
Note à Brugel



Sujet : Consultation publique relative à l'étude « Analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat » de Brugel

Division / Département : *Energie, Air, Climat et Bâtiments durables*

Date de rédaction : *26/04/2017*

I. L'initiative de Brugel

Nous saluons l'initiative de Brugel de réaliser l'étude actuellement soumise à consultation publique et pour laquelle nous rendons la présente note. L'exercice d'analyse du fonctionnement effectif de la résolution de contrat sur décision de justice de paix est documenté, instructif et pertinent. L'analyse produit des données quantitatives non-disponibles jusqu'alors qui permettent de contribuer à l'objectivation de la situation actuelle. La mise en perspective de certaines données chiffrées – tels le nombre de clients protégés, le nombre de limiteurs, l'occurrence du défaut de paiement, le niveau des dettes irrécouvrables – est interpellant.

L'analyse fournit également de nombreux éléments qualitatifs sur les pratiques des fournisseurs pour optimiser leurs processus de recouvrement de créances et ainsi, met en lumière les contraintes non négligeables qu'ils supportent. Elle interroge également d'une manière circonstanciée l'adéquation entre les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a prévu que la résolution d'un contrat de fourniture d'énergie ne pouvait être prononcée que par un juge de paix et la rencontre de ces objectifs, notamment en tenant compte d'éléments de contexte (par exemple : les délais d'obtention d'une audience, le défaut de présence aux audiences, etc.). Enfin, l'étude questionne l'équilibre de la répartition actuelle des contraintes entre les différents acteurs du marché et interroge sur l'opportunité de réajuster cet équilibre pour maintenir une dynamique concurrentielle et une protection de l'accès à l'énergie. L'exercice de poser des constats puis de proposer des pistes d'évolution est certainement propice à stimuler le débat sur les évolutions souhaitables.

II. Mise en contexte

▪ Pauvreté, précarité et précarité énergétique

En guise de mise en contexte, l'auteur revient sur les constats en matière de précarité énergétique posés par la Fondation Roi Baudouin. La notion de précarité énergétique est ensuite régulièrement mobilisée tout au long de l'analyse. Si, ce concept nous paraît pertinent, il y a néanmoins lieu de l'envisager dans son contexte plus global. En effet, la précarité énergétique est aussi une conséquence d'une situation de précarité – voire d'une situation de pauvreté – globale de ce ménage. Il nous aurait semblé pertinent d'intégrer l'élément de contexte de la situation socioéconomique critique globale des ménages dans le cadre de l'analyse réalisée. Il nous paraît difficile de proposer des réponses pertinentes pour maintenir une vie conforme à la dignité humaine sans considérer l'ensemble des éléments qui conduisent à une situation de précarité ou de pauvreté (tels, par exemple, la faiblesse des ressources économiques et sociales, la précarité de ces ressources, le prix de l'énergie ou encore le coût du logement et des dépenses courantes). Seule une approche globale permet d'assurer que les solutions proposées ne conduiront pas à des effets collatéraux non souhaitables : par exemple, la concurrence entre les dépenses énergétiques et d'autres dépenses non accessoires. Nous y revenons plus bas.

▪ Les mesures de protection des consommateurs

Egalement dans le cadre de la mise en contexte, l'auteur mentionne des mesures de protection du consommateur prévues aux niveaux fédéral et régional. Tout d'abord, on note que l'auteur affirme que ces différentes mesures ont été mises en place pour venir en aide aux ménages concernés par

la précarité énergétique. Cette affirmation est erronée : d'une part, une partie de ces mesures a été prévue au bénéfice de tous les consommateurs et ce afin de protéger l'accès aux biens de première nécessité que sont le gaz et l'électricité dont le commerce est libéralisé ; d'autre part, ces mesures poursuivent également un objectif préventif et doivent permettre d'éviter la survenance de situation de précarité énergétique. Pour rappel, le législateur écrivait ce qui suit dans l'exposé des motifs de l'ordonnance de 2006¹ : «Le projet doit cependant intégrer une série de dispositions en amont du traitement des situations d'impayés ou d'endettement »² et également « Différentes mesures sont prises pour diminuer et gérer les situations d'endettement des consommateurs qui ne sont pas en situation de précarité afin d'assurer la continuité de la fourniture minimale et de permettre la clarification de la situation d'endettement. Des mesures sont également prises pour gérer les situations d'endettement des consommateurs en situation de précarité. Ces clients pourront être qualifiés de « protégés » et bénéficier d'une protection accrue »³.

Ensuite, nous notons que l'inventaire des mesures régionales est largement incomplet. Nous pouvons par exemple citer le contrat de trois ans qui est un élément fondamental de la protection du consommateur de gaz et d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

On regrette également que l'auteur n'aborde pas la répartition des compétences qui découle de l'organisation institutionnelle de la Belgique dans le cadre de cette mise en contexte. En effet, il est nécessaire d'envisager celle-ci pour comprendre le dispositif de protection du consommateur tel qu'il est conçu. Nous notons notamment :

- La protection du consommateur est une compétence fédérale ;
- La distribution de l'électricité et du gaz et l'utilisation rationnelle de l'énergie sont des compétences régionales. Dans le cadre strict de l'exercice de ses compétences implicites, la Région de Bruxelles-Capitale a pu disposer de mesures de protection du consommateur d'électricité et de gaz ;
- Le financement des CPAS dépend des autorités fédérales, communautaires et communales. Le financement régional des CPAS tel qu'il est actuellement prévu à Bruxelles est une disposition exceptionnelle qui a nécessité la conclusion d'un accord de coopération et qui n'a pas vocation à se substituer au financement structurel des CPAS par leurs autorités de tutelle.

Enfin, alors que l'auteur présente les mesures de protection prévues au niveau fédéral dans l'introduction, il n'aborde plus ces mesures, notamment lorsqu'il formule des pistes d'évolution possibles. Si nous comprenons que Brugel n'est pas habilité à évaluer des mesures qui ne sont pas régionales, il nous semble que le renvoi à ce contexte fait parfois défaut dans l'élaboration de options proposées et qu'il est peu pertinent d'envisager la protection du consommateur comme devant nécessairement dépendre d'un dispositif régional alors même que celle-ci relève d'une compétence fédérale.

III. Commentaires méthodologiques

▪ Echantillonnage

Nous constatons que l'étude ne fournit pas – ou peu – d'éléments relatifs aux échantillons de données quantitatives et qualitatives sur lesquels elle se base. En effet, à la lecture de celle-ci, il est par exemple difficile d'évaluer le nombre d'interlocuteurs – fournisseurs, juges, assistants sociaux – qui ont été consultés dans le cadre de cette étude ainsi que les méthodes de ciblage, de recrutement et d'interview de ceux-ci, leurs motivations à participer ou non à l'étude et la méthodologie de traitement de leurs réponses. En outre, l'étude ne permet pas d'identifier les questions qui ont été posées à ces interlocuteurs. Ces éléments nous paraissent primordiaux pour mettre en contexte les constats posés et les pistes proposées. Nous constatons également que l'étude n'inclut pas de

¹ Ordonnance du 14 décembre 2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique

² Ordonnance du 14 décembre 2006, exposé des motifs, B. Modifications apportées par la nouvelle ordonnance – 1. Acquis sociaux – 2. Mesures visant le renforcement des acquis sociaux

³ Ordonnance du 14 décembre 2006, exposé des motifs, B. Modifications apportées par la nouvelle ordonnance – 1. Acquis sociaux – 4. Mesures proposées en cas de non-paiement.

retours quantitatifs ou qualitatifs des ménages eux-mêmes. Ce choix méthodologique nous interpelle dans la mesure où les ménages sont de fait un acteur central de la problématique concernée par l'étude et qu'il nous semble incontournable d'intégrer leurs appréciations dans le cadre de l'analyse.

▪ **Objet de l'étude**

Nous notons par ailleurs que l'étude aborde peu – contrairement à ce que son titre suggérerait – les décisions de justice de paix. En effet, l'analyse se concentre principalement sur une évaluation chiffrée des dossiers traités et du nombre de ceux-ci qui aboutissent à une coupure. L'étude n'aborde pas le contenu des décisions lorsqu'elles ne portent pas sur des coupures : la dimension qualitative de l'analyse nous paraît dès lors faire défaut sur ce point. Disposer d'un retour sur la jurisprudence des justices de paix en matière de résolution de contrat de gaz ou d'électricité serait pourtant probablement pertinent dans le cadre de la problématique abordée.

En outre, nous constatons d'une manière générale une certaine confusion entre le titre de l'étude, les objectifs affirmés de celle-ci, la nature des constats posés et les propositions de pistes formulées. A cet égard, nous relevons par exemple ce qui suit :

- Le titre mentionne explicitement l'analyse des décisions de justice de paix. Les constats portent, non sur les décisions de justice de paix, mais sur le fonctionnement des procédures de résolution d'un contrat par requête ou citation : principalement l'occurrence des défauts de paiement, le coût des procédures et de l'impayé pour les fournisseurs, les durées des procédures, les stratégies des fournisseurs pour optimiser ces procédures et les stratégies des ménages pour échapper à une coupure. L'attention globale de l'auteur est très fortement portée sur l'évaluation économique de la situation observée ;

Il nous semble que l'analyse des décisions de justice de paix n'équivaut pas à l'analyse des procédures de résolution d'un contrat par requête ou citation, en ce compris en les aspects économiques de ces procédures pour certains acteurs du marché.

- Les pistes formulées répondent, selon l'auteur (p.83), à des objectifs variés sous-tendus par une motivation principale : celle d'améliorer la protection sociale des consommateurs précarisés.

Il nous paraît difficile de formuler des propositions dont l'objectif est d'améliorer la protection sociale des consommateurs précarisés en se basant sur des constats de coûts de procédures et sans analyser les facteurs de précarité eux-mêmes. Enfin, l'obligation de disposer d'une décision d'un juge de paix pour mettre fin à un contrat de fourniture concerne tous les consommateurs bruxellois et non spécialement le public dit précarisé.

▪ **Hypothèses implicites**

Nous sommes interpellés par certaines hypothèses régulièrement mobilisées pour sous-tendre l'analyse sans pour autant être formulées de manière explicite et sans que leurs fondements ne soient étayés. A titre d'exemples, nous notons :

- L'ampleur de l'impayé explique le nombre relativement réduit de fournisseurs actifs en Région de Bruxelles-Capitale.

Si l'on peut considérer que cet élément constitue un facteur pertinent d'évaluation de l'opportunité de se lancer à Bruxelles pour un fournisseur, il ne peut être considéré comme l'unique.

- Le fait que les ménages endettés hiérarchisent leurs priorités de paiement d'une manière moralement répréhensible (par exemple, pour payer les consommations de télécoms).

Si nous pouvons imaginer que les ménages font des arbitrages entre leurs factures impayées en fonction de l'urgence d'honorer celles-ci pour éviter de se retrouver dans des situations de privation, il n'y a néanmoins pas lieu d'ignorer les difficultés économiques de ces ménages ni d'en tirer des conclusions abusives quant aux motivations des ménages à agir d'une manière plutôt que d'une autre. .

En outre, il nous semble nécessaire d'envisager que les dépenses qui font concurrence aux factures énergétiques sont des dépenses tout aussi prioritaires d'un point de vue social et sanitaire, telles les dépenses de logement, de santé, d'éducation et d'alimentation.

Enfin, nous noterons que dans un monde où il est de fait nécessaire d'accéder facilement à l'information et de communiquer par des canaux numériques et téléphoniques, il est difficile de considérer que l'accès aux télécommunications est accessoire pour maintenir son inclusion dans la société.

- Les ménages seraient déficients ou irresponsables dans la gestion de leur budget. Corriger cette déficience résout le problème de la précarité énergétique.
Si nous pouvons concevoir que tous les ménages – y compris les ménages situation de précarité ou de pauvreté – ne gèrent pas leur budget d'une manière économiquement optimale, il nous paraît peu opportun de porter un jugement de valeur sur les choix budgétaires des ménages. En outre, nous n'envisageons pas que la gestion parfaitement optimisée d'un budget soit tenable sur le long terme pour un ménage – cette gestion mettant sous pression toutes les sphères de l'existence des membres de ce ménage – ni que celle-ci puisse résoudre les difficultés économiques structurelles d'un ménage.

IV. L'organisation équilibrée des marchés de l'électricité et du gaz

En page 57, l'auteur affirme « Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles ».

La contrainte de l'incompatibilité des intérêts est fondamentale dans le cadre de l'organisation des marchés de l'énergie. Le législateur écrivait d'ailleurs dans l'exposé des motifs de l'ordonnance de 2006 : « Le présent projet est donc le résultat d'un équilibre entre des intérêts parfois contradictoires, si pas divergents »⁴.

Ainsi, le législateur bruxellois, dans les ordonnances électricité et gaz, a souhaité articuler ces intérêts en tenant compte des éléments suivants :

- Les moyens dont disposent les fournisseurs et les consommateurs pour faire valoir leurs intérêts ne sont pas équivalents. Le rapport de force est défavorable au consommateur individualisé dans le marché libéralisé.
- Le gaz et l'électricité sont des biens de première nécessité. L'accès à ceux-ci est nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.
- Le contexte socio-économique bruxellois est porteur de risques de pauvreté et de précarité qui peuvent peser défavorablement sur l'accès à l'énergie de certaines catégories de ménages.

En conséquence, le dispositif de protection du consommateur d'électricité et de gaz tend à trouver un équilibre entre diverses contraintes:

- Assurer la viabilité de l'organisation des marchés pour l'ensemble des acteurs ;
- Assurer le plus haut niveau d'accès possible à des biens de première nécessité dont le commerce est libéralisé ;
- Assurer un haut niveau de protection des consommateurs et l'articuler avec des mesures de protection spécifiquement dédiées aux consommateurs vulnérables.

Le législateur écrivait dans l'exposé des motifs de l'ordonnance de 2006 : « Tout d'abord, le projet d'ordonnance maintient et renforce les acquis sociaux, en tenant compte des enjeux économiques tant des gestionnaires de réseaux et des fournisseurs que de la situation économique et sociale des ménages. »⁵

L'opportunité d'articuler ces intérêts contradictoires d'une certaine manière et de hiérarchiser ces contraintes relève d'une option de nature politique. Si l'évaluation du fonctionnement effectif du dispositif qui a été mis en place en posant ces choix et de sa viabilité économique globale est fondamentale et relève des missions du régulateur, il n'appartient néanmoins pas à celui-ci de définir des options qui réorganisent la hiérarchie des intérêts en présence et des contraintes.

Nous noterons en outre quelques remarques générales :

- Dans un marché libéralisé, les acteurs commerciaux doivent assumer le risque commercial inhérent à leur activité.
Si la réflexion amorcée par Brugel relative à l'équilibre d'une répartition des risques est certainement intéressante, il semble nécessaire d'envisager toute nouvelle répartition du risque commercial du point de vue de la répartition des coûts qu'elle crée (par exemple, le déplacement d'une part conséquente de ce risque commercial sur le fournisseur de dernier ressort générera nécessairement des coûts pour ce dernier, in fine pris en charge par l'ensemble des clients bruxellois au travers des tarifs de distribution).

⁴ Ordonnance du 14 décembre 2006, exposé des motifs, A. Considérations générales

⁵ Ordonnance du 14 décembre 2006, exposé des motifs, A. Considérations générales

D'une manière générale, la question des coûts ne peut être découplée de la question de la répartition de ceux-ci. Dès lors, nous sommes dubitatifs quant à l'opportunité de recourir au concept de « coût sociétal », défini par l'auteur comme « le coût pour la société dans son ensemble » (en p. 46). Comme mentionné précédemment, les intérêts en présence ne convergent pas et il paraît surprenant d'additionner les coûts en éludant partiellement la question de leur répartition entre des acteurs porteurs d'intérêts différenciés. En outre, la question d'un éventuel « bénéfice sociétal » n'est pas envisagée : nous y revenons plus bas ;

- Les niveaux de créances irrécouvrables des fournisseurs interpellent. Ces niveaux renvoient nécessairement à la question de la viabilité économique du marché bruxellois mais aussi aux enjeux de l'endettement des ménages et de l'efficacité du dispositif de protection du consommateur à contribuer à limiter l'endettement. Toute proposition visant à élaborer un dispositif qui permet de limiter l'endettement énergétique d'une manière plus efficace devrait nécessairement intégrer l'enjeu de l'accès à l'énergie : en effet, on imagine aisément que des solutions où la coupure intervient très rapidement permet de limiter fortement l'endettement en empêchant la consommation ; néanmoins, elles seraient peu opportunes s'agissant de biens de premières nécessités.
- S'il est évident que permettre l'accès à l'énergie en dépit du défaut de paiement génère des coûts qui sont pris en charge par l'un ou l'autre acteur des marchés de l'énergie, cette garantie d'accès procède d'un choix de solidarité dont l'évaluation des bénéfices – notamment économiques – individuels et collectifs n'est pas envisagée dans l'analyse mais qu'il nous paraît nécessaire de considérer ;
- Si considérer certains éléments de contexte – tel l'engorgement des justices de paix – contribue à l'évaluation du fonctionnement effectif du dispositif de protection du consommateur, nous sommes surpris par le choix unilatéral de l'auteur de considérer, en guise de solution, de se priver de ces options en élaborant des systèmes alternatifs plutôt que de porter des propositions de revendication de moyens pour rendre efficaces les options actuelles.
- L'auteur pose le constat (en p.57) que « la procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ». Comme évoqué précédemment, nous pouvons envisager qu'un ménage procède à des arbitrages entre ses factures selon le risque de privation qui pèse sur les différentes consommations en cas de défaut de paiement. On peut également questionner le caractère incitatif d'une procédure du point de vue du paiement de la dette. Néanmoins, la question d'honorer ou non cette dette ne devrait pas être considérée que d'un point de vue procédural et doit aussi être envisagée dans le cadre des contraintes économiques du ménage qui, quelle que soit la procédure, n'est pas « incité » à payer étant donné la faiblesse de son budget disponible. D'autre part, il devrait être envisagé que, dans un contexte de défaut de budget mensuel suffisant, la priorité plus grande accordée aux dépenses énergétiques risque de concurrencer le paiement d'autres frais tout aussi essentiels.

V. Pistes relatives à la modification de la procédure

Sur la base des constats posés, l'auteur propose diverses pistes d'évolution dont certaines portent sur la procédure applicable en cas de défaut de paiement.

Nous émettrons quelques remarques générales :

- L'auteur explore diverses options donnant lieu à un raccourcissement de la procédure entre le défaut de paiement et la coupure. L'auteur souhaite notamment limiter l'accumulation de l'endettement au cours du temps.
Nous pouvons adhérer au souhait de maintenir des durées de procédure raisonnables et au constat préoccupant de l'importance de l'accumulation de la dette au cours du temps ; toutefois, cette piste ne résout évidemment pas la question de l'accès à l'énergie pour des ménages structurellement en situation de précarité ou de pauvreté. Dans ce cas, on peut d'ailleurs craindre que le raccourcissement de ces procédures mène à l'accumulation de plus petites dettes chez différents fournisseurs. Les procédures en recouvrement étant dès lors appelées à se multiplier.
- La proposition de prévoir une forme écrite et chiffrée à la proposition de plan d'apurement faite par le fournisseur nous paraît pertinente. En outre, il nous paraît évidemment souhaitable de disposer que les modalités de ce plan puissent être négociées avec un

- médiateur de dettes. Nous noterons que cette possibilité de négociation devrait s'étendre à tout assistant social d'un CPAS, les ménages en situation de défaut de paiement n'étant pas nécessairement engagés dans un processus de médiation de dettes. L'intervention d'un médiateur de dettes ou d'un travailleur social permettrait certainement de garantir que l'appréciation du caractère raisonnable du plan d'apurement intègre des critères relatifs aux conditions de vie conformes à la dignité humaine ;
- L'auteur propose également de différencier la procédure applicable selon la situation effective de précarité énergétique du ménage en défaut de paiement. Outre les aspects opérationnels inhérents à une reconnaissance au cas par cas d'une situation avérée de précarité énergétique (et donc du coût de celle-ci), nous constatons que de telles mesures concentrent « l'effort social » sur des actions curatives. C'est le ménage qui est déjà dans une situation de précarité énergétique qui peut escompter un traitement différencié de son défaut de paiement. Il nous paraît pertinent que la protection s'applique également à titre général afin d'éviter le basculement vers des situations critiques. Le juge de paix peut quant à lui apprécier la situation du ménage.
 - Nous relevons également que dans l'option nommée « système cible », la charge de la preuve est inversée et que c'est le client qui doit saisir la justice de paix. L'auteur argumente que de la sorte, seuls les dossiers qui requièrent une appréciation qualitative indépendante seront traités par un juge de paix. Cette affirmation nous paraît erronée : on peut supposer que seuls les dossiers qui concernent des clients disposant des ressources nécessaires – et pas uniquement financières – pour mobiliser une procédure en justice de paix seront traités par le juge, indépendamment de l'opportunité qu'un juge apprécie le contenu d'un dossier plutôt que d'un autre.

VI. Piste relative aux solutions de prépaiement

L'auteur formule la proposition suivante : « Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire » (en p. 81). Cette aide est entendue comme la mise à disposition d'un médiateur technique tel un dispositif de prépaiement (c'est-à-dire un compteur à budget ou assimilé).

Nous souhaitons émettre plusieurs remarques :

- L'auteur affirme d'emblée : « Les ménages endettés ont besoin d'aide pour gérer leurs factures énergétiques ». Il nous semble, comme évoqué précédemment, qu'il est peu pertinent de postuler que les ménages sont déficients dans la gestion de leur budget. En outre, l'auteur suppose que l'aide doit porter sur la gestion des factures et pas sur le paiement de celles-ci, niant ainsi les difficultés socioéconomiques du ménage ;
- L'auteur argue – à la rubrique des avantages de la mise en œuvre de la mesure – que l'étude de la CWAPE sur les compteurs à budget conclut à la satisfaction des usagers des compteurs à budget. Cette affirmation est incomplète et dès lors erronée. Nous ne nous étendons pas sur les conclusions de la CWAPE mais nous nous permettrons de rappeler que cette étude porte sur un échantillon particulier d'usagers du compteur à budget (c'est-à-dire ceux qui ont conservé le dispositif au moins 6 mois : 80% des procédures de placement d'un compteur à budget n'aboutissant pas et la moitié des compteurs étant enlevés dans les 6 mois de leur placement) et que la satisfaction exprimée par les usagers représentés dans l'échantillon doit être mise en perspective avec les raisons affirmées de la satisfaction – par exemple la mise à distance institutionnelle – et les problèmes dont témoignent malgré tout ces usagers (par exemple, la privation ou encore la difficulté d'honorer les factures de régularisation qui persistent malgré la présence du dispositif) ;
- L'auteur note les coûts importants pour le gestionnaire de réseau – répercuté in fine sur les consommateurs d'électricité et de gaz – d'une telle mesure. En effet, le coût d'une telle mesure serait probablement colossal : en Wallonie, le coût global de chaque compteur à budget est estimé à 500 à 1000€.
- Le médiateur technique du prépaiement ne propose aucune réponse aux problèmes socioéconomiques structurels des ménages et est porteur d'un risque éminemment élevé de privation de l'accès à l'énergie.
- L'auteur élude la question essentielle de la sanction qui fait suite à l'épuisement du budget prépayé : coupure, information, autres ?

VII. Pistes relatives aux CPAS : financement et bonnes pratiques

▪ **Financement et tutelle**

Comme nous l'évoquions précédemment, le financement des CPAS n'incombe pas aux Régions : le financement régional des CPAS tel qu'il est actuellement prévu à Bruxelles est une disposition exceptionnelle qui a nécessité la conclusion d'un accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Communautaire Commune. Ce financement n'a pas vocation à se substituer au financement structurel des CPAS par leurs autorités de tutelle. Tenant compte des conditions socioéconomiques des ménages bruxellois, le législateur a souhaité prévoir des mesures spécifiques de protection du consommateur non mises en place au niveau fédéral. Ces mesures faisant intervenir l'expertise des CPAS, la Région organise un financement complémentaire des CPAS actifs sur le territoire régional. Il ne découle de ce financement aucun rapport de tutelle entre la Région et les CPAS, de sorte que les CPAS conservent une entière autonomie pour exercer les missions qui leur sont confiées par les ordonnances électricité et gaz.

Nous ne comprenons pas des termes de l'auteur la légitimité institutionnelle qui justifierait – et même permettrait – la solution qu'il propose et qui consiste en des « accords bilatéraux entre Sibelga et les CPAS pour l'allocation du fonds, sous la supervision de Brugel » (en p.80). Ni Brugel, ni Sibelga ne disposant de prérogatives à l'égard des CPAS. D'une manière générale, il nous semble que les revendications d'accroissement des moyens accordés aux CPAS pour l'exercice de leurs missions devraient prioritairement s'adresser aux autorités compétentes pour la protection du consommateur et l'aide sociale.

L'auteur propose également de prévoir un financement complémentaire des CPAS via une obligation de service public (OSP) à charge du gestionnaire de réseau. Cette OSP prendrait la forme d'un montant dans le tarif de distribution, payé par les consommateurs d'électricité et de gaz en faveur du gestionnaire de réseau et ensuite, redistribué par celui-ci aux CPAS. L'auteur indique que la facture du consommateur n'augmenterait pas puisque ce montant équivaldrait à la réduction tarifaire obtenue grâce à la suppression de l'activité de placement de limiteurs de puissance du gestionnaire de réseau (GRD). Nous souhaitons attirer votre attention sur les risques que feraient porter une telle option sur le tarif de distribution. Il paraît peu transparent de créer, dans les tarifs, un coût qui ne correspond pas à une activité réelle du GRD. De plus, le GRD n'étant que percepteur/distributeur des montants collectés redistribués ensuite à des entités externes pour financer une activité qui ne relève pas de la distribution de l'énergie, un tel mécanisme crée une confusion entre les tarifs de distribution et des mécanismes assimilables à de l'imposition indirecte. Il ne nous paraît pas souhaitable de générer un tel flou étant donné la récente jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt C163-14. La confusion est accrue par la proposition que le nouveau fonds ainsi créé absorbe le fonds de guidance énergétique actuel, financé par les droits article 26 et article 20 (respectivement de l'ordonnance électricité et de l'ordonnance gaz).

▪ **Multiplicité des pratiques et publics concernés**

On notera également que chaque CPAS établit sa politique de suivi de ses usagers et ses priorités en la matière. Il en découle une multiplicité dans les mesures de suivi des usagers. Ni la Région ni Brugel ne peuvent fixer un cadre strict pour cette action ; dès lors, toute mesure qui consiste à confier des moyens pour réaliser des missions aux CPAS ne peut pas garantir d'uniformité d'action sur le territoire régional et, par conséquent, le traitement comparable de situations comparables de tous les ménages bruxellois.

En outre, la mesure qui prévoit l'encouragement de bonnes pratiques relatives à la conclusion de conventions entre les CPAS et les fournisseurs est bien sûr pertinente mais se heurte de facto à cette autonomie des CPAS.

Enfin, nous notons également que tous les consommateurs d'énergie ne sont pas – pour des raisons qui leur sont propres et sur lesquelles il n'y a pas lieu de porter un jugement de valeur – prompts à requérir l'aide d'un CPAS : votre analyse le mentionne d'ailleurs.

VIII. Pistes relatives à l'accompagnement énergétique

Votre analyse contient deux pistes (n°11 et n°12) qui consistent à confier des moyens supplémentaires au CPAS « pour des mesures d'efficacité énergétique » (p.79-80). Ces mesures sont ensuite définies comme des mesures « de prévention de l'endettement et de protection de l'environnement » (p. 79).

Nous souhaitons émettre plusieurs commentaires à ce sujet.

Il nous semble que l'étude définit approximativement l'efficacité énergétique et entretient une confusion sur l'objet de celle-ci : elle semble l'assimiler tant à la prévention de l'endettement qu'à la protection de l'environnement. On ne comprend pas, au regard des termes de l'auteur, s'il vise des mesures comportementales, des mesures relatives aux performances des équipements ou encore des mesures relatives aux performances des logements.

On s'étonne que l'auteur propose de retirer la gestion du fonds actuellement octroyé aux CPAS des prérogatives de Bruxelles-Environnement pour la confier à Sibelga sous la supervision de Brugel alors même que Bruxelles-Environnement est l'administration régionale compétente en matière d'énergie et dès lors, experte en ce qui concerne l'efficacité énergétique et plus largement l'utilisation rationnelle de l'énergie. On s'étonne également que ces propositions de mesures soient formulées sans considérer leur adéquation avec les projets existants financés ou soutenus par la Région tels :

- En matière d'aide au financement d'investissements « énergétiques » : le prêt vert, les primes énergie ;
- En matière d'accompagnement énergétique : les services d'Homegrade.brussels (notamment lesdites « petites interventions »), les services de quartier spécialisés dans l'accompagnement énergétique du Réseau Habitat, les nouvelles Animations Energie, le programme PLAGE ;
- En matière de conseil spécialisé relatif aux marchés de l'énergie : Infor Gaz Elec ;
- En matière de formation continue des travailleurs sociaux : le centre d'appui SocialEnergie, la Task Force Energie de la Conférence des 19 CPAS, le Réseau Vigilance.

Nous relevons également que les porteurs de ces différents projets disposent d'une large expertise qualitative issue de leurs retours d'expérience qu'il serait souhaitable de mobiliser dans le cadre de l'opérationnalisation éventuelle des pistes 11 et 12. Cette expertise porte notamment sur les motivations et les contraintes des ménages à agir sur leurs consommations d'énergie ou encore sur les modalités de suivi qui permettent de générer une évolution durable du rapport à l'énergie des ménages.

En outre, l'auteur semble établir un lien direct entre ces mesures et la diminution de l'endettement, probablement grâce aux économies d'énergie escomptables. Evidemment, si dans l'absolu, on peut espérer que les gestes d'utilisation rationnelle de l'énergie donnent lieu à des économies d'énergie, on notera cependant que le gain financier annuel du ménage ne sera pas nécessairement suffisamment sensible pour permettre à celui-ci d'éviter l'endettement.

A supposer que les mesures envisagées portent sur l'amélioration des performances énergétiques des logements, on constatera que les ménages qui requièrent l'aide d'un CPAS sont vraisemblablement en situation de précarité, ce dont on peut raisonnablement déduire que leurs capacités d'intervenir sur leurs conditions de consommation sont limitées :

- Dans le cas de ménages propriétaires occupants de leurs logements, leurs moyens ne leur permettent pas d'envisager une rénovation substantielle de leurs logements ;
- Dans le cas de ménages locataires, il est difficile d'inciter les propriétaires-bailleurs à investir dans des logements qu'ils n'occupent pas.

A titre d'information, Bruxelles-Environnement effectue actuellement un travail d'objectivation des difficultés relatives à la mise en place de mesures qui concilient équitablement les intérêts des bailleurs et des locataires et recherche des options qui répondent à ces difficultés dans le cadre de l'actuelle étude « Coût d'occupation » relative à la recherche d'une formule qui encourage les propriétaires-bailleurs à investir dans la rénovation énergétique de leurs biens sans élévation conséquente des loyers demandés.

Enfin, d'une manière générale, Bruxelles-Environnement et les porteurs de projets qu'elle finance disposent d'une expertise en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et d'efficacité énergétique qui pourrait avantageusement contribuer aux réflexions que vous amorcez dans les pistes 11 et 12.