



COMMISSION WALLONNE POUR L'ENERGIE

PROPOSITION

CD-7f26-CWaPE-168

concernant

'les obligations de service public à caractère social telles que prévues dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, ainsi que dans les arrêtés d'exécution relatifs à ces décrets'

Le 28 juin 2007

Proposition de la CWaPE en matière d'obligations de service public dans les marchés régionaux de l'électricité et du gaz

Introduction

Conformément à l'article 43 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et à l'article 36 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, la CWaPE peut soumettre d'initiative une proposition lorsque ces décrets ou leurs arrêtés d'exécution prescrivent l'avis de la CWaPE.

L'article 34 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité ainsi que les articles 32 et 33 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, prescrivent l'avis de la CWaPE lorsque le Gouvernement wallon impose des obligations de service public tant aux gestionnaires de réseaux qu'aux fournisseurs et intermédiaires.

Sur la base de ces dispositions, la CWaPE souhaite proposer au Gouvernement wallon certaines adaptations législatives de la réglementation applicable aux obligations de service public dans le marché régional de l'électricité et du gaz :

Le 26 septembre 2006, le Ministre du Logement, des Transports, et du développement territorial a demandé à la CWaPE d'analyser l'ensemble des problèmes concrets susceptibles de se poser dans un marché libéralisé de l'énergie en Région wallonne et relatifs aux obligations de service public.

Le 13 décembre 2006 la CWaPE a remis au Ministre le résultat de son analyse dans son étude « 6119-CWaPE ».

Cette étude 6119-CWaPE du 13 décembre 2006 a mis en lumière certaines situations qui nécessitent des adaptations législatives.

Cette étude a maintenant été approfondie et suivie d'une concertation plus large avec les fournisseurs et gestionnaires de réseau aux fins de mieux identifier les difficultés rencontrées et de proposer des éléments de solutions.

La présente proposition permet de rencontrer les solutions envisagées à la suite de la concertation avec les acteurs du marché.

1. Déménagements problématiques

L'étude 6119-CWaPE du 13 décembre 2006 relevait que les déménagements de clients, surtout mais pas exclusivement résidentiels, pouvaient être à l'origine de fournitures sans contrat dès lors qu'un client ne notifie pas son déménagement à son fournisseur.

La CWaPE était d'avis que la procédure à mettre en place en région wallonne en cas de défaut de notification du déménagement devait être aussi proche que possible de la procédure applicable en Région flamande.

Cette procédure a été mise en place dans le cadre de la plateforme UMIX entre les fournisseurs et gestionnaires de réseau.

La procédure est la suivante :

- Lorsque le fournisseur est informé du déménagement de son client, il informe le GRD qu'il ne veut plus être enregistré comme fournisseur au point d'accès en question à partir du déménagement ;
- Le GRD informe le nouvel occupant de son obligation de, soit prévenir son fournisseur actuel de son déménagement, soit conclure un contrat de fourniture avec un nouveau fournisseur dans les 10 jours ;
- Si le nouvel occupant ne réagit pas à la demande du GRD, celui-ci se rend sur place pour lui faire signer un document de régularisation ;
- Le document de régularisation offre au nouvel occupant les deux possibilités suivantes :
 - Si le client dispose d'un contrat de fourniture valable à son ancienne adresse, mais qu'il n'a pas encore prévenu son fournisseur de son déménagement, il communique le nom de son fournisseur actuel ;
 - Si le client ne dispose pas encore d'un contrat de fourniture valable, il peut, en signant le formulaire de régularisation, être fourni par le fournisseur de l'ancien occupant. Ce fournisseur approvisionne alors le client. Moyennant un préavis d'un mois, le client domestique peut passer chez un autre fournisseur sans être redevable d'une indemnité de rupture.
- Le GRD envoie le document de régularisation complété et signé au fournisseur concerné, qui régularise la situation du client en question ;
- Si le client n'est pas chez lui au moment de la visite du GRD, celui-ci laisse sur place un document demandant de prendre rendez-vous dans les deux semaines, afin de régulariser la situation ;
- Si le client refuse de compléter et de signer le document de régularisation, ou s'il ne réagit pas aux lettres du GRD, celui-ci peut couper l'alimentation ;

Les modalités UMIG prévoient en outre que le fournisseur reste en charge du point d'alimentation concerné jusqu'à 30 jours après sa demande auprès du GRD de ne plus être enregistré comme fournisseur du point concerné ; à partir du 30^{ème} jour c'est le GRD qui, dans l'attente de la signature du document de régularisation, ou dans l'attente de la coupure, est en charge de l'alimentation.

La CWaPE est d'avis que la procédure telle décrite devrait être inscrite en l'état dans un arrêté du Gouvernement wallon.

Comme le GRD peut être amené à devoir assurer l'alimentation du point concerné pendant une période limitée, la CWaPE est d'avis d'activer l'article 34 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché de l'électricité et l'article 32 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, qui stipulent que le Gouvernement wallon impose aux gestionnaires de réseau des obligations de service public, et notamment « en matière de fourniture, à titre temporaire, des clients finals d'un fournisseur qui n'est plus en mesure d'assurer leur fourniture ».

2. Retards dans les placements de compteurs à budget

L'arrêté ministériel du 23 juin 2006 impose au Gestionnaire de réseau de placer un compteur à budget dans un délai de 30 jours après réception de la demande du fournisseur.

Lorsque le délai de 30 jours n'est pas respecté du chef du client, l'arrêté ministériel permet de qualifier une situation de refus de placement et autorise la coupure dans un délai fixé. Néanmoins le fournisseur étant légalement délié de ses obligations de fourniture au-delà du délai de 30 jours, le gestionnaire de réseau se retrouve de facto responsable d'une fourniture indûment prélevée à partir du 31^{ème} jour. Lorsque le délai de 30 jours n'est pas respecté de par la responsabilité du gestionnaire de réseau, une procédure particulière devrait être mise en place.

Il est en effet à craindre que la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité au 1^{er} janvier 2007 ne donne lieu à brève échéance à une forte demande de placement de compteurs à budget, demande à laquelle les GRD risquent de ne pouvoir répondre. Ce phénomène pourra encore se présenter ultérieurement même si son ampleur en sera vraisemblablement atténuée. Le problème a été posé au sein d'UMIX (plateforme de concertation entre fournisseurs et gestionnaires de réseau), qui avait prévu dans un premier temps de permettre au GRD de reprendre la fourniture au client dès le dépassement du délai de placement en mettant en place une fin de contrat entre le fournisseur et le client.

A l'analyse cette méthode s'est révélée incompatible avec le décret en vigueur vu que cela conduirait à une fourniture par le GRD à des clients non protégés pour une durée indéterminée.

La CWaPE a dès lors exprimé à la plateforme UMIX que la procédure à mettre en place en cas de dépassement du délai de placement d'un compteur à budget devait impérativement se baser sur les principes suivants :

- le fournisseur ne peut subir de préjudice quant au supplément de créance induit par le retard de placement ; ce supplément de créance doit être pris en charge par le GRD ;
- le fournisseur ne peut se voir imposer une fin de contrat avec son client ; la procédure de placement de compteur à budget est une procédure qui permet, à un client de ne pas voir son alimentation suspendue en cas de situation de défaut de paiement, et au fournisseur de ne plus voir augmenter ses créances ; une fin de contrat imposée à la suite d'un défaut de placement dans les délais légaux par le GRD serait contraire à l'esprit du décret ;
- il peut être envisageable de permettre au GRD d'alimenter le client en cas de dépassement du délai de placement, mais cette fourniture ne peut être assurée qu'à titre temporaire.

La seule manière de concilier ces deux principes consiste à permettre une « suspension » du contrat entre le fournisseur et son client, suspension prenant cours en cas de dépassement du délai de placement, et s'achevant au moment du placement du compteur à budget :

- le gestionnaire devient fournisseur du client à partir du 31^{ème} jour après la demande de placement de compteur à budget et ce jusqu'au jour du placement ;
- le fournisseur dont le contrat a été suspendu à la suite du dépassement du délai de placement, doit reprendre le contrat au moment du placement, et ce dans l'état où il se trouvait au moment de la suspension ;

- le client final concerné ne peut subir aucune suspension de fourniture du fait du retard de placement, en ce y compris au moment du placement.

Après concertation avec les fournisseurs et les GRD, le principe de cette procédure a été accepté.

Dans ces conditions la CWaPE est d'avis que les fournitures effectuées soit pendant la suspension du contrat, soit dans l'attente de la coupure au-delà du délai de 30 jours dans les cas de refus de placement, puissent être autorisées en vertu de l'article 34, 1° f) du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, qui permet la fourniture à titre temporaire par le GRD lorsque le fournisseur n'est plus en mesure d'assurer la fourniture.

Il est apparu en outre qu'un consensus s'est dégagé entre les fournisseurs et les GRD pour ce délai de 30 jours, fixé par les arrêtés ministériels du 23 juin 2006 déterminant les procédures de placement d'un compteur à budget électricité (gaz) et d'activation de la fonction à prépaiement, soit porté à 40.

La CWaPE propose dès lors de modifier en ce sens les deux arrêtés ministériels concernés.

3. Retards dans les coupures de gaz

L'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006, modifié par l'AGW du 6 décembre 2006, prévoit en son article 45 un délai de coupure de 30 jours de la demande de coupure.

Lorsque le délai de 30 jours n'est pas respecté du chef du client, le fournisseur étant légalement délié de ses obligations de fourniture, le gestionnaire de réseau se retrouve de facto responsable d'une fourniture indûment prélevée. Lorsque le retard est de la responsabilité du gestionnaire de réseau, la fourniture est également réalisée sans que le gestionnaire ne puisse légalement la facturer.

Vu le caractère temporaire de cette fourniture, la CWaPE est d'avis que les fournitures effectuées à l'expiration du délai de 30 jours puissent être autorisées en vertu de l'article 32, 5° du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, qui permet la fourniture à titre temporaire par le GRD lorsque le fournisseur n'est plus en mesure d'assurer la fourniture.

4. Fins de contrat de fourniture

L'étude 6119-CWaPE du 13 décembre 2006 relevait en son point 2.2.1.1. b) que des situations de fin de contrat anticipées par un fournisseur étaient susceptibles de se produire et être à l'origine de suspensions de fournitures alors même que les clients concernés ne sont pas déclarés en situation de défaut de paiement. Outre les catégories de « bons clients » et de « clients en défaut de paiement », la CWaPE entrevoyait de devoir constater à terme l'apparition d'une catégorie de clients qui, tout en n'étant pas en situation formelle de défaut de paiement, serait considérée comme « clientèle à risque » et fasse l'objet de fins de contrat anticipées.

L'étude suggérait de prendre une mesure qui protège cette clientèle en tout cas en période hivernale en imposant aux GRD la reprise de l'alimentation des clients concernés par une fin de contrat intervenant au cours de la période hivernale.

La CWaPE a approfondi ce point en élargissant le cadre aux fins de contrat anticipées pendant toute l'année, et pas seulement en période hivernale, et s'est concertée pour ce faire avec les fournisseurs et GRD, en étudiant une autre piste qui aurait mis en place un nouvel acteur, appelé « fournisseur par défaut », chargé de reprendre l'alimentation de tout client qui se serait vu signifier une fin de contrat de la part de son fournisseur.

Il est apparu au cours de la concertation que la mise en place de ce nouvel acteur rencontrait un avis négatif de la part des fournisseurs et des GRD. Les motifs principaux en sont les suivants :

- la procédure de désignation des fournisseurs par défaut risque d'être lourde et coûteuse ;
- le nombre de cas de fins de contrat initiées par les fournisseurs devrait être négligeable ; les fournisseurs n'ont pas l'intention de recourir à ce mécanisme sauf dans les cas de clients qui refusent de respecter les règles du jeu du marché libéralisé ;
- une situation où un client qui s'est vu signifier une fin de contrat, ne parviendrait pas à trouver un nouveau fournisseur, serait en contradiction avec la législation qui prévoit qu'un fournisseur ne peut refuser d'alimenter un client (cfr articles 6 des AGW OSP gaz et électricité du 30 mars 2006).

Au vu de cette concertation et des avis exprimés par les fournisseurs et GRD, la CWaPE est d'avis que :

- la problématique du respect des articles 6 des AGW OSP gaz et électricité du 30 mars 2006 a été évoquée dans l'étude 6I19-CWaPE du 13 décembre 2006, et, antérieurement, dans sa proposition CD-6f14-CWaPE-142 du 22 juin 2006 et dans son avis CD-6i26-CWaPE-148 du 11 octobre 2006 sur un avant-projet d'AGW sur les OSP : dans l'attente de la mise sur le marché des compteurs à budget gaz (2009 ?), la prise en charge financière de l'interdiction de coupure de gaz est principalement à la base des problèmes soulevés par la CWaPE dans ses différents études et avis ainsi que dans la présente proposition. Le nombre de coupures de gaz est passé de 1.956 coupures en 2004 à 4.461 coupures en 2005, et à 5.574 coupures en 2006, l'augmentation provenant principalement de la mise en œuvre depuis novembre 2004 de l'interdiction légale de coupure en hiver, et du souci des GRD de diminuer leurs créances avant la libéralisation totale au 1^{er} janvier 2007. Les fournisseurs doivent maintenant reprendre cette charge et tout indique que le nombre de coupures qui seront effectuées avant le 15 novembre, début de l'interdiction de coupure en période hivernale, sera élevé.
- C'est dans ce contexte que la CWaPE a poursuivi ses études et concertations afin de réserver les cas de coupure aux seuls cas de situations de défaut de paiement et non aux cas, potentiels, de coupure à la suite de situations de fin de contrat initiée par un fournisseur.

La CWaPE propose dès lors d'en revenir à sa suggestion minimaliste faite dans son étude 6I19-CWaPE du 13 décembre 2006, soit d'imposer aux GRD la reprise de l'alimentation des clients concernés par une fin de contrat intervenant au cours de la seule période hivernale (Pour rappel cette disposition est déjà d'application lorsque le client est en défaut de paiement) et ce jusqu'au 15 mars.

La mise en place d'une telle mesure, combinée avec un suivi spécifique d'informations que la CWaPE mettra en œuvre tant auprès des fournisseurs que des GRD- en conformité avec l'article 42 de l'AGW OSP électricité du 30 mars 2006 et l'article 41 de l'AGW OSP gaz du 30 mars 2006 - pour effectuer le suivi des cas de fins de contrat anticipées effectivement rencontrées, permettra à la CWaPE d'évaluer l'importance éventuelle des fins de contrat anticipées initiées par les fournisseurs, et ceci tant pendant la période hivernale qu'en dehors.

5. Autres modifications législatives

La non entrée en vigueur de la section 3 du chapitre IV de l'AGW OSP Gaz du 30-03-2006 (placement de compteurs à budget gaz) et les modifications législatives introduites par l'AGW du 06-12-2006 (notamment son article 12 qui précise la nouvelle procédure applicable aux clients non protégés en défaut de paiement) ne permettent pas aux CPAS d'être informés systématiquement des situations problématiques relatives à des clients non protégés alimentés en gaz, comme c'est le cas en électricité et comme ce sera le cas lorsque la section 3 du chapitre IV de l'AGW OSP gaz du 31-03-2006 sera entrée en vigueur.

Aussi la CWaPE propose de modifier l'article 45 en imposant au fournisseur de communiquer aux CPAS, sauf avis contraire du client, les coordonnées des clients non protégés déclarés en défaut de paiement.