justice de paix reste d'application pour assurer un traitement équitable et impartial des dossiers de défaut de paiement.

Inconvénients

- La définition du montant à allouer à ce nouveau fonds social se fait sur la base de la suppression d'étapes de procédures et d'économies de coûts encore à quantifier précisément, sans tenir compte des besoins réels des différents intervenants ;
- Pratiquement, les « bénéfiques » engrangés par les fournisseurs commerciaux sont difficilement transférables vers les O.S.P., d'autant plus qu'il n'est pas possible de quantifier précisément ce que chaque fournisseur a économisé ;
- Pour les C.P.A.S., il est complexe d'isoler le traitement de la dette énergie dans les dossiers des clients qu'ils prennent en charge : les C.P.A.S. peuvent difficilement garantir que les aides qu'ils accordent servent directement aux factures énergétiques (l'effet est parfois indirect, par une amélioration de la situation financière globale) ;
- L'autonomie dont disposent les C.P.A.S. ne permet pas d'imposer des pratiques harmonisées à l'ensemble des institutions. Néanmoins, des bonnes pratiques peuvent être encouragées, par exemple au sein de la Fédération des C.P.A.S. bruxellois.

D. Mesures alternatives de protection des ménages

La dernière piste présentée propose une solution alternative au système actuel. Les ménages ayant des difficultés à gérer leur budget énergétique peuvent faire la demande d'une aide, qui prend la forme d'un dispositif placé dans leur logement et d'un accompagnement à la gestion de leurs factures. Les prises d'initiatives des consommateurs précarisés désirent trouver une solution à leurs problèmes sont donc encouragées. Ces ménages reçoivent un soutien concret qui porte ses fruits à long terme.

La mise en place d'une telle mesure nécessite une réflexion approfondie et une refonte importante du système de protection actuel.

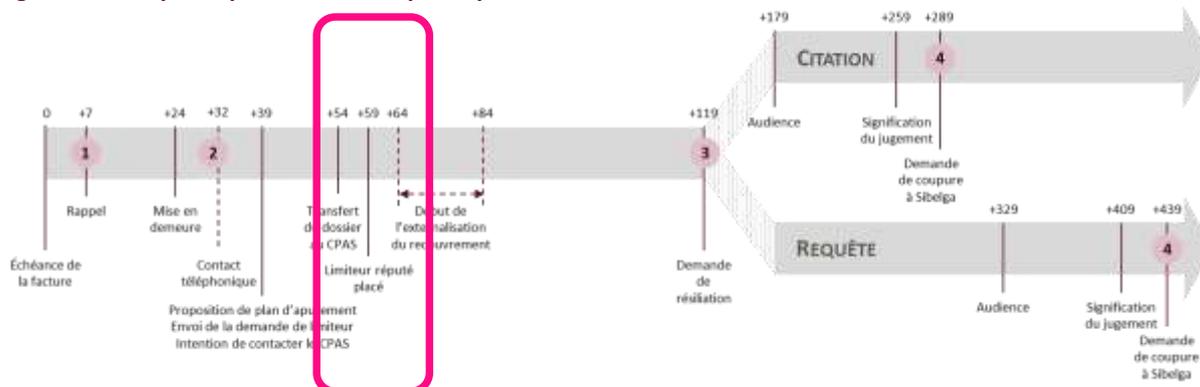
1. Piste 12 - Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire

Description et objectifs de la mesure

Certains ménages endettés ont besoin d'aide pour gérer leurs factures énergétiques. Cette mesure propose de placer chez eux un système d'aide à la gestion du budget énergétique en place du limiteur de puissance, sur une base volontaire (pour les ménages en faisant la demande). **Ce système est placé chez le client au moment où, précédemment, le limiteur était installé.**

Différents systèmes existent, applicables sur des compteurs standards ou intelligents. Il convient d'étudier plus amplement les différentes options techniques possibles et de déterminer laquelle correspond le mieux à la situation bruxelloise. Un suivi du ménage complète l'installation du dispositif afin de maximiser les résultats en termes de bonne

Figure 40 – Etape du processus visée par la piste 12



SOURCE : Analyse Sia Partners

gestion des factures énergétiques.

Faisabilité opérationnelle et légale

Les aspects opérationnels doivent être affinés, notamment pour déterminer quel système d'aide à la gestion du budget énergétique devrait être adopté. Idéalement, ce système doit permettre d'identifier des sources d'économies d'énergie. L'installation de dispositifs liés aux compteurs intelligents entraînerait des modifications opérationnelles importantes pour Sibelga, en plus du coût élevé des dispositifs. Par ailleurs, les responsabilités en termes de suivi du ménage doivent aussi être définies plus précisément.

L'ordonnance doit également être adaptée pour autoriser le système.

Avantages

- Cette mesure constitue une alternative positive à la mesure vexatoire (et symbolique) qu'est le limiteur de puissance ;
- L'approche personnalisée de cette piste favorise l'apprentissage de la gestion d'un budget, une étape indispensable pour que les ménages endettés améliorent leur situation financière (effets sensibles sur le long terme) ;
- L'accumulation de la dette peut être limitée car les clients peuvent suivre plus facilement l'évolution de leur consommation et identifier des sources d'économie ;
- Si un système de prépaiement est choisi, une étude de la CWaPE confirme la satisfaction des clients équipés de tels dispositifs.

Inconvénients

- La mise en place d'un tel système engendre des coûts importants pour Sibelga ;
- La mise en pratique de cette piste comporte des incertitudes importantes, notamment au niveau du dispositif à adopter. Par exemple, certains systèmes de gestion de la consommation sont basés sur des compteurs intelligents qui ne sont pas encore déployés en Belgique ;
- Le risque d'auto-coupure est inhérent aux systèmes de prépaiement, qui ne sont donc pas populaires auprès de l'opinion publique.

E. Conclusion

Les différentes pistes de solutions proposées répondent à des objectifs variés, sous-tendant une motivation principale : améliorer la protection sociale des consommateurs précarisés en Région de Bruxelles-Capitale.

Les quatre premières pistes ciblent une optimisation des délais de la procédure (diminution de 30 à 150 jours) grâce à une adaptation des ordonnances électricité et gaz de la Région. Leur impact sur l'accumulation des dettes des consommateurs bruxellois est donc quantifiable : la diminution de la dette varie entre 6 et 18% selon la mesure. Si le raccourcissement de la durée du processus accélère le passage à la procédure judiciaire, la menace de la justice (devenue plus crédible et plus proche) incite également plus fortement les consommateurs à régulariser leur situation. Au niveau opérationnel, les modifications légales entraînent des coûts dus aux développements informatiques nécessaires chez les fournisseurs et le gestionnaire du réseau de distribution. Néanmoins, le bénéfice issu de la réduction du montant des créances irrécouvrables bruxelloises compense largement les coûts occasionnés.

La deuxième catégorie de pistes poursuit l'objectif d'une amélioration de la procédure via une optimisation des délais actuels et un usage plus approfondi des outils existants, afin d'aider les consommateurs à juguler et réduire leur endettement. Les impacts en termes de jours sont plus faibles (entre 10 et 30 jours économisés sur la procédure). La majeure part des bénéfices des mesures se situe en fait dans la meilleure prise en charge des ménages endettés, via un plan d'apurement adapté ou une intervention du C.P.A.S. grâce à une convention. La baisse du montant total des dettes supportées par les fournisseurs est donc difficilement quantifiable à partir des données actuellement disponibles, ce qui appelle à une analyse plus détaillée des impacts, par exemple via des tests en situation réelle. Pour encourager l'implémentation de ces bonnes pratiques, qui ne sont pas inscrites dans l'ordonnance, Brugel pourrait monitorer leur application par les fournisseurs. Un score reflétant la performance des fournisseurs pourrait alors être affiché sur le comparateur de prix en ligne.

Le troisième type de pistes proposées consiste à tirer parti des économies issues des mesures décrites précédemment pour offrir aux ménages précarisés des solutions d'efficacité énergétique ou un meilleur soutien au paiement des factures énergétiques. Ces deux mesures sont des compléments intéressants à une réduction des délais de la procédure. Effectivement, une consolidation de la protection sociale et des actions préventives est utile pour éviter un accroissement important du nombre de ménages envoyés en justice de paix. Ces solutions nécessitent une révision des fonds d'aide sociale existant actuellement, afin de les compléter ou de les renforcer.

Enfin, la dernière mesure vise à offrir la possibilité d'installation d'un système d'aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire. Ce système, plus coûteux pour le gestionnaire du réseau de distribution, est donc installé chez les ménages prêts à faire des démarches pour enrayer leur endettement. Cette piste de solution ne peut être mise en place qu'après une revue fondamentale du système de protection actuel.

Certaines investigations supplémentaires doivent impérativement être conduites préalablement à l'application de plusieurs pistes, par exemple :

- Une définition précise des modalités pratiques de collaboration entre fournisseurs et organismes de médiation de dettes lors de la négociation de plans d'apurement (piste 7) ;
- Une définition des bonnes pratiques devant guider la conclusion de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs, ou de modèles types d'accords (piste 8) ;
- L'identification de moyens d'inciter C.P.A.S. et fournisseurs à conclure des conventions (piste 8) ;
- Une vérification légale des possibilités d'amélioration des listings de clients envoyés par les fournisseurs aux C.P.A.S. (piste 9) ;
- Une analyse des solutions de financement possibles pour la création ou le renforcement d'un fonds social (pistes 10 et 11) ;

- Une étude des systèmes d'aide à la gestion du budget existants et applicables dans le contexte bruxellois (piste 12).

Les douze pistes, présentées individuellement, ne sont pas mutuellement exclusives. Le chapitre suivant s'attelle donc à assembler ces mesures de façon cohérente dans deux scénarios types. Les mesures présentant le moins d'incertitudes par rapport à leurs résultats sont prises en compte. Les impacts individuels se cumulent pour délivrer des résultats plus conséquents en matière de protection sociale.

VI. Analyse de scénarios

Les pistes de solutions présentées précédemment peuvent pour la plupart être combinées en vue d’obtenir des résultats plus cohérents et de plus grande ampleur. Deux scénarios de combinaisons possibles sont envisagés. Le premier reprend uniquement des mesures d’amélioration de la procédure actuelle et implique plusieurs modifications de l’ordonnance. Le second reprend deux bonnes pratiques et une mesure d’amélioration de la procédure actuelle (piste 3), qui concernent principalement les fournisseurs d’énergie et se distinguent par une plus grande facilité de mise en place. Ces deux scénarios sont définis dans deux optiques différentes mais sont complémentaires.

Ces deux scénarios intègrent des mesures ne nécessitant pas de fonds supplémentaires, afin de présenter des combinaisons de mesures qui peuvent être mises en place à relativement court terme. Le reste des mesures proposées, plus axées sur l’accompagnement social des ménages, sont nécessaires afin d’assurer que les mesures des scénarios atteignent leurs objectifs. Ces scénarios s’appuient sur une analyse économique réalisable à condition que le raccourcissement des

Figure 41 – Définition des scénarios

Amélioration de la procédure actuelle		N° constat visé	Acteur visé
Modifier l’Ordonnance pour optimiser les délais et l’efficacité de la procédure	1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages	1	
	2. Réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix	3, 4	
	3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement	1, 3, 4	
	4. Obliger l’exécution par provision de la décision de coupure	4	
Mise en place de bonnes pratiques			
Réduire les délais existants par la mise en place de pratiques simples	5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix	1, 3, 4	
	6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible	3, 4	
Mieux exploiter les plans d’apurement	7. Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette	1, 3	
Utiliser davantage le système de conventions entre fournisseurs et CPAS	8. Elargir le système de conventions entre CPAS et fournisseurs et harmoniser les pratiques	1, 3	
Entrer en contact avec les clients de manière plus proactive	9. Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS	1, 3	

SOURCE : Analyse Sia Partners

délais proposé soit accompagné par une forte augmentation de la communication avec les consommateurs.

A. Scénario 1 - Modification des ordonnances électricité et gaz

1. Description

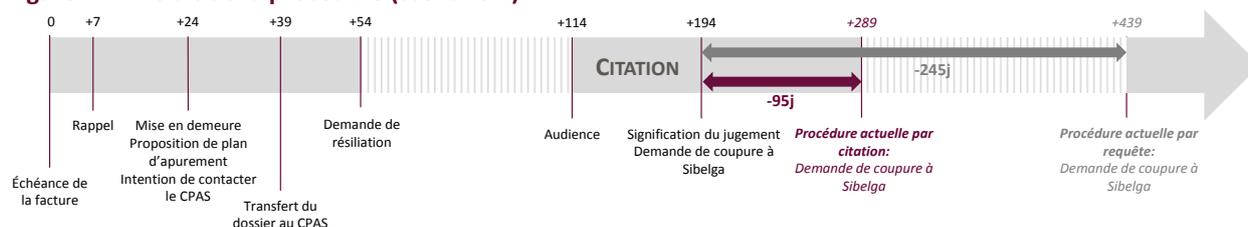
Le scénario 1 comprend des mesures d'amélioration de la procédure actuelle, qui doivent être inscrites dans l'ordonnance pour sécuriser leur application. Ce scénario regroupe quatre mesures, dont les acteurs visés sont les autorités régionales et les fournisseurs (commerciaux et de dernier ressort) :

1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure.

2. Impact sur la durée de la procédure

La diminution de la durée de la procédure est significative quel que soit le point de comparaison. Par rapport aux procédures actuelles introduites par citation, 95 jours sont économisés sur la durée totale du processus. Ce gain est plus élevé si les procédures actuelles par requête servent de point de référence : le processus total est alors écourté de 245 jours. La moyenne pondérée de la réduction de la durée de la procédure est de 230 jours. Ce résultat est atteint car chacune des mesures participe à la diminution des délais de procédure à différentes étapes de celle-ci.

Figure 42 – Délais de la procédure (scénario 1)



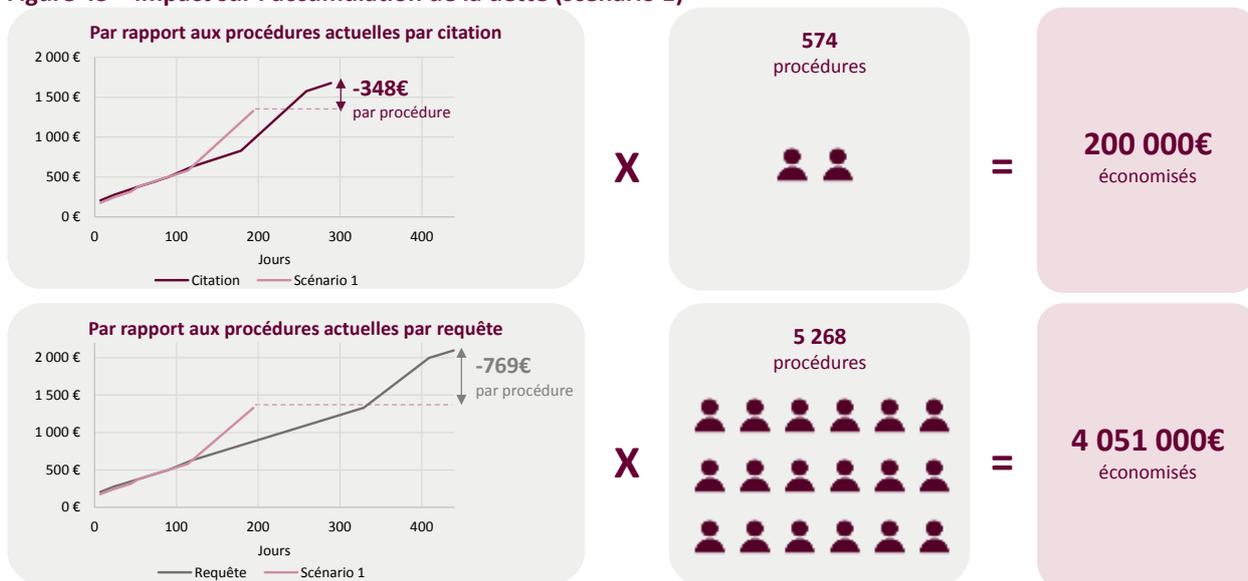
SOURCE : Analyse Sia Partners

L'intervalle de temps entre l'échéance de la première facture impayée et la demande de coupure est de 194 jours.

3. Impact sur l'accumulation de la dette

L'impact sur l'accumulation de la dette est également significatif puisque la réduction de la procédure de 230 jours en moyenne engendre une économie s'élevant de 348 à 769 euros, selon le mode d'introduction de la demande de résilia-

Figure 43 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 1)



SOURCE : Analyse Sia Partners

tion en justice pris comme point de comparaison (citation ou requête). Au total, les dettes des clients liées aux factures énergétiques baissent de plus de 4,2 millions d’euros.

Sur la base de l’hypothèse que 90% des montants de créances ne sont pas recouverts en justice de paix, 3,8 millions d’euros sont effectivement économisés par les fournisseurs.

4. Analyse économique

Les mesures combinées dans ce scénario ne présentent aucun effet croisé : les coûts et économies totaux produits sont donc la somme des coûts et économies issus des mesures individuelles.

Ce scénario est financièrement rentable pour Sibelga ainsi que pour les fournisseurs. En effet, les coûts liés à la modification des systèmes informatiques (estimés à 400.000€) et les coûts dus aux citations supplémentaires sont largement inférieurs aux économies réalisées : les gains récurrents s’élèvent à plus de 6,8 millions d’euros, alors que les seuls coûts récurrents sont ceux des citations additionnelles (632.000€). Les bénéfices dégagés par l’application des mesures proposées peuvent, d’une part, être réalloués à d’autres actions de protection sociale par Sibelga et, d’autre part, diminuer sensiblement les montants irrécouvrables pour les fournisseurs commerciaux. D’un point de vue sociétal, l’ensemble des

Figure 44 – Bilan économique (scénario 1)

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l’enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques (synergies entre les différentes adaptations nécessaires) 300 000€ Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations 632 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables 3 826 000€

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

acteurs, y compris les consommateurs sont bénéficiaires de l’application de ces mesures.

5. Avantages et inconvénients principaux

L’avantage principal de ce premier scénario est la réduction significative de la durée de la procédure (230 jours en moyenne) et donc de l’accumulation de la dette, ce qui redonne plus de priorité à celle-ci. En effet, la diminution de la durée de la procédure rend la menace d’une sanction, la coupure, plus proche et plus crédible. Les ménages tendent alors à accorder plus de priorité à la dette énergie, par rapport aux autres dettes qu’ils ont contractées (par exemple, la dette télécom est payée prioritairement car la coupure de l’abonnement intervient rapidement en cas de non-paiement).

En outre, la lisibilité de la procédure est améliorée : la complexité de la procédure est réduite car le nombre d’étapes est restreint et identique quel que soit le vecteur énergétique concerné (électricité et/ou gaz). La suppression du limiteur de puissance dégage des moyens financiers immédiats qui peuvent être directement réalloués à des actions sociales par Sibelga.

Sur le plan judiciaire, ce scénario permet de désengorger partiellement les greffes des tribunaux de justice de paix car la requête, qui représente une charge de travail importante pour les greffes, est supprimée. Cependant, toute diminution de la charge de travail en justice engendre un risque de volonté politique de réduire les moyens qui lui sont accordés.

Enfin, le scénario 1 augmente les frais juridiques pour le client puisque la citation entraîne des frais d’huissier qui lui sont imputés (bien que ces frais soient supportés dans la majorité des cas par les fournisseurs puisque les clients ne les paient pas).

6. Faisabilité opérationnelle et légale

Sur le plan légal, une modification de l'ordonnance est nécessaire pour supprimer le placement du limiteur, réduire les délais imposés, supprimer la possibilité d'introduire une requête et imposer l'exécution par provision. Comme ce processus peut prendre plusieurs mois, ce scénario est applicable à moyen terme.

La mise en place du scénario 1 s'accompagne aussi d'une adaptation des processus et des systèmes informatiques des fournisseurs et de Sibelga pour supprimer le placement des limiteurs et adapter les délais.

B. Scénario 2 - Bonnes pratiques

La réflexion qui a mené à la liste de pistes de solutions décrites dans le chapitre V, a mis en évidence l'utilité de mettre en place certaines bonnes pratiques au sein du secteur de l'énergie afin d'améliorer la protection sociale des consommateurs. Bien que les acteurs du secteur soient actuellement conscients que ce type de bonnes pratiques est bénéfique à la fois pour le consommateur et eux-mêmes, ces mesures ne sont pas appliquées sur le terrain. Une réflexion doit donc être menée pour identifier les freins actuels et les moyens d'inciter à la mise en place de ces actions.

Comme évoqué précédemment (cf. section V.B.), l'implémentation d'une vérification des pratiques des fournisseurs permet à Brugel d'obtenir une vision claire du niveau de respect de l'ordonnance et de la protection sociale effective. En communiquant les « notes » des fournisseurs sur le comparateur de prix en ligne, Brugel a les moyens de favoriser la mise en marche de telles bonnes pratiques.

1. Description

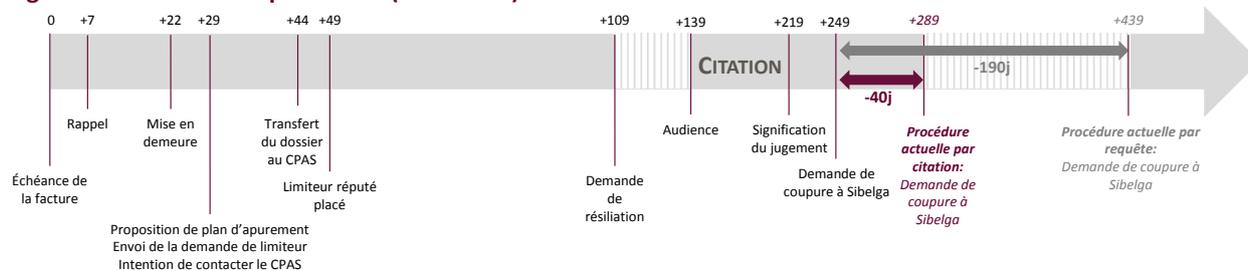
Ce second scénario vise à mettre en place des bonnes pratiques qui incitent les fournisseurs à optimiser le processus (sans les imposer via les ordonnances électricité et gaz bruxelloises). Trois mesures sont incluses :

3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement²⁷ ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible.

2. Impact sur la durée de la procédure

L'impact du scénario 2 sur la durée de procédure est plus limité que dans le premier scénario : seuls 40 jours sont économisés par rapport aux procédures actuelles introduites par citation et 190 jours par rapport aux procédures actuelles

Figure 45 – Délais de la procédure (scénario 2)



SOURCE : Analyse Sia Partners

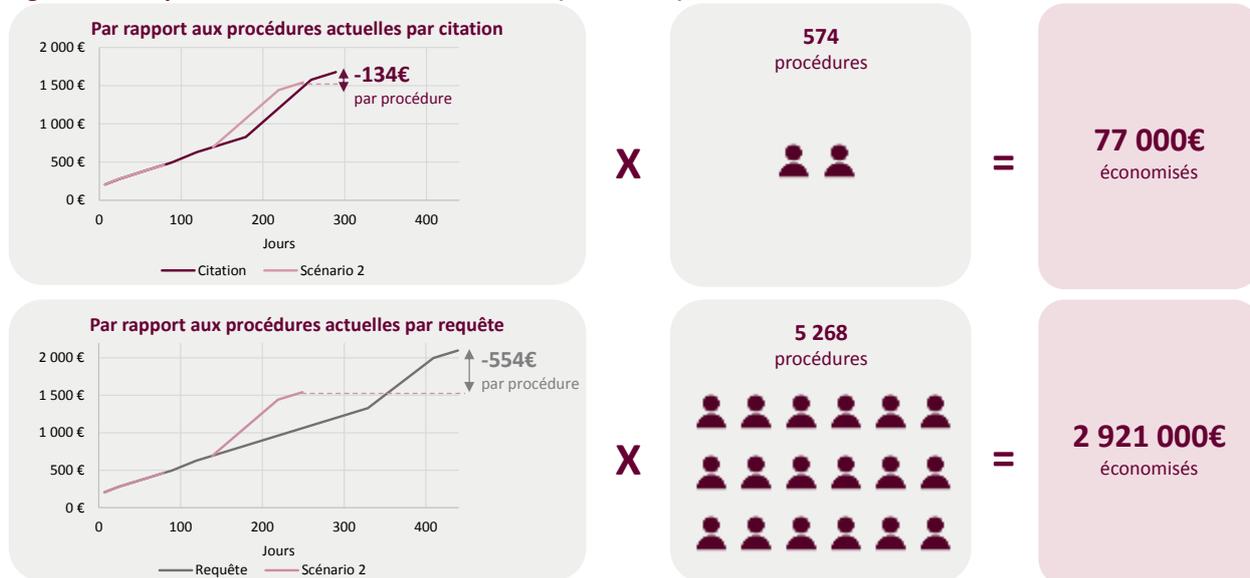
par requête. En moyenne, pour toutes les procédures, la durée totale diminue de 175 jours.

3. Impact sur l'accumulation de la dette

²⁷ La piste 3 est incluse dans les bonnes pratiques de ce scénario car elle peut être mise en place aisément par les fournisseurs, sans être imposée dans l'ordonnance.

La réduction de la durée de la procédure, en moyenne de 175 jours, limite l'accumulation de la dette de 134 à 554 euros, selon le point de comparaison (procédures actuelles par citation ou requête). Le montant total des dettes énergétiques

Figure 46 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 2)



SOURCE : Analyse Sia Partners

en Région bruxelloise baisse de près de 3 millions d'euros.

Sur la base de l'hypothèse que 90% des montants de créances ne sont pas recouvrés en justice de paix, 2,7 millions d'euros sont effectivement économisés par les fournisseurs.

4. Analyse économique

L'impact financier de l'application de ces mesures concerne uniquement les fournisseurs, avec un gain sur les créances irrécouvrables qui s'élève à environ 2 398 000 d'euros. Les presque 20 millions d'euros de créances passées en irrécouvrables peuvent donc être réduits d'environ 14%. Les coûts engendrés sont relativement faibles par rapport aux écono-

Figure 47 – Bilan économique (scénario 2)

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables 2 698 000€
	Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations 632 000€	

SOURCE : Analyse Sia Partners

mies.

5. Avantages et inconvénients principaux

De même que dans le premier scénario, l'objectif majeur des mesures mises en place est de réduire la durée de la procédure pour mettre fin plus tôt à l'accumulation de la dette. Les effets bénéfiques d'une repriorisation de la dette énergie peuvent donc apparaître.

De plus, la mise en place d'indicateurs de performance sur les activités des huissiers permet un meilleur contrôle des activités externalisées par les fournisseurs et une plus grande efficacité de la procédure.

La couche additionnelle de contrôle des processus des fournisseurs par Brugel permet d'optimiser davantage le déroulement de la procédure et de fournir une vision précise de l'état de la protection sociale énergétique en Région de Bruxelles-Capitale.

En privilégiant le mode d'introduction des demandes en justice par citation, les greffes des tribunaux sont partiellement désengorgés. Cependant, toute réduction de la charge de travail en justice engendre un risque de volonté politique de diminuer les moyens qui lui sont accordés. Cette mesure s'accompagne aussi d'une augmentation des frais juridiques pour le client (même si ces frais sont très majoritairement supportés par les fournisseurs).

La piste n°6 entraîne également quelques difficultés : concilier les agendas des fournisseurs, huissiers et juges et les contraintes temporelles liées à l'engorgement des tribunaux, peut s'avérer complexe. La marge d'amélioration issue de cette mesure peut donc être faible dans certains cas. Aussi, ce scénario implique des modifications opérationnelles relativement importantes par rapport au résultat obtenu.

6. Faisabilité opérationnelle et légale

Sur le plan légal, une modification de l'ordonnance n'est pas nécessaire pour garantir l'application de ces bonnes pratiques. Une communication claire sur le niveau effectif de protection sociale chez chaque fournisseur délivre un incitant suffisant. Préalablement à la mise en place d'un tel système de communication, des consultations et des réflexions communes avec les fournisseurs doivent être menées sur les freins actuels qui empêchent un niveau de protection optimal.

L'application du scénario 2 s'accompagne d'une adaptation des processus et des systèmes IT des fournisseurs pour optimiser les délais et assurer le suivi des huissiers. La principale difficulté opérationnelle réside dans l'optimisation des délais entre la demande de résiliation et l'audience par les greffiers et les juges.

C. Conclusion

Les deux scénarios présentés poursuivent globalement le même objectif de raccourcissement de la durée de la procédure de résiliation des contrats d'énergie, en agissant sur les sources d'inefficacité de celle-ci. L'impact pour les consommateurs est positif car leur dette atteint des niveaux moins élevés et leur situation financière peut être corrigée plus facilement. Les fournisseurs bénéficient aussi de la baisse des montants de leurs créances irrécouvrables, ayant pour effet une amélioration de la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois.

Le scénario 1 permet un gain supérieur en termes de jours : la durée de la procédure est réduite à 194 jours, soit un gain de 230 jours en moyenne contre 175 dans le scénario 2. Ce raccourcissement des délais se traduit en une diminution des créances passées en irrécouvrables annuellement, de 3,8 millions d'euros dans le scénario 1 et de 2,7 millions d'euros dans le scénario 2. Le premier scénario offre une économie supplémentaire (3 millions d'euros) grâce à la suppression des limiteurs de puissance. Globalement, le gain sociétal compense les coûts à engager dans les deux scénarios :

1. Scénario 1 : le gain total récurrent de 6,8 millions d'euros est largement supérieur aux coûts de mise en place (400.000€) et récurrents (632.000€) ;
2. Scénario 2 : le gain total récurrent de 2,7 millions d'euros compense les coûts de mise en place (200.000€) et récurrents (632.000€).

Pour garantir leur efficacité, les deux scénarios comportent des systèmes de contrôle différents. Le premier implique une modification des ordonnances électricité et gaz (réduction des délais et suppression des étapes liées au limiteur de puissance). Le second mise sur un monitoring régulier de Brugel sur les pratiques de protection sociale des fournisseurs.

Au niveau opérationnel, les fournisseurs d'énergie et le gestionnaire du réseau de distribution doivent procéder à des développements informatiques spécifiques dans les deux scénarios.

Combiner les deux scénarios est possible et permet de limiter sensiblement l'accumulation de la dette, tout en donnant à Brugel les moyens de contrôler l'efficacité de la protection sociale en Région bruxelloise. Une réduction conséquente des délais de la procédure a deux effets positifs :

1. Eviter le sentiment d'impunité des consommateurs capables de payer leurs factures ;
2. Inciter les ménages à se faire aider si nécessaire.

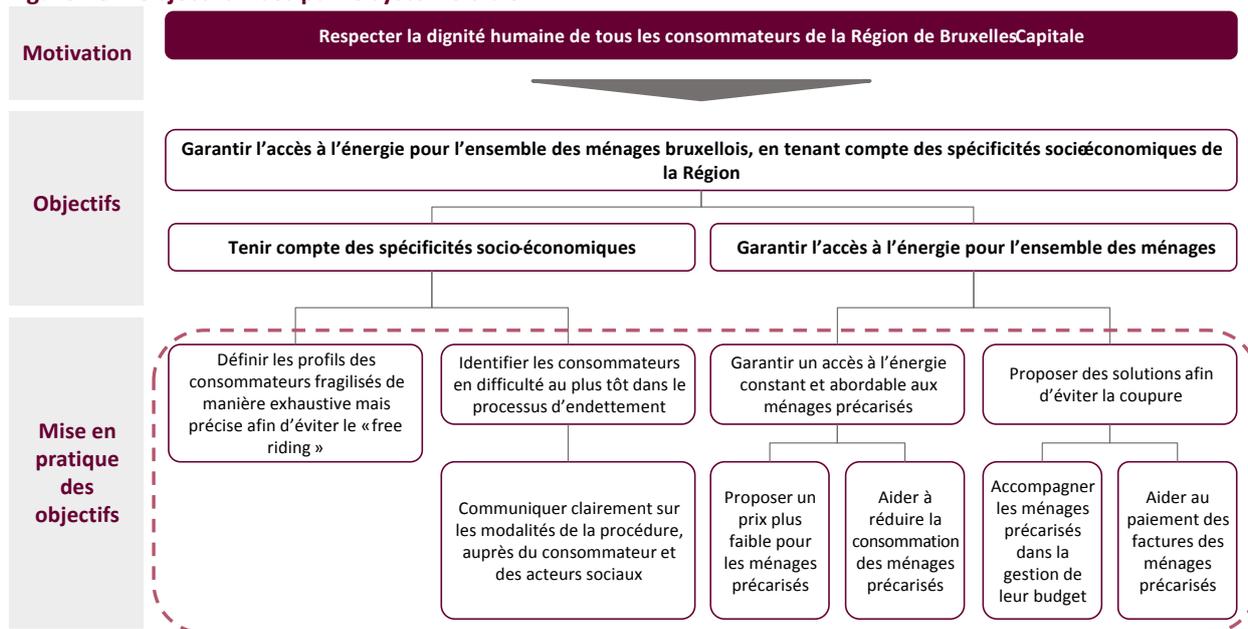
Le second effet doit être anticipé : les demandes d'aide et le nombre de clients protégés risquent d'augmenter fortement. Dès lors, le système social en place doit disposer des moyens de faire face à ces sollicitations supplémentaires.

VII. Système cible

La réalisation de cette étude met en valeur le besoin de construire une procédure plus alignée avec les objectifs fondamentaux de la protection sociale des consommateurs bruxellois, répondant aux besoins des différents acteurs du marché impliqués. Sia Partners et Brugel lancent donc une réflexion sur la conception d'un système cible de protection sociale énergétique en Région de Bruxelles-Capitale.

Le « système cible » est un processus de résiliation de contrat conçu afin de répondre à l'ensemble des objectifs de

Figure 48 – Objectifs visés par le système cible



SOURCE : Analyse Sia Partners

protection sociale précédemment décrits.

Ce processus ne peut naturellement pas être mis en place intégralement dans le contexte actuel et ne peut se substituer aux recommandations formulées dans ce rapport ; son objectif est de générer une réflexion sur une procédure idéale d'identification et de protection des consommateurs précarisés. **Il est évident que des analyses supplémentaires devront être réalisées pour opérationnaliser les solutions proposées.**

Les différentes rencontres avec les juges de paix ont permis de constater que les juges ne trouvent, dans le cadre actuel, aucune plus-value à la tâche qui leur incombe dans le cadre des recouvrements de créances énergie. Dans la majorité des cas (80% de jugements par défaut), le rôle du juge est très limité et ne requiert pas d'analyse du dossier du client. Les juges de paix souhaitent donc recentrer leur action sur les dossiers requérant une analyse spécifique de leur part et leur permettant d'apporter une plus-value à la procédure. Une inversion de la procédure permet de répondre à ce besoin : le client ne passe devant le juge que s'il en a fait la demande. Les nombreux cas de jugements par défaut sont donc drastiquement réduits et le juge concentre son travail sur les dossiers nécessitant son intervention.

Dans ce contexte, proposer des formations aux juges sur le secteur de l'énergie prend son sens, pour outiller ces derniers à faire face aux dossiers les plus complexes.

Le processus cible débute par l'identification plus précoce et objective d'un client précarisé en défaut de paiement. Si le consommateur répond à un critère de précarité énergétique prédéfini (précarité énergétique mesurée, cachée ou res-

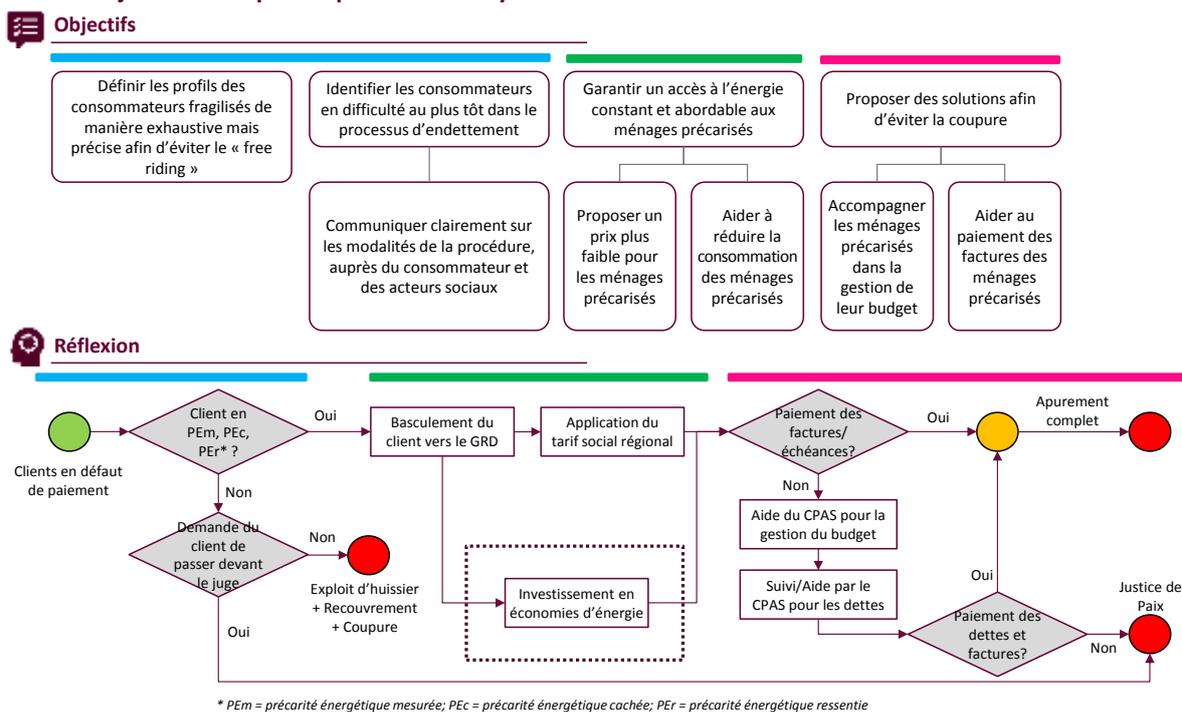
sentie²⁸) et se retrouve en défaut de paiement, sa fourniture d'énergie est automatiquement basculée chez le gestionnaire du réseau de distribution, au tarif social régional. **La définition de ce seuil est un enjeu important, il doit suffire pour aider l'ensemble des ménages en situation de précarité, tout en limitant la charge supplémentaire que devra supporter le GRD fournisseur social (transfert de risque, coûts des fournisseurs commerciaux, coût des relevés, etc).**

L'alimentation systématique au tarif social régional permet d'offrir un tarif plus abordable aux ménages en difficulté et de limiter le plus tôt possible l'emballlement de l'endettement. Des investissements en économies d'énergie, financés par un fonds prévu à cet effet, sont également suggérés afin d'aider le ménage à mieux maîtriser ou de réduire sa consommation d'énergie.

Si, malgré ces mesures, le défaut de paiement persiste, le ménage ne se voit pas appliquer de tarif maximum. En revanche, une aide du C.P.A.S. lui est proposée pour la gestion de son budget global. Cette aide, ne se limitant pas nécessairement aux créances énergétiques, permet d'accompagner le consommateur précarisé et de mieux comprendre sa situation.

Cette étape est essentielle car elle permet d'apporter une solution aux ménages les plus précarisés, en ciblant l'intervention des C.P.A.S. sur les consommateurs en situation financière très précaire. Le rôle du C.P.A.S. est central dans toute proposition d'amélioration du système actuel.

Figure 49 – Objectifs et étapes du processus du système cible



SOURCE : Analyse Sia Partners

Suite à cet accompagnement personnalisé, le C.P.A.S. peut également décider d'intervenir en partie dans le remboursement des dettes pour aider les ménages à repartir sur de bonnes bases. La procédure de résiliation de contrat ne se termine que lorsque les dettes sont complètement apurées.

²⁸ Baromètre de la précarité énergétique (2009-2014), Fondation Roi Baudouin, Décembre 2016.

Si, malgré l'accompagnement et l'aide des C.P.A.S., le client n'est toujours pas capable de (ou disposé à) payer ses factures, la procédure en justice de paix est enclenchée afin d'aboutir à un règlement objectif de sa situation.

Par ailleurs, si le consommateur ne correspond pas aux critères de précarité énergétique prédéfinis, il est supposé être capable de payer ses factures. En cas de défaut de paiement, les fournisseurs peuvent directement enclencher la résiliation du contrat via exploit d'huissier et procéder à la coupure. S'il estime qu'il a des arguments à faire valoir devant un juge, le consommateur doit lui-même enclencher une procédure en justice de paix. Le juge de paix étudie son dossier et détermine si la coupure est nécessaire ou injustifiée.

Ce renversement de l'enclenchement de la procédure est motivé par le souhait des juges de paix d'apporter une véritable plus-value aux dossiers qu'ils traitent. Actuellement la majorité des dossiers est traitée sans analyse spécifique et aboutit sur une décision en faveur du fournisseur. Au sein du système cible, le passage devant la justice de paix reste accessible à tous les consommateurs mais est initié par le consommateur qui estime qu'il a des arguments à faire valoir devant le juge. L'accompagnement par un travailleur social lors de l'audience peut rassurer le consommateur et l'encourager à entreprendre des démarches judiciaires. Le risque associé à cette mesure est que les frais judiciaires pourraient freiner l'introduction de procédures.

Ce système implique qu'un contrôle strict des procédures de résiliation de contrat des fournisseurs **et des procédures de recouvrement des huissiers de justice agissant pour le compte des fournisseurs** soit effectué afin d'éviter tout débordement et d'assurer une protection sociale aux consommateurs. **Brugel peut encadrer cette procédure par le biais d'un contrôle strict et régulier des procédures mises en place par les fournisseurs pour recouvrer leurs créances. Des certifications seront données aux fournisseurs répondant à ces obligations sur toute la procédure et seront révisées de manière périodique.**

La motivation principale de ce remaniement de la procédure est de limiter le nombre de dossiers envoyés en justice de paix, à ceux qui doivent effectivement être analysés par un juge. En effet, les jugements par défaut, pour lesquels le juge n'examine pas les dossiers des clients, sont ainsi éliminés. Le juge de paix dispose alors de plus de temps pour effectuer une analyse approfondie et prendre sa décision en connaissance du dossier.

Cette procédure permet également de diminuer la dépense associée aux nombreuses procédures judiciaires, dans un contexte où le manque de moyens de la justice sera peu probablement compensé par de nouvelles dépenses de l'Etat.

L'accès à l'énergie devant être garanti à tous les ménages, que leur précarité soit structurelle ou conjoncturelle, le système cible ne supprime pas les aides existantes actuellement et peut être combiné avec les pistes précédemment exposées. Ainsi, le ménage garde la possibilité de contracter des plans d'étalement de paiement pour éviter le défaut de paiement et la procédure de recouvrement. Un levier d'amélioration supplémentaire et transversal du système social existant est une communication accrue avec le consommateur en difficulté de paiement, passant entre autres par le secteur associatif.

VIII. Annexes

A. Courrier adressé à la Fédération des CPAS bruxellois

Bruxelles, le 15 AVR. 2016

Contact : Carine STASSEN
 Fonction : Chef de service
 E-mail : cstassen@brugel.be
 Tél. : +32 2 563 02 09
 Fax : 02 563 02 13
 N/Réf.: 145659
 Dossier: Juge de paix

CPAS Saint-Gilles
 Monsieur Jean SPINETTE
 Président de la Conférence des CPAS
 Rue Fernand Bernier 40

1060 Bruxelles

Concerne : Etude justice de paix : demande de collaboration des CPAS

Monsieur le Président,

Les Ordonnances énergie bruxelloise obligent les fournisseurs désireux de résilier leur contrat de fourniture avec le client résidentiel à obtenir une décision du Juge de paix.

Nous avons constaté, durant ces deux dernières années, une augmentation substantielle du nombre de ces coupures.

BRUGEL dans une volonté de meilleure compréhension de cet aspect de la protection résidentielle a commandé une étude à un consultant externe, SIA Partners, en vue de réaliser une étude qualitative et quantitative de la problématique.

Afin d'avoir une vue de terrain la plus réaliste possible, nous avons demandé à Jan WILLEMS du CPAS de Bruxelles de faire partie du Comité d'accompagnement de l'étude.

En complément, nous souhaiterions obtenir une collaboration des différents CPAS.

Cette collaboration, nous la concevons au travers d'entretiens réalisés par les travailleurs sociaux de différents CPAS, auprès des ménages se trouvant dans une situation de procédure de résiliation de contrat.

Dans cette perspective, un questionnaire sera élaboré par notre consultant et soumis à la relecture de Jan Willems afin qu'il soit le plus pertinent possible.

Notre étude se voulant qualitative, il est très important que nous puissions comprendre le ressenti des ménages confrontés à des problèmes d'endettement énergétique et plus spécialement à leur perception des procédures judiciaires mises en place.

Nous vous saurions gré de bien vouloir relayer cette demande auprès des différents CPAS.

Dans l'attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre parfaite considération.



Pascal MISSELYN
 Administrateur



Marc DEPRez
 Président

B. Questionnaire de l'enquête sociale, envoyé aux CPAS bruxellois

Procédure de coupure en justice de paix - Enquête sociale

CPAS :

Nom de l'assistant social * :

N° de téléphone * :

Adresse mail * :

** Ces coordonnées serviront uniquement si des précisions sur les réponses fournies sont nécessaires*

Contexte : Entre 2013 et 2014, le nombre de coupures de clients résidentiels – à l'initiative des fournisseurs et suite à une décision favorable du juge de paix – a augmenté de 210%. Ces coupures effectives cachent un nombre 3 à 4 fois plus important de demandes introduites auprès du juge de paix. Le questionnaire suivant vise à mieux cerner les origines du problème et à étudier la mise en pratique de la procédure de coupure en justice de paix. Les données enregistrées via ce questionnaire seront utilisées uniquement à cet effet et sont anonymes.

En cas de question, veuillez contacter Alexandre Viviers (alexandre.viviers@sia-partners.com) ou Aude Robert (aude.robert@sia-partners.com).

Merci de votre collaboration !

A. Profil socio-économique du ménage :

- | | |
|---|---|
| <p>1. Revenu total net du ménage (allocations familiales comprises) : _____ €/mois</p> <p>2. Composition du ménage : _____ personnes</p> <p><input type="checkbox"/> Personne isolée sans enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Famille monoparentale</p> <p><input type="checkbox"/> Couple sans enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Couple avec enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Autre : _____</p> <p>_____</p> <p>3. En ce qui concerne son logement, la personne est :</p> <p><input type="checkbox"/> Locataire</p> <p><input type="checkbox"/> Locataire social</p> <p><input type="checkbox"/> Propriétaire</p> | <p>4. Taille de logement :</p> <p><input type="checkbox"/> Surface habitable : _____ m²</p> <p>ou</p> <p><input type="checkbox"/> Nombre de pièces : _____ pièces</p> <p>5. Le ménage se chauffe :</p> <p><input type="checkbox"/> Au gaz naturel</p> <p><input type="checkbox"/> Au mazout</p> <p><input type="checkbox"/> A l'électricité</p> <p><input type="checkbox"/> Autre : _____</p> <p>_____</p> <p>6. Type de compteur d'électricité :</p> <p><input type="checkbox"/> Individuel</p> <p><input type="checkbox"/> Collectif</p> <p>7. Si applicable, type de compteur de gaz :</p> <p><input type="checkbox"/> Individuel</p> <p><input type="checkbox"/> Collectif</p> |
|---|---|

8. Nature du bâti :

- Neuf
- Récemment rénové
- Performance énergétique moyenne
- Très énergivore

9. Facture de gaz naturel :

- Consommation : _____ kWh/an
- Montant annuel : _____ €/an
- ou
- Montant mensuel : _____ €/mois

10. Facture de mazout :

- Consommation : _____ L/an
- Montant annuel : _____ €/an
- ou
- Montant mensuel : _____ €/mois

11. Facture d'électricité :

- Consommation : _____ kWh/an
- Montant annuel : _____ €/an
- ou
- Montant mensuel : _____ €/mois

12. Niveau de la dette énergétique cumulée (gaz et électricité) : _____ €

13. Fournisseur(s) auprès duquel le ménage est endetté : _____

14. Raison de l'endettement :

- Revenus trop faibles
- Consommation trop élevée, due à :
 - Comportement de consommation
 - Logement en mauvais état
 - Equipements énergivores
- Problème de gestion financière
- Facture de régularisation très élevée
- Autre : _____

15. Capacité de remboursement mensuel de la dette énergie du ménage : _____ €/mois

16. Le ménage sous-consomme-t-il en raison de ses problèmes financiers ?

- Oui
- Non

17. Le ménage est-il en situation de surendettement ?

- Oui
- Non

B. Contexte de l'intervention du CPAS :

1. Moment de prise en charge du ménage par le CPAS :
 - Avant la mise en demeure
 - Après la mise en demeure
 - Après la pose du limiteur
 - Après la citation et avant l'audience
 - Après la décision du juge
 - Après la décision du juge et un changement de fournisseur
 - Après la coupure

2. De quel type de suivi (par le CPAS) bénéficie le ménage ?
 - Aide ponctuelle
 - Médiation de dettes
 - Revenu d'intégration
 - Autre : _____

3. La personne dispose-t-elle du statut de client protégé ?
 - Oui, au niveau fédéral
 - Oui, au niveau régional
 - Non, car:
 - Le ménage ne rentre pas dans les conditions du statut régional
 - Les contraintes associées au statut semblent trop importantes
 - La personne ne veut pas obtenir le statut – préciser la raison : _____
 - Le CPAS dispose d'autres pistes pour le ménage – préciser : _____
 - Autre : _____

4. La personne comprend-elle la procédure de résiliation de contrat et les documents qui lui sont envoyés ?
 - Oui
 - Non

5. Dans le cas où le jugement a déjà eu lieu, la personne s'est-elle présentée devant le juge de paix ?
 - Oui
 - Non, car :
 - Elle n'en voit pas l'intérêt
 - Elle ne peut pas se libérer pour l'audience
 - Elle ne se sent pas à l'aise dans l'environnement judiciaire
 - Elle ne bénéficie pas d'un accompagnement lors de l'audience
 - Elle a trouvé une solution alternative – préciser : _____

6. Quelle aide le ménage souhaite-t-il recevoir du CPAS ?
 - _____
 - _____
 - _____
 - _____
 - _____

7. Quelle aide le ménage a-t-il reçue du CPAS ?
 - _____
 - _____
 - _____

C. Ressenti par rapport à la procédure :

1. Comment la personne a-t-elle réagi à la mise en demeure ?
Le fournisseur a-t-il fait appel à une société de recouvrement ?

2. Quel est le sentiment de la personne par rapport au « plan de paiement raisonnable » proposé par le fournisseur ?

3. Comment la personne a-t-elle réagi à la pose du limiteur ?

4. La personne a-t-elle effectivement eu la citation en main ?
Quelle a été sa réaction lorsqu'elle l'a reçue ?

5. Comment la personne a-t-elle réagi au passage devant le juge ? Quelle a été la décision du juge ? Une solution a-t-elle été trouvée ?

6. Dans le cas où le juge a autorisé la coupure, comment le ménage évite-t-il la coupure ?

- Changement de fournisseur
 - Paiement de factures par le ménage
 - Paiement de factures par le CPAS
 - Changement du nom du contrat
 - Autre : _____
- _____