PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT

La régulation, un enjeu pour la région bruxelloise

Colloque lundi 19 octobre 2015

La régulation, un enjeu pour la région bruxelloise

PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT

Éditeur responsable : Charles Picqué, Président
Dépôt légal : D/2016/5.977/03

La régulation, un enjeu pour la région bruxelloise

Présidence : M. Charles Picqué, président du parlement bruxellois.

Accueil

Le président Charles Picqué salue l'assemblée et remercie ceux qui animeront le colloque, qui a pour sujet la régulation.

Ce terme technique du jargon économique, à première vue déconnecté de nos réalités quotidiennes renvoie en réalité à des questions très concrètes, qui relèvent des compétences régionales.

La régulation est un thème vaste qui recouvre globalement les moyens par lesquels les gouvernants agissent sur une série de domaines.

Une première chose à faire est donc de définir cette notion, qui renvoie à des réalités multiples, mais qui, dans les secteurs examinés aujourd'hui, obéit à un cadre assez clair.

Après les quelques mots introductifs qui suivent, le professeur Liebhaberg, abordera les différents types de régulation, leurs objectifs, leurs instruments. Il rappellera sans doute que le principe de régulation est indépendant du régime de propriété, mais que le mode d'action de la régulation tient évidemment compte des régimes de propriété.

De façon générale, il est admis que la particularité de ce mode de gouvernance, dans les secteurs dits régulés, réside dans la transformation de la fonction de l'Etat.[1]

En effet, l'État n'intervient plus directement dans l'économie, mais il adopte un cadre dans le respect duquel les acteurs économiques doivent agir pour se conformer aux objectifs fixés par l'autorité publique. À cette fin, dans les secteurs régulés, plutôt que de régir le comportement des entreprises concernées, la loi crée notamment des autorités de régulation indépendantes, dotées de pouvoirs de réglementation et de sanction, qui sont liées aux autorités publiques par des contrats de gestion. Plus de souplesse donc. [2]

Sur le plan du fonctionnement démocratique, cette délégation d'autorité soulève toutefois un certain nombre de questions qui seront certainement évoquées par les orateurs ici présents.

L'État régulateur n'a pas pour autant perdu de sa capacité à fixer des exigences élevées en termes de rapport qualité-prix des services offerts, de protection de l'environnement ou du consommateur. Comme le disait Keynes, la régulation permet de compléter la main invisible du marché – souvent prise en défaut – par la main visible de l'État.

Reste à savoir comment, avec quelle intensité et avec quels outils il convient de déployer la régulation. Le président estime que l'État régulateur doit aussi être un État protecteur. Cela va donc plus loin que d'assurer l'effectivité d'un marché concurrentiel, à moins de croire aux chimères de l'autorégulation.

L'exemple des banques est sans doute, à cet égard, le plus parlant. La régulation bancaire doit en effet protéger le client contre les risques pris par les institutions bancaires. Cependant, puisque nous allons rester le plus

1 G. Marcou, « la notion juridique de régulation », *AJDA,* 2006, p.347, cité dans P. Quertainmont, « la régulation économique sectorielle en Belgique et le rôle du juge administratif », A.P.T., 2014, p.537

2 P. Quertainmont, *Op.cit*, p.537

possible dans le champ de nos compétences, le secteur de la finance ne sera pas abordé.

La régulation constitue un champ de réflexion potentiellement illimité, puisqu'elle est transversale à un grand nombre de politiques publiques, telles que l'économie, les finances, la santé et la société, l'énergie et l'environnement, la mobilité et les transports, ainsi que la protection des consommateurs.

Il s'agit donc véritablement d'un sujet de société dont le Parlement bruxellois doit se saisir, car la Région est compétente dans bon nombre de domaines et dispose de leviers pour agir. Définir le cadre de la régulation devient donc un enjeu pour elle. Le président remercie à cet égard la Solvay Brussels School of Economics and Management de l'ULB pour sa collaboration dans l'organisation de ce colloque.

Ce sujet dépasse de loin le cadre du colloque d'aujourd'hui, consacré pour l'essentiel à la régulation des industries de réseau, c'est-à-dire les secteurs économiques dont les services sont fournis au client final par l'intermédiaire d'une infrastructure de réseau et dont la libéralisation suivie d'une régulation a été imposée par l'Europe. Le secteur de l'eau fait toutefois figure d'exception sur ce dernier point.

Les infrastructures de réseaux soulèvent des enjeux spécifiques qui sont au cœur de l'action régionale, compte tenu des transferts de compétences. D'une part, ces réseaux requièrent des investissements importants dans les infrastructures, ce qui peut conduire à des monopoles de fait. D'autre part, sont en jeu des biens et des services essentiels et quotidiens pour l'ensemble des citoyens, de sorte que des obligations de service public ou qu'un service universel sont souvent imposés.

Quand on parle de régulation, au-delà des problèmes de définition et de mode d'action, un problème spécifiquement belgo-belge surgit également. Beaucoup de domaines sujets à la régulation dans le champ des industries de réseau sont en effet partagés directement ou indirectement, entre plusieurs niveaux de pouvoir. Ainsi en est-il de l'énergie, qui fait l'objet d'une régulation éclatée entre le niveau fédéral avec la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) et le niveau régional avec Bruxelles gaz électricité (Brugel), le régulateur bruxellois pour l'énergie.

Cette matière a également connu de nouvelles évolutions à la suite de la sixième réforme de l'État. A titre d'exemple, la fixation des tarifs de distribution et leur contrôle sont en effet dorénavant de compétence régionale.

En matière de télécommunications, la répartition des compétences est assez complexe également. Compte tenu des évolutions technologiques, les compétences de l'État fédéral et des Communautés en matière d'infrastructures de communications électroniques ne peuvent que s'exercer en coopération. Bien que le pouvoir fédéral soit compétent en matière de communications électroniques, la compétence régionale en matière de protection de l'environnement lui donne des outils de régulation au sens large dans ce secteur.

Enfin, une spécificité institutionnelle typiquement bruxelloise veut que sur ce territoire, l'État fédéral reste compétent pour la régulation des réseaux câblés.

C'est sans doute dans le domaine de l'eau que les choses sont les plus simples. Depuis la sixième réforme de l'État, le contrôle des prix lié à des compétences régionales a été explicitement régionalisé mais le niveau fédéral peut encore intervenir indirectement. Il reste toujours maître de ce qui, dans les théories de la régulation, demeure au cœur du problème, à savoir la lutte contre l'inflation.

De façon plus générale, les Régions sont compétentes sur le plan économique, mais le Fédéral reste compétent pour des thèmes transversaux majeurs comme la concurrence et la protection des consommateurs.

Les Régions ont toutefois leur mot à dire dans ces domaines, par exemple en ce qui concerne la protection du client résidentiel bruxellois.

On doit tenir compte de cette complexité et examiner quelles conditions il convient de remplir afin de garantir une régulation efficace au profit de l'économie en général et du consommateur en particulier.

On n'a pas fini de parler de la régulation. On en parlait déjà au début du XXe siècle. L'arrivée et le développement de l'« économie collaborative » ou de l'économie « du partage » constituent de nouveaux défis à cet égard.

Pour des plates-formes commerciales comme Uber ou Airbnb, la régulation – qui est un concept plus large que la réglementation –, ne constitue-t-elle pas la réponse permettant de rétablir une concurrence loyale entre les différents acteurs et de protéger les travailleurs tout autant que les consommateurs, quelles que soient les nouvelles performances apportées par certaines technologies ?

Grâce au colloque de ce jour, un premier aperçu des atouts et lacunes de la régulation en Région bruxelloise, au départ de secteurs clés que sont l'énergie, les télécommunications et l'eau, sera donné. Le débat politique sera l'occasion de voir si certains enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés.

Les députés en sont les premiers destinataires, car l'objectif est de poursuivre cette réflexion dans le cadre du travail parlementaire qui doit s'accompagner d'une meilleure connaissance des enjeux et être soutenu par un bagage technique.

En rapport avec le rôle des députés, et en guise de conclusion, le président soulève une question : si la régulation ou les régulateurs doivent être indépendants, à qui doivent-ils faire rapport ? Qui doit contrôler le régulateur, alors que celui-ci est indépendant du pouvoir exécutif ? Ce rôle incombe, sans doute, aux assemblées législatives.
Le président remercie encore les intervenants ainsi que MM. Liebhaberg et De Keuleneer, avec qui a été évoqué pour la première fois ce sujet.

*
* *

La régulation : Pourquoi ? Comment ?

M. Bruno Liebhaberg, professeur à la Solvay Brussels School of Economics and Management (SBS-EM) et à l'ULB et directeur général du Centre on Regulation in Europe (CERRE), remercie le parlement et son président M. Charles Picqué d'avoir pris l'initiative d'organiser ce colloque sur la régulation.

Les raisons, la nature, les enjeux de la régulation sont encore souvent mal compris. Cette journée peut dès lors, permettre à toutes les parties prenantes dans la vie politique, économique et sociale de la Région, d'être sensibilisées à la nécessité d'une bonne régulation dans des secteurs-clés pour l'économie bruxelloise.

Le programme du colloque est organisé autour de trois modules. D'abord le concept de régulation sera introduit le plus concrètement possible, tout en présentant certains aspects de manière plus didactique.

Durant l'après-midi, trois tables rondes seront animées avec le professeur Eric De Keuleneer à propos de l'énergie, des télécommunications et du secteur de l'eau.

Vers 17 h, le ministre de l'Économie ainsi qu'un représentant de chacun des groupes politiques reconnus au sein de cette assemblée discuteront, dans le cadre d'une table ronde politique, des enjeux de la régulation pour la Région bruxelloise. Enfin, le président du parlement tirera les conclusions de la journée.

M. Liebhaberg articule son introduction autour de cinq questions : qu'est-ce que la régulation ? Pourquoi réguler ? Quels sont les domaines d'application de la régulation ? Quel type de régulation ? Quelles sont les conditions optimales d'une bonne régulation ?

Selon le dictionnaire Larousse, la régulation est «l'action de régler un appareil, un système, d'en corriger le fonctionnement, d'en assurer la régularité». On parle de système biologique, de système cybernétique. On peut également réguler le trafic routier.

Aujourd'hui, il sera question de régulation économique. Pour la définir, M. Liebhaberg évoque la grande crise de 1929. Celle-ci commença par des convulsions boursières aux États-Unis, avant de s'y transformer en crise bancaire et économique. Puis, rapidement, ces crises vont se propager dans le monde entier. En 1933, dans le cadre de son New Deal, le président américain, Franklin Roosevelt, met en place une série d'institutions destinées à éviter que de telles catastrophes économiques ne se répètent. Ces institutions ont pour mission de surveiller et d'encadrer les marchés, notamment les marchés financiers, d'assurer le bon fonctionnement de la concurrence et d'éviter les abus de position dominante. C'est ainsi qu'émerge ce concept de régulation.

On conçoit souvent les États-Unis comme une économie totalement dérégulée. Or, en 1890, c'est aux États-Unis que la première régulation de la concurrence a été introduite, avec le Sherman Antitrust Act. L'Europe a également réagi à la grande crise, mais selon des variantes nationales. Face au mauvais fonctionnement des chemins de fer, de l'électricité et d'autres secteurs, l'équivalent fonctionnel de la régulation américaine a souvent été la nationalisation et/ou la mise en place d'institutions administratives insérées dans l'appareil de l'État et ayant pour mission de réglementer tel ou tel secteur.

Ceci permet de mieux comprendre la différence importante entre régulation et réglementation. La réglementation relève du privilège souverain de l'État. Elle est le fait de l'administration, qui exécute les décisions prises par le pouvoir exécutif dans le cadre de lois votées par le pouvoir législatif, c'est-à-dire le parlement.

La régulation, telle qu'elle a été conçue aux États-Unis, est le fait d'institutions indépendantes du pouvoir exécutif, qui prennent souvent la forme d'agences ou de commissions. Ces instances exercent des compétences importantes, qui sont régies par la loi. Elles jouissent d'un pouvoir d'investigation, d'instruction, d'interprétation, d'appréciation, de décision et de sanction. Elles sont indépendantes du pouvoir politique qui les a mises en place et des opérateurs du secteur qu'elles contrôlent.

Comment ce concept américain de régulation est-il arrivé en Europe alors qu'il n'a aucun ancrage dans les modèles politiques européens traditionnels ? En Belgique, par exemple, les modes d'administration connus depuis 1830 n'incluent pas la régulation.

La réponse est donnée par la logique de la construction européenne de la fin du 20e siècle. En janvier 1985, en arrivant à la présidence de la Commission européenne, Jacques Delors propose la réalisation du marché unique pour 1992, ce qu'on appelle le grand marché européen. M. Liebhaberg se souvient qu'à ce moment, il était le conseiller de M. Delors pour les affaires industrielles. Pour atteindre l'objectif d'intégration du marché européen, il apparaît très vite indispensable de libéraliser un certain nombre de secteurs, jusque-là régis par des monopoles publics. On se rappellera par exemple l'ancêtre de Proximus : la Régie des télégraphes et des téléphones (RTT).

Comme l'objectif était de créer un marché unique européen, on ne pouvait pas accepter que de larges pans de l'économie – les télécoms, l'énergie, les transports ferroviaires, les transports aériens – restent organisés dans le cadre de monopoles nationaux. On ne pouvait pas non plus accepter que les États membres usent de prérogatives régaliennes dans l'organisation de ces secteurs. Car, dans ce cas, il aurait été impossible d'y appliquer la règle communautaire. Il fallait donc trouver un mécanisme qui conduise à la libéralisation de ces secteurs et qui permette à de nouveaux arrivants d'y entrer sans que l'opérateur historique («incumbent») ne les écrase immédiatement.

Pour servir cet objectif, le mécanisme mis en place visait également à empêcher les États membres de fermer leur marché, mais – et c'est une dimension souvent sous-estimée – ce phénomène de libéralisation devait s'accompagner d'une possibilité de contrôle du bon fonctionnement du système par des instances nationales et/ou européennes.

La régulation telle que nous l'avons créée et importée en Europe est le pendant de la libéralisation et sa condition nécessaire.

C'est ainsi que se sont progressivement développés, à des vitesses différentes, selon des formes différentes en fonction des secteurs, mais aussi des États membres, des institutions et des processus de régulation économique.

À ce stade, trois premières conclusions peuvent être tirées. Elles ne correspondent pas vraiment à ce que nous avons l'habitude d'entendre.

Tout d'abord, dans nos pays, c'est bien la libéralisation elle-même qui a généré le besoin de régulation. Ensuite, il n'existe pas de marché sans régulation. Ce n'est que si elle n'est pas régulée que l'économie de marché se dévoie dans l'ultralibéralisme. Enfin, le contraire de la régulation, ce n'est pas le libre marché sauvage, c'est l'État administrateur, qui fixe par exemple les prix.

Cela amène à la deuxième question centrale du colloque : pourquoi réguler ?

Tout d'abord, parce que le principe de la concurrence parfaite – qui est à la base de l'économie classique d'Adam Smith et ensuite des néo-classiques – ne s'applique pas dans la réalité. Quand, en 1776, dans son ouvrage sur la richesse des nations, Adam Smith parle du concept de « main invisible», il est persuadé que si chacun d'entre nous poursuit son propre intérêt dans le but d'augmenter sa propre richesse et sa propre qualité de vie, par un phénomène magique – celui de la «main invisible » – la recherche du propre intérêt de chacun bénéficiera à tous les autres. Or, dans la réalité, nous savons intuitivement que cela ne se passe pas de cette façon.

Sur le plan économique, trois raisons invalident ce principe. Premièrement, les firmes ont une tendance naturelle à abuser de leur pouvoir de marché. La concurrence n'est pas inscrite dans les gènes des agents économiques. Elle n'est pas naturelle. Deuxièmement, les économies classique et néo-classique ne prennent pas en compte les externalités. On entend par là le fait qu'un agent économique crée, par son activité, un impact positif ou négatif sur le bien-être de la collectivité.

Et s'il n'y a pas d'action régulatoire, cet impact n'est ni compensé ni rémunéré. Par exemple, une entreprise qui pollue participe à la détérioration de la qualité de l'air et de la santé publique. Si l'on n'introduit pas le principe du pollueur-payeur, cette externalité négative n'est pas compensée. De la même manière, il y a des externalités positives : quand, dans les universités, nous faisons de la recherche, celle-ci bénéficie globalement à toute la collectivité.

Troisième point pour lequel, sur le plan économique, la main invisible ne fonctionne pas : les marchés sont par définition soucieux de maximiser le profit à court terme. Les actionnaires des sociétés exercent des pressions sur le management pour maximiser les dividendes. Ce comportement n'est pas, dans la plupart des cas, synonyme d'optimum économique et il n'exprime pas non plus – c'est un euphémisme – de préoccupations pour le bien-être des générations futures.

Des raisons autres que de nature économique nous conduisent également à réguler. Ces raisons sont de nature politique et sociale. Elles peuvent, par exemple, être liées à des obligations de service public. Celles-ci forcent à fournir certains services que les objectifs purement commerciaux des entreprises ne conduiraient pas ces dernières à assumer. Par exemple, un télédiffuseur ayant une obligation de service public doit diffuser des émissions religieuses ou philosophiques, ou des communications gouvernementales, ce qu'il ne ferait pas nécessairement si ce n'était inscrit dans ses obligations de service public. Ces obligations peuvent également fixer des limitations au prix des services, ou encore avoir pour objet d'assurer l'égalité d'accès.

Quelques mots sur l'obligation qu'est le service universel. Celui-ci comprend un ensemble de services minimum ou de base considérés comme essentiels et auxquels tous les consommateurs doivent avoir accès à un prix abordable. C'est un concept qui lui aussi a été, si pas introduit, du moins réactualisé lors du lancement du grand marché dans la deuxième partie des années 80. Il a d'abord été appliqué pour harmoniser le marché des télécoms et ensuite élargi aux secteurs de la poste, puis de l'électricité.

Le service universel vise donc à maintenir pour tous les utilisateurs ou consommateurs, quel que soit leur lieu de résidence, l'accessibilité à des prix abordables, ainsi que la qualité de services jugés essentiels. Par exemple, dans le secteur des télécoms, le service universel peut inclure l'acheminement gratuit des appels d'urgence (112 et 101), la fourniture d'un service de renseignements téléphoniques, un annuaire imprimé ou électronique, la desserte du territoire en cabines téléphoniques, ou encore des conditions tarifaires et techniques spécifiques, adaptées à un certain groupe de personnes qui ont des caractéristiques propres en raison de leur âge, de leur handicap ou de leur niveau de revenu.

L'obligation de service universel s'applique non seulement pendant la transition d'une situation de monopole vers celle de marché ouvert à la concurrence, mais aussi dans des marchés qui ont entièrement été libéralisés.

Enfin, le contenu de l'obligation de service universel peut évoluer, notamment en fonction des variations des besoins des consommateurs et des développements technologiques.

Par exemple, l'opérateur télécoms Proximus avait une obligation de service universel consistant à devoir maintenir et entretenir des cabines téléphoniques sur le territoire. Cette obligation a été levée, parce qu'à partir du moment où le taux de possession de gsm est supérieur à 100%, il n'y a plus de véritable nécessité d'inclure les cabines téléphoniques dans le champ du service universel.

Troisième partie de l'exposé : quels sont les domaines d'application de la régulation ? On en citera quatre, en s'attardant sur le quatrième. Le premier domaine d'application est la régulation de la concurrence.

Le deuxième est la protection des consommateurs. Ce concept inclut la réglementation financière et prudentielle, qui vise à empêcher les faillites des banques et, partant, à protéger les déposants et à éviter des risques systémiques. Cette régulation ne dépend pas de compétences régionales, mais plutôt fédérales, européennes, voire globales.

Le champ de la protection des consommateurs est en plein élargissement. À titre d'exemple, on peut citer l'apparition, dans une économie de plus en

plus numérisée, de nouveaux enjeux tels que la protection des données personnelles ou encore la cybersécurité. Ces nouveaux enjeux nécessitent de nouveaux modes spécifiques de régulation, qui sont actuellement en phase d'approfondissement, notamment au sein des institutions européennes.

Le troisième domaine d'application de la régulation est lié à la protection de l'environnement et s'exerce essentiellement via, d'une part, la réglementation et, d'autre part, la fiscalité. Il en sera question en abordant les sujets des télécommunications et de l'eau.

Enfin, la régulation sectorielle, quatrième domaine d'application de la régulation, s'applique principalement aux industries dites de réseaux. Jusqu'à la mise en œuvre du grand marché européen, et pour reprendre les termes des économistes, les secteurs en question – l'énergie, les télécommunications, le rail, l'eau,… – ont toujours été considérés, dans leur globalité, comme des monopoles naturels.

Dans les services publics en réseau, la solution économique optimale pouvait prendre la forme d'un monopole plutôt que de la concurrence. En effet, il n'y a aucun intérêt à doubler un réseau de pylônes de transmission d'électricité à haute tension, pas plus qu'il n'y a d'utilité économique à doubler un réseau de rails.

Dès lors, comment s'assurer que ces monopoles naturels n'abusent pas de leur pouvoir de marché ? Aux États-Unis, dès 1932, la régulation se met en place par le biais d'instances indépendantes qui exercent un droit de regard sur les activités de ces monopoles et qui contrôlent leur politique de prix ou leur taux de rentabilité.

Chez nous, la solution fut la nationalisation par le biais de l'État, qui fixe les prix suivant sa vision des impératifs de services publics. À nouveau, s'appuyant dès 1985 sur les mutations technologiques déjà en cours dans une série de secteurs comme les télécommunications ou l'énergie, le processus d'intégration européenne a permis de se rendre compte que les contours du monopole naturel devaient être revus, afin de continuer à correspondre à un optimum économique.

Une libéralisation a ainsi été mise en place, réduisant, via le processus de découplage (« unbundling »), le champ du monopole naturel au réseau d'infrastructures que nous connaissons aujourd'hui.

Dans le secteur de l'énergie, le monopole naturel est exercé, d'une part, par le réseau de transmission d'électricité à haute tension et de transport de gaz – assuré en Belgique par Elia et Fluxys – et, d'autre part, par les réseaux de distribution, c'est-à-dire, à Bruxelles, Sibelga pour le gaz et l'électricité.

La fourniture et les services d'énergie ont été sortis du champ du monopole et libéralisés. Il en est de même dans le transport ferroviaire. Le monopole régulé est ou devrait être limité au rail, et parfois aux gares, et n'inclut plus les services de transport de personnes et de fret. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, car le quatrième paquet ferroviaire européen n'a toujours pas été entièrement adopté.

Il n'existe toujours pas, en Belgique, de régulateur indépendant des chemins de fer. Celui-ci relève encore d'un département du Service public fédéral (SPF) Mobilité. Cela explique pourquoi la Belgique fait l'objet, comme une quinzaine d'autres États membres, d'une procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne.

Pour terminer sur la régulation des industries de réseau, ajoutons qu'une redistribution des rôles entre les opérateurs, l'État et les instances de régulation s'est progressivement mise en place au cours des vingt dernières années dans chacune de ces industries, à des rythmes variables selon les secteurs.

La quatrième et avant-dernière question est la suivante : quel type de régulation ? Aujourd'hui, nous connaissons quatre types de régulation.

Premièrement, la régulation via la propriété publique des fournisseurs de services. On peut être convaincu de la nécessité du rôle moteur de la puissance publique dans la mise en place d'un environnement légal et institutionnel visant à favoriser la stimulation de l'économie et à assurer, via la redistribution, la solidarité sociale et territoriale.

La vision d'un État protecteur décrite par Charles Picqué dans son introduction convient à M. Liebhaberg. Cependant, comme l'a montré l'expérience, le caractère public d'un fournisseur de biens et de services n'est pas – ou n'est plus aujourd'hui – nécessairement synonyme de qualité optimale de service ou même de prix optimal pour le consommateur. La nature et la qualité de la régulation ne sont donc pas liées au régime de propriété des fournisseurs de services. Tous ceux qui ont connu la RTT comprendront.

On peut aussi chercher à atteindre les objectifs de la régulation via un deuxième type de régulation, qui est l'autorégulation. Sur ce sujet, il suffit

de dire que, dans un univers où la maximisation des profits à outrance semble malheureusement constituer le seul et unique objectif à atteindre, en dehors de toute considération éthique ou sociétale, on peut avoir de très grands doutes sur l'efficacité de l'autorégulation.

Le troisième type de régulation est la loi. Celle-ci est bien sûr essentielle pour fixer les choix politiques de la nation ou de la Région. Tout en étant partisan d'une régulation forte, la politique de l'énergie et la politique des télécoms ressortent clairement de la compétence du pouvoir exécutif, agissant sur la base de lois votées par le pouvoir législatif. Incontestablement, seul le niveau politique a la légitimité démocratique pour exercer ces compétences.

Cependant, dans l'économie globalisée du 21e siècle, ouverte et intégrée – ou à tout le moins en voie d'intégration sur le plan européen –, l'option d'un État administrateur fixant, dans les industries de réseau, les conditions d'accès des opérateurs au marché ou même les prix, semble obsolète. Ces tâches doivent être assurées non pas par l'exécutif ou son bras armé, l'administration, mais bien par le régulateur.

Du fait de leurs horizons politiques souvent limités à la durée d'une législature, les décideurs politiques n'ont pas institutionnellement la bonne distance pour prendre des décisions techniques en phase avec les impératifs de chacun de ces secteurs. C'est précisément le long terme qui guide souvent les investissements dans des secteurs comme l'énergie, ou même les télécoms. C'est pourquoi, M. Liebhaberg ne pense pas que le rôle de l'exécutif, ou même du législatif, soit de réguler les industries de réseaux.

A propos des autorités indépendantes, agences, commissions et autorités de régulation et pour autant qu'une série de conditions soient réunies, ces autorités offrent en principe le meilleur équilibre entre connaissances techniques, indépendance des opérateurs économiques, indépendance de l'exécutif et « accountability » (c'est-à-dire le fait de devoir rendre des comptes).

Certains se demanderont comment, alors que leurs dirigeants sont nommés par le pouvoir politique, ces agences pourraient véritablement fonctionner avec une réelle indépendance. Il existe des solutions et celle qui est inscrite dans les textes communautaires est pragmatique. Quand elle est appliquée elle est garante d'efficacité. Cette solution consiste généralement à nommer les membres de ces instances pour un mandat plus long que celui du pouvoir politique qui les désigne. Cela permet ainsi une déconnexion entre le cycle temporel du politique et le cycle de l'instance de régulation. En outre, les mandats des dirigeants des instances de régulation ne sont le plus souvent renouvelables qu'une seule fois.

Enfin, pour éviter un phénomène de capture des régulateurs par les entreprises régulées[3], les dirigeants sont soumis à une interdiction, applicable pendant une durée variable, de rejoindre au terme de leur mandat une entreprise du secteur qu'ils ont contrôlée ou régulée.

Certains pays ne sont pas totalement immunisés contre les risques de politisation des nominations, y compris pour les dirigeants de l'autorité de régulation. Pour éviter cet autre risque de capture du régulateur, par le pouvoir exécutif cette fois, certains ministres fédéraux belges ont, au cours des années récentes, veillé à ce que les jurys constitués pour recruter les dirigeants de l'autorité de régulation incluent des experts étrangers et des fonctionnaires de la Commission européenne. M. Liebhaberg s'en réjouit et recommande la généralisation de ces pratiques.

Enfin, quel est le niveau optimal pour la régulation ? Il n'y a pas de niveau unique, il varie selon les secteurs et les politiques. En matière d'environnement, il est clair que tous les niveaux de pouvoir sont concernés : la Région, l'État membre, l'Union européenne et le niveau global. M. Liebharberg rappelle la tenue dans quelques semaines de la COP21 à Paris. Dans les industries de réseau, le niveau, et même le contenu d'une bonne régulation, ne seront pas forcément les mêmes dans les télécoms, l'énergie, l'eau ou le rail.

Dans les télécoms et les médias, la régulation du contenu doit nécessairement être définie au niveau local, puisqu'on parle de compétences culturelles. En Belgique, c'est donc au niveau communautaire qu'elle est la plus appropriée.

3 Ce phénomène se produit quand le régulateur n'agit plus en pleine indépendance car, pour des raisons institutionnelles (statuts, niveau trop bas de rémunération, etc…), comportementales (éthique, etc…) ou autres, il n'est pas en mesure de résister aux pressions directes ou indirectes des entreprises régulées (corruption, promesse d'emploi futur, etc…) ou du pouvoir exécutif (promesse d'avancement de carrière, de faveurs, privilèges, etc…)

En ce qui concerne les services de communications électroniques – les télécoms –, il est difficile de croire que tant que les marchés ne seront pas intégrés au niveau de l'Union européenne, un régulateur européen puisse se substituer aux régulateurs nationaux. Mais, tout en étant pleinement respectueux des institutions issues de la fédéralisation du pays, M. Liebhaberg ne pense pas que la régionalisation de la régulation d'octroi du spectre des fréquences hertziennes, qui avait été envisagée au cours des discussions sur la sixième réforme de l'État, soit à conseiller. Les ondes ne connaissent pas de frontières régionales.

Pour conclure, M. Liebhaberg formule les remarques suivantes : une bonne régulation, en particulier dans les industries de réseau, est celle qui permet l'accès de tous les citoyens à des services de qualité à des prix raisonnables. Elle doit également assurer aux fournisseurs une rémunération du capital suffisante pour les inciter à procéder aux indispensables investissements de rénovation et d'innovation.

Dès lors, une politique moderne visant le développement économique et social harmonieux d'un État ou d'une Région et le bien-être de ses habitants ne peut faire l'économie d'institutions de régulation qui, du fait de leurs compétences techniques, de la transparence de leurs décisions, de leur totale indépendance et de leur disponibilité à rendre des comptes, soient pleinement acceptées et respectées par tous les intervenants de la vie politique, économique et sociale. Aujourd'hui, il reste encore beaucoup de travail à faire pour convaincre non seulement les entreprises régulées, mais aussi trop souvent les membres du pouvoir exécutif de l'impérieuse nécessité d'une bonne régulation et d'autorités indépendantes qui la définissent et la mettent en œuvre.

C'est pourquoi l'initiative prise par le parlement et par son président d'organiser ce colloque doit être louée et encouragée.

Débat

Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, rappelle que l'approche de l'« unbundling » dans le processus de régulation a été évoquée. Elle consiste à découpler les différentes facettes de l'approvisionnement au niveau du rail ou de l'énergie. L'intervenante demande à préciser comment il faut voir les choses au niveau de l'eau.

Le professeur Bruno Liebhaberg souligne qu'au niveau européen, le secteur de l'eau présente une variété de modèles de gestion, avec des modes de propriété qui varient : public, privé, partenariats public-privé (PPP). Certains systèmes impliquent des régulateurs forts, comme en Angleterre, tandis que dans d'autres, il n'y a pas de régulation du tout. La propriété des infrastructures et de la fourniture de l'eau n'induit pas nécessairement une meilleure ou une moins bonne régulation : le découplage est total.

Aujourd'hui on ne comprend pas toujours pourquoi, dans certains pays ou certaines régions, certains services relevant clairement d'industries de réseau ne font pas l'objet d'une régulation.

M. Armand De Decker (MR) pose une question d'actualité et indique dans le secteur industriel, le secteur automobile occupe une place importante. Comment interpréter l'incident Volkswagen ? Comment la supercherie n'a-t-elle pas été découverte beaucoup plus tôt, dans un processus qui devrait exister dans ce secteur ?

Le professeur Bruno Liebhaberg répond que le mécanisme mis en place prévoit une certaine forme de régulation. Ainsi, dans chaque pays existent ce que l'on appelle des certificats de conformité. Du fait de l'intégration européenne, un certificat de conformité obtenu dans un pays est valable dans tous les pays de l'Union européenne.

Dès lors, la question est de savoir quelles sont les modalités d'octroi et de délivrance de ces certificats. Du fait de son aspect technique, il faut craindre que cette forme de réglementation ne soit pour ainsi dire déléguée aux opérateurs eux-mêmes. Il s'agit donc d'une situation de quasi-autorégulation. Compte tenu de cela, l'incident Volkswagen n'est malheureusement pas surprenant.

Le président Charles Picqué souligne qu'il s'agit également d'une situation d'externalité puisqu'une société, en contournant des règles, met à mal le marché et la capacité concurrentielle d'autres agents. La théorie économique distingue en effet la problématique du monopole et celle de l'externalité.

Cette question n'est donc pas mineure, bien qu'elle ne recoupe pas tout à fait le champ de compétences régionales.

M. Stefan Cornelis (Open-Vld) rappelle que les régulateurs ont connu un certain nombre de crises ces dernières années. Ce colloque est l'occasion d'examiner où le bât blesse. Au final, ce sont toujours les politiques qui doivent payer les pots cassés et qui sont appelés à rendre des comptes, mais on est en droit de se demander qui est le régulateur des régulateurs. Il serait bon d'avoir au-dessus des régulateurs une instance régulatrice transversale à tous les secteurs et dont les politiques seraient appelés à répondre.

Le professeur Bruno Liebhaberg partage les vues de M. Cornelis. Aujourd'hui, ce contrôle n'est pas encore performant. C'est un des principaux sujets à aborder : qui contrôle le régulateur et comment ?

Par définition, ce régulateur ne peut pas être contrôlé par l'exécutif, car il serait alors capturé par cet exécutif. Les députés ont une responsabilité à exercer. Il faut qu'ils se dotent des outils nécessaires, car les députés ne possèdent pas forcément toutes les compétences techniques requises.

Rien n'empêche de s'entourer de centres d'expertise et d'experts vis-à-vis du régulateur.

Tant que cela ne se fera pas, le système restera bancal.

Mme Evelyne Huytebroeck (Ecolo) évoque à son tour le secteur des ondes hertziennes pour lequel il a été dit que cela n'avait pas de sens de les régionaliser car elles n'ont pas de frontière. C'est également le cas pour l'eau et l'air. Quelle différence dans ces deux secteurs, sachant que la distribution d'eau est régionalisée ?

L'intervenante rejoint les dires selon lesquels les décideurs politiques n'avaient peut-être pas la bonne distance pour prendre les décisions adéquates. Le secteur aéroportuaire, qui est d'actualité n'a pas été abordé. Depuis plusieurs années, une discussion se poursuit sur un institut indépendant d'analyse des nuisances sonores, sans jamais voir le jour. Il permettrait pourtant de dépolitiser, de dépassionner et d'objectiver ce secteur délicat.

Le président Charles Picqué rappelle que la réflexion va plus loin que les opérateurs régionaux représentés ici. Il est évident qu'un certain nombre de principes généraux s'appliquent à tous les échelons et à tous les niveaux de compétence.

Le professeur Bruno Liebhaberg renvoie à l'idée prétendument «géniale» selon laquelle les procédures d'octroi des fréquences hertziennes se feraient au niveau régional. Dans un pays comme la Belgique, dès lors que l'on octroie des fréquences à des radiodiffuseurs, télédiffuseurs, opérateurs de télécommunications ou autres utilisateurs sans coordination avec ce qui se fait dans les autres Régions, on ne peut qu'aboutir à une solution ingérable sur le plan du consommateur, de l'auditeur, du radiodiffuseur.

Une coordination est donc nécessaire, si pas un maintien de la situation actuelle, où l'État fédéral est en charge de la question via l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT). Et ce, sans préjudice de la cascade de responsabilités et du principe de subsidiarité qui s'applique dans la régulation du climat. C'est clair que des objectifs seront pris à Paris dans deux mois. Cela ne décharge ni l'exécutif régional ni le parlement régional bruxellois de leurs compétences. Toute une déclinaison de compétences doit s'appliquer en fonction du principe de subsidiarité.

La question des aéroports est plus compliquée. Sommes-nous encore dans un système où l'on peut prendre des décisions uniquement basées sur la connaissance, sur un optimum économique ou social, ou un mélange des deux qui s'appelle l'intérêt général ?

Si l'on se base sur l'intérêt général, on est à la limite de la responsabilité d'un régulateur. Pour mémoire, le régulateur non indépendant des chemins de fer est également celui de l'aéroport de Bruxelles National, faisant partie du SPF Mobilité.

Assertif dans la défense des institutions de régulation indépendante, M. Liebhaberg est mal à l'aise pour affirmer qu'un véritable régulateur indépendant de l'aéroport de Bruxelles National pourrait permettre d'éviter les difficultés que nous connaissons depuis plusieurs années.

M. Pierre Bauby, enseignant-chercheur, Sciences Po Paris et Université Paris VIII, invite le professeur à aller un peu plus loin que son exposé liminaire quand il évoque des régulateurs ou agences indépendants. Dans notre société, personne n'est indépendant au sens strict. Nous sommes tous en lien avec les autres, personne ne vit dans une tour d'ivoire, le régulateur non plus. Comment donc assurer l'indépendance vis-à-vis de l'État, du secteur public, des opérateurs, des groupes de pression et des lobbies ?

Le professeur Bruno Liebhaberg estime que c'est possible en exerçant pleinement, sans complexe et de manière ouverte, la mission du régulateur telle qu'elle est fixée par la loi, à savoir faire en sorte que les opérateurs délivrent des services d'une qualité optimale à tous les consommateurs et que les conditions de fourniture incluent des prix qui permettent à ces opérateurs de procéder aux investissements nécessaires de rationalisation, de modernisation, de développement et d'innovation.

Cela doit se faire de manière ouverte. C'est pour cela qu'un régulateur n'est pas une autorité indépendante qui fonctionne dans une tour d'ivoire. Un régulateur est en contact avec son secteur. La plupart connaissent leur secteur ou sont supposés le connaître. Ils rencontrent les différents intervenants et ils ont des comptes à rendre.

Leur marge de manœuvre n'est pas trop étroite pour assumer pleinement, en toute indépendance, leur mission. Il n'y a pas de craintes à avoir pour autant que les dirigeants de ces institutions se montrent assertifs dans l'exercice de leur autorité et de leur mission. Cela dépend des gens. In fine, ce sont des femmes et des hommes. Certains le font bien, pleinement, et d'autres le font moins bien. C'est ce que l'on connaît depuis une quinzaine d'années, depuis que nous avons en Europe des autorités nationales ou régionales de régulation dans ces secteurs.

Pour M. Dominique Vosters, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la régulation a un coût. Selon les cas, ces coûts peuvent être reportés en tout ou en partie sur les régulés et sur les bénéficiaires de la régulation. Quel est le modèle idéal s'il existe ou quels sont les modèles différents pour faire face aux coûts de fonctionnement d'un régulateur ?

Le professeur Bruno Liebhaberg confirme qu'il n'y a pas de modèle unique de financement des régulateurs. Certains se financent « sur la bête ». Par exemple, en télécoms, les opérateurs versent une part de leurs revenus, fixée par la loi, pour financer la régulation. Dans d'autres cas, ce sont des contributions budgétaires.

Il faut donner au régulateur les moyens de ses missions, qui sont techniques et demandent un personnel qualifié, des juristes, des économistes, des ingénieurs… Mais le régulateur doit aussi être indépendant. L'un des moyens de limiter l'indépendance d'une autorité de régulation est le contrôle de son budget. Dans certains États membres, comme la France, le régulateur doit aller défendre son budget ligne par ligne auprès soit de son ministre de tutelle, soit du ministre du budget. Ce n'est pas une bonne idée car c'est de nature à grandement limiter l'indépendance du régulateur. Dans d'autres cas, on travaille par enveloppe, comme en Angleterre. Dans ce pays, les régulateurs, qui sont souvent considérés comme des modèles et ont très bien fonctionné sous des gouvernements conservateurs comme travaillistes, doivent défendre leur enveloppe globale devant le Trésor. Éventuellement, on leur demande quelques ajustements.

Le président Charles Picqué observe les nombreuses questions, à commencer par celle de la mission du régulateur. Celui-ci doit disposer d'une expertise pour veiller à la fois à la bonne concurrence, à la satisfaction des consommateurs, à la formation des prix, aux contraintes techniques objectivées. Les régulateurs doivent par essence constituer des centres d'expertise, afin de se doter des moyens de contrôler efficacement ceux qui sont soumis à leur jugement.

Il y a donc un double niveau d'expertise, le régulateur et celui qui doit contrôler le régulateur.

M. Christian Legros, directeur de Belgaqua, poursuivant ces réflexions, a la question suivante : l'autorité suprême siégeant dans cette enceinte devrait-elle se consacrer davantage au contrôle de la manière dont les régulateurs opèrent, c'est-à-dire exercent leurs missions selon des règles et des principes généraux ?

Il faudrait que ces principes aient été définis au préalable. C'est presque un travail de philosophie car ils ne sont pas territoriaux mais plutôt globaux et généraux. L'autorité devrait investiguer si le régulateur suit ces règles de fonctionnement et ces principes de travail plutôt que d'aller dans le détail du contenu. Dans ce cadre, il est intéressant de suivre

les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui édicte pour différents secteurs des principes de gouvernance qui impliquent évidemment un aspect régulatoire.

Le professeur Bruno Liebhaberg n'est pas fondamentalement en désaccord. Il y a un principe qui doit prévaloir dans cette problématique : il faut qu'il y ait ce que les Anglo-Saxons appellent des « checks and balances » (des poids et contrepoids). Si les opérateurs d'un secteur dans lequel une régulation a été jugée nécessaire doivent faire l'objet de cette régulation par des instances indépendantes de la même façon, ces instances doivent rendre des comptes. Et elles doivent rendre des comptes non pas de manière générale mais elles peuvent être amenées à le faire. Les membres de cette assemblée ont le droit de poser des questions sur la façon dont cette régulation a été faite. En Région bruxelloise, il existe un régulateur de l'énergie, Brugel. Il est logique qu'il vienne rendre des comptes devant le parlement. De la même manière qu'il doit être totalement indépendant de l'opérateur mais aussi de l'exécutif.

C'est la seule façon de faire fonctionner nos systèmes. S'il y a un pouvoir, il doit y avoir un contre-pouvoir. John Kenneth Galbraith l'a dit dans les années 50.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, observe que lorsqu'on parle de contrôle sur les régulateurs, on en fait souvent un problème d'indépendance institutionnelle soit vis-à-vis des opérateurs, soit vis-à-vis de l'autorité exécutive. N'y-a-t-il pas aussi un problème de référentiel qui est difficile à définir ? Un régulateur doit avoir des objectifs, des méthodes ainsi qu'une gouvernance. Est-ce que ces trois aspects sont suffisamment définis dans un corpus qu'on trouve quelque part, qui ne doit pas nécessairement être mis sous la forme d'une loi ? Aux États-Unis, il y a des pratiques professionnelles des régulateurs qui valent bien un corpus. Dans une régulation encore naissante comme c'est le cas en Belgique, n'y-a-t-il pas un problème pour définir le corpus auquel, par exemple, une assemblée législative peut se référer lorsqu'elle doit faire une évaluation annuelle de son régulateur ?

Le professeur Bruno Liebhaberg pense que les principes directeurs sont indispensables. Il existe de très bons *think tank* qui sont spécialisés dans ces matières et qui visent essentiellement à fournir aux opérateurs, aux régulateurs et aux autres parties prenantes (parlements, exécutifs,…) des principes sur :

- comment exercer optimalement son indépendance ?
- comment rendre des comptes de manière optimale ?
- comment faire en sorte que ces régulateurs travaillent de manière optimale sur le plan économique ?

Cela se décline. Il y a les méthodes de régulation et cela passe par une compréhension de ce qu'est le développement technologique d'un secteur, comment l'appréhender, jusqu'à des méthodes économétriques de régulation. À nouveau, en étant partial, il existe de très bons think tank dont la mission est de fournir ce type d'expertises aux différentes parties prenantes.

*
* *

DÉBATS

Énergie : Quelle régulation économique ?

Présidence : professeur Bruno Liebhaberg, modérateur.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur présente les quatre interlocuteurs qui interviendront dans le cadre de cette première table ronde : M. Pascal Misselyn, administrateur coordinateur de Brugel ; M. Jan Bouckaert, de l'Universiteit Antwerpen, M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga et Mme Estelle Cantillon, professeur à la Solvay Brussels School of Economics and Management de l'ULB.

Le débat sera organisé autour de trois thèmes :

- les tarifs et la façon de réguler ;
- la protection des consommateurs et les objectifs sociaux de la régulation ;
- le lien entre les grands objectifs européens des systèmes énergétiques intelligents, d'accroissement de l'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables et la politique relative à la régulation de l'énergie en Région bruxelloise.

En ce qui concerne le premier thème – les tarifs et la régulation –, les questions qui seront abordées sont les suivantes : quelles sont les forces et les faiblesses de la régulation de l'électricité et du gaz en Belgique ? Quelles sont les particularités de Bruxelles par rapport au reste du pays ?

Quel est l'impact de la sixième réforme de l'État sur la régulation de l'énergie en Région bruxelloise, ainsi que sur la qualité et l'efficacité de cette régulation ? Comment est-il possible d'améliorer la situation ?

M. Luc Hujoel commencera par donner le point de vue du gestionnaire de réseau de distribution, c'est-à-dire du régulé, sur ces questions.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, explique que la relation entre un régulateur et un régulé est une relation d'apprentissage mutuel de quelque chose qui n'est pas acquis d'avance mais qui se construit : une méthode de tarification. Il faut rappeler que le transfert de compétence aux régions est récent. De plus, la période qui l'a précédé où la régulation tarifaire était opérée par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), a été assez houleuse et a compromis la phase d'apprentissage, bien qu'il ne faille pas négliger les leçons de cette période.

La régulation, telle qu'elle existe à Bruxelles, est celle qui est possible en l'état actuel des connaissances. Par exemple, le régulateur ne connaît pas encore dans le détail notre structure de coûts et ne peut la benchmarker avec celles d'autres GRD. Il y a une certaine asymétrie d'information à la base et, en fonction de cette asymétrie d'information, le régulateur a choisi une méthode de régulation qui lui a semblé adaptée à cette phase.

Il existe beaucoup de méthodes de régulation. Celle qui a été choisie à Bruxelles correspond à une première phase de l'établissement d'une tarification. Ce qu'on peut dire de la manière dont Bruxelles a utilisé ses compétences nouvelles, c'est qu'elle s'en est saisie rapidement. En effet, nous sommes la seule Région qui a clarifié, au niveau de la législation à travers une ordonnance et au niveau de la méthodologie tarifaire, les méthodes sur lesquelles repose l'établissement des tarifs. Il en résulte une sécurité juridique et une certaine visibilité du système.

Par ailleurs, cet empressement à se saisir de la compétence ne semble pas avoir porté préjudice au consommateur bruxellois, puisque les tarifs en Région bruxelloise sont en légère baisse, malgré l'incorporation de l'impôt

des sociétés dans la base de coûts, qui représente tout de même 5%. Les tarifs de Sibelga sont en baisse constante depuis 2012. On ne peut donc pas dire que le résultat soit mauvais.

Par contre, si l'on compare la rentabilité de Sibelga à celle des opérateurs des deux autres Régions, qui en sont encore à des régimes de méthodologie provisoires, on constate qu'elle est aujourd'hui inférieure.

Nous ne nous en réjouissons pas particulièrement, mais c'est un fait qui, pour l'instant, profite au consommateur bruxellois.

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur de Brugel, ajoute que si l'on reprend le transfert de la compétence tarifaire que l'on vient d'évoquer, force est de constater qu'il s'est fait rapidement, voire dans la précipitation, avec une courbe d'apprentissage peu idéale pour le régulateur. Brugel avait suggéré de poursuivre la continuité du tarif qui faisait ses preuves à Bruxelles. Il est stable, sans augmentation significative, et a même diminué. De plus, nous avons hérité d'une situation globalement positive, contrairement aux autres Régions qui ont des difficultés à absorber cette compétence car l'ensemble des obligations de service public perturbent le fonctionnement et la réflexion globale. Les obligations de service public ont été fixées par le gouvernement ou le parlement. À Bruxelles, nous avons hérité d'une situation très satisfaisante, car il y a même des surplus budgétaires qui nous permettront de faire face à de futurs défis.

De façon globale, saucissonner la compétence régulatoire en divisant les régulateurs en Belgique ne nous permet pas d'avoir une approche cohérente et complète de la chaîne de valeurs du monde de l'énergie. Le régulateur bruxellois se cantonne dans la compétence de distribution. Cela peut être un handicap pour les nouvelles dynamiques de marché. Le régulateur bruxellois peut en revanche avoir une certaine marge de manœuvre. Le parlement bruxellois devra certainement lui donner mandat pour certaines compétences. Il est paradoxal de devoir réfléchir autant dans tous les cénacles belges sur ces thématiques. Arriverons-nous à un optimum économique sur ces nouveaux marchés ? L'orateur se dit dubitatif.

Un des gros avantages d'avoir régionalisé certaines compétences est d'être plus en phase avec une réalité locale de terrain. Le régulateur bruxellois a l'avantage d'avoir des missions opérationnelles comme le suivi des clients protégés, la gestion des plaintes ou la certification d'installations photovoltaïques.

Il s'agit véritablement de missions de terrain, qui nous permettent de mieux comprendre ce qui se passe et de faire remonter un certain nombre d'informations.

Le législateur peut également adapter son orientation en fonction des circonstances locales, dans un contexte de «mainstream» européen, c'est-à-dire de régulation qui couvre l'ensemble des problématiques européennes et va parfois un peu à contre-courant de la réalité européenne.

En ce qui concerne l'origine du financement de Brugel, c'est l'ordonnance électricité qui fixe le budget de Bruxelles gaz électricité (Brugel) à un plafond maximum de 15% du Fonds énergie. Ce dernier est alimenté de façon structurelle et stable en fonction du droit de l'article 26, portant sur la capacité d'alimentation électrique ou en gaz.

Ce fonds est donc relativement stable. En définitive, Brugel remet une demande budgétaire via le gouvernement. Celle-ci arrive ensuite au parlement pour être votée. On ne peut pas dire que le fonds soit abondé par l'opérateur. En effet, Sibelga verse une grosse partie du fonds, mais c'est le législateur qui a fixé le droit de l'article 26. Celui-ci est prélevé par les fournisseurs, enrôlé par Sibelga et reversé sur un fonds budgétaire régional.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, précise que cela n'entre pas dans le compte de résultats. Sibelga est donc l'outil du gouvernement pour faire, comme le soulignait M. Misselyn, l'enrôlement d'un montant qu'il ne détermine pas lui-même.

La fonction de Sibelga est donc purement technique, puisqu'il n'intervient pas financièrement dans le processus. Sibelga ne finance donc pas le régulateur, car il s'agit d'un impôt régional affecté et prédéterminé par l'ordonnance. Le rôle de Sibelga est donc purement technique, puisqu'une

fois que le montant est enrôlé, il est transféré tel quel à la Région qui le redistribue ensuite, notamment au régulateur.

Le professeur Jan Bouckaert, de l'Université d'Anvers, déclare qu'il y a des différences entre Bruxelles et la Wallonie d'une part et la Flandre d'autre part. Après la sixième réforme de l'État, les régulateurs bruxellois et wallon ont repris le système de la CREG. Le système fédéral était une structure hybride, avec une partie *cost plus*, dans laquelle on s'attend à ce que les coûts génèrent un certain rendement, et une partie basée sur les recettes fixes.

Un tel système laisse une certaine marge de manœuvre. En Flandre, on a craint que le distributeur ne le mette à son avantage, qu'il ne protège les recettes de la partie fixe et qu'il ne les transfère dans la partie *cost plus*. Le distributeur pourrait ainsi manger à deux râteliers. C'est pourquoi la Flandre a adopté un système de plafond de revenu (*revenue cap*), dans lequel un revenu fixe par distributeur est fixé.

Malheureusement, on est partis pour cela des coûts historiques, extrapolés simplement de façon linéaire. L'ensemble a été embelli de façon éblouissante. C'est pourquoi aux yeux de l'orateur la méthode reste une variante de la méthode *cost plus*.

La VREG (Vlaamse regulator van de energiemarkt) prétend que cette extrapolation est la seule façon objective de prévoir les coûts futurs. Il s'attendrait toutefois à ce que toute entreprise soucieuse de sa rentabilité et de son efficacité s'efforce de faire baisser les coûts. Il lui paraît un peu simple de supposer tout bonnement que les coûts augmenteront de façon linéaire.

En bref, il s'agit officiellement d'un autre système, mais, selon lui celui-ci montre pas mal de similitudes avec les systèmes utilisés à Bruxelles et en Wallonie. Le résultat final ne sera pas si différent.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, invite MM. Misselyn et Hujoel à réagir aux remarques du professeur Bouckaert.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, observe que la première différence entre Bruxelles et la Flandre est que la méthodologie tarifaire de la Flandre ne fait pas encore l'objet d'un décret. Un futur décret est en cours de discussion. Il existe bien une note méthodologique, dont se sert la VREG mais elle n'est pas officielle non plus. La VREG a privilégié le changement de méthodologie par rapport à l'établissement d'un cadre juridiquement sûr, ce qui pouvait sembler une priorité, compte tenu des difficultés rencontrées par la CREG.

Le résultat compte également. Aujourd'hui, avec la régulation 'cost plus incentivé' qui existe à Bruxelles, avec un OLO de 1% à dix ans, la rentabilité sur fonds propres est de 4,7%. Avec la méthode appliquée par la VREG, la rentabilité devrait se situer entre 7% et 8% pour les fonds propres des sociétés dépendant d'Eandis. On ne sait donc pas avec quelle méthodologie le consommateur est le mieux logé, mais Sibelga n'est pas du tout opposé à l'introduction d'un 'price cap' ou 'revenue cap' (plafond de prix ou de revenus) à Bruxelles, surtout dans de telles conditions.

Le problème fondamental est celui d'une asymétrie d'information. La VREG est partie du coût historique ce qui a conduit pour certains GRD flamands à des résultats aberrants. Il suffit d'un événement ponctuel pendant la période de référence, qui tire les coûts à la hausse, pour faire monter les prix pour les consommateurs ou, à l'inverse, d'un événement inverse qui dégonfle complètement le résultat d'une intercommunale.

Il faut donc impérativement instaurer une méthode adaptée au niveau d'information dont on dispose. Le but est de parvenir à un équilibre : pas trop haut, sinon le consommateur est défavorisé et pas trop bas, sinon cela se paye en termes d'investissements ou de qualité du service.

Et pour cela, il faut beaucoup d'informations. Il vaut parfois mieux, quand un régulateur débute son activité de régulation des tarifs, employer des méthodes un peu plus rustiques, mais que l'on contrôle mieux et sur la base desquelles on peut avoir un premier dialogue et un premier échange de données, plutôt que d'opter d'emblée pour les méthodes les plus sophistiquées.

Par ailleurs, le professeur Bouckaert a expliqué que la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) contrôlait d'un côté les dépenses d'exploitation avec une méthode de 'revenue cap', et de l'autre les investissements avec une méthode de 'cost plus', ce qui permettait de jouer entre les deux. Un régulateur un peu avisé n'a toutefois aucun mal à analyser les paramètres qui permettraient d'identifier un glissement des coûts. Au niveau des informations qui nous sont demandées, nous devons pouvoir identifier les taux de frais indirects sur les investissements, ce qui permet au régulateur de vérifier dans quelle mesure nous transférons des charges de l'exploitation à l'investissement. La CREG disposait des tableaux de données qui permettaient de le faire.

Si l'on veut introduire dans le 'revenue cap' les dépenses d'investissement – ou plutôt le coût du capital et les amortissements, ce qui les traduit dans la durée, il faut se demander si le régulateur peut encore contrôler le plan d'investissement. À Bruxelles, le régulateur donne un avis au gouvernement sur le plan d'investissement et celui-ci doit l'approuver. Il considère donc les coûts associés aux investissements comme non contrôlables. Dans un système de revenue cap, c'est à l'opérateur à décider seul de son plan d'investissement. L'opérateur reste toutefois tenu à un résultat, qui va se traduire par des indicateurs de qualité reflétant le niveau d'investissement, tels que le taux de pannes sur le réseau.

On peut aller dans cette direction (le revenu cap), mais avec trois bémols. Premièrement, il faut un certain temps pour adopter des mesures plus sophistiquées. Deuxièmement, il ne faut pas vouloir la sophistication à tout prix. Il arrive que des consultants universitaires tiennent à valoriser la dernière méthode économétrique, sans que le régulateur ou le régulé ne possèdent le doctorat en sciences économiques leur permettant de comprendre comment cela fonctionne.

Troisièmement, un compromis (trade-off) s'impose. Si le régulateur veut contrôler le plan d'investissement, il ne peut pas contrôler la totalité des coûts. S'il veut contrôler la totalité des coûts, il doit nous lâcher un petit peu sur les investissements.

Il n'en demeure pas moins qu'une méthode «incentive» est stimulante pour l'opérateur et de nature à lui permettre d'augmenter sa valeur. Nous n'avons donc pas d'objection de principe pour aller dans ce sens-là.

M. Pascal Misselyn, administrateur coordinateur de Brugel, ajoute qu'en Région bruxelloise, le régulateur n'a pas choisi une méthodologie tarifaire plus innovante ou plus créative. Cela fait partie d'un apprentissage. En Europe, Brugel est l'un des derniers régulateurs à utiliser une méthode Cost+, mais est également l'un des derniers à avoir reçu la compétence.

Il faut essayer de minimiser un certain nombre de risques et essayer de trouver un temps minimum pour pouvoir accumuler toute l'information qui nous vient de l'organisme régulé. Pour le moment, nous avons de la chance – on dira plutôt de malchance pour l'organisme régulé –, puisque les taux des obligations linéaires (OLO) sont particulièrement bas. Si cela avait été le contraire, nous aurions été plus critiqués. Cette chance momentanée peut tourner. La méthode appliquée actuellement est relativement fair-play et sans problèmes majeurs pour les cinq ans à venir.

Le professeur Estelle Cantillon, de la Solvay Brussels School of Economics and Management (ULB), rappelle que M. Hujoel a insisté sur le problème de base, qui est l'asymétrie d'informations entre le régulateur et le régulé (le régulé connaît mieux ses coûts et les possibilités de les améliorer que le régulateur). L'un des risques de la régionalisation de la régulation des tarifs, c'est de perdre la possibilité d'établir des comparaisons avec d'autres opérateurs dans le reste du pays. Le «benchmarking» est une source d'informations potentielles pour dépasser cette asymétrie d'informations. Il faudra trouver des mécanismes pour pouvoir continuer à utiliser cette source.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, souhaite passer au deuxième thème, qui est celui de la protection des consommateurs.

L'un des gros problèmes de la fourniture de l'énergie à Bruxelles, c'est le volume des impayés. Est-ce que vous estimez que la législation et la régulation actuelle, dans ce domaine, sont appropriées et permettent de

rencontrer ses objectifs sociaux ? Est-ce qu'elles permettent de stimuler véritablement la concurrence entre fournisseurs ?

Il a été dit que certains fournisseurs ne profitaient pas de l'ouverture du marché, qui est théorique, parce qu'ils ne s'estimaient pas capables de fonctionner dans le cadre juridique existant en matière d'impayés. M. Hujoel est invité à dire un mot à ce propos, ainsi que M. Misselyn, puisque Brugel est également en charge du suivi des clients protégés.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga ne s'estime pas le mieux placé pour en parler, parce que ce domaine lui impose d'être tout à fait neutre. Sibelga n'a pas de légitimité particulière à parler, ni de la protection sociale, ni des mesures à prendre par les fournisseurs. Son rôle consiste à accomplir quelques missions de service public prévues dans le dispositif de l'ordonnance.

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur de Brugel, confirme que Brugel dispose d'une compétence de suivi opérationnel et d'une compétence d'avis plus générale, qui fera d'ailleurs l'objet d'un colloque, ici même dans quelques semaines, le 9 novembre.

Il faut dissocier, d'une part, le modèle économique et le modèle de protection mis en place par le législateur et, d'autre part, les effets mesurés, tels que le taux d'impayés, le volume d'impayés global, le nombre de clients protégés ou le nombre de limiteurs de puissance installés à Bruxelles. Il ne faut pas confondre l'un et l'autre.

Si l'on regarde uniquement le taux d'impayés, on va crier au loup, en se disant qu'il est anormalement élevé à Bruxelles. Mais si l'on prend un peu de hauteur sur l'ensemble des marchés et si l'on établit une comparaison avec un autre marché, l'on peut se rendre compte que c'est à peu près la même chose dans beaucoup de marchés.

La situation socio-économique bruxelloise est telle que le taux d'impayés, le taux d'endettement et les difficultés financières rencontrées par les Bruxellois sont supérieurs à ceux de nos voisins de Flandre et de Wallonie. C'est un fait socio-économique. Ce n'est pas uniquement dû au modèle mis en place.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande si cela empêche l'émergence d'une vraie concurrence dans la fourniture de l'énergie à Bruxelles.

M. Pascal Misselyn répond que certains fournisseurs n'ont pas voulu entrer sur le marché bruxellois même s'il était souhaitable que tous y viennent. Cependant, ils sont nombreux et, chaque année, un nouveau fournisseur apparait. Un des fournisseurs s'est, il est vrai, retiré. Il n'a pas souhaité rester sur le marché bruxellois. Actuellement, il y a huit ou neuf fournisseurs avec des offres concurrentielles par rapport aux fournisseurs historiques ou à l'offre classique. On ne peut dès lors pas considérer que le marché ne fonctionne pas même s'il pourrait mieux fonctionner avec un autre modèle. Actuellement, il permet aux clients en fonction de leur profil d'avoir une offre similaire ou identique à celle des autres Régions.

Le professeur Estelle Cantillon, de la Solvay Brussels School of Economics and Management (ULB), estime que c'est une question difficile, car on dispose de peu d'informations sur le sujet.

Dans la mesure où, à Bruxelles, le nombre de consommateurs protégés est assez peu élevé, contrairement au nombre de ménages soumis à un limiteur de puissance parce qu'ils ont du mal à payer leurs factures, on peut se demander si la notion de «consommateur protégé» est définie de manière adéquate. Disposer des chiffres, savoir si les impayés proviennent de clients qui ont des difficultés, sont protégés ou bénéficient d'une aide des CPAS, est aussi une question de transparence vis-à-vis du marché.

Ceci étant, l'oratrice s'étonne que cela puisse être un frein à l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché parce que ceux-ci attirent surtout les consommateurs actifs (qui comparent les offres et changent de fournisseurs si nécessaire) et donc, de prime abord, un public plus favorisé socio-économiquement. Ils devraient donc faire face à un taux d'impayés moindre que le fournisseur historique.

Il est important que nous ayons accès à ce type de données. C'est l'occasion d'inciter le régulateur à fournir plus d'informations sur son site web. Ce serait utile pour les chercheurs mais aussi pour le public.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, estime que ceci est peut-être une des premières conclusions intermédiaires de ce colloque. On ne sait pas si la responsabilité est celle du régulateur. Il faudrait en tout cas que la loi lui permette d'avoir plus d'informations sur ce sujet.

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur de Brugel, explique que son site web contient déjà pas mal d'informations. Le rapport annuel comporte 250 à 300 pages, dont une bonne cinquantaine concerne la protection des clients résidentiels. Le fait est que le système bruxellois est relativement complexe, qui implique beaucoup d'étapes et de nuances. Le système protecteur se situe en amont des difficultés de paiement et continue en aval, avant la coupure.

Si le nombre de clients protégés est relativement réduit, nous pensons que c'est parce que le système n'est pas spécifiquement attractif pour les clients qui nécessitent une protection. Les CPAS agissent aussi en aval de cette protection et résolvent des problèmes avant même que le client ne soit versé chez le fournisseur de dernier ressort, Sibelga. Les chiffres ne parlent pas d'eux-mêmes. Il faut absolument les mettre en perspective avec la situation de terrain.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, aimerait aborder brièvement la question de l'articulation entre les grands objectifs européens de développement de systèmes énergétiques intelligents, de l'accroissement de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables avec la politique et la régulation de l'énergie en Région bruxelloise. Peut-on aborder cette problématique en quelques mots ?

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, explique qu'il y a quelques années, on a vu une belle convergence au sein de la Région entre le gouvernement, le régulateur et l'opérateur pour dire : « Prudence avec les compteurs intelligents (= compteurs électroniques communiquants), ce n'est pas encore mûr, c'est très cher et on ne sait pas quel avantage les clients vont en tirer. » L'intervenant pense que nous avons montré que nous ne voulons pas changer pour changer ni suivre tous les mythes technologiques qui existent parfois dans le secteur.

Il faut rouvrir le débat sur la manière d'adapter le réseau, le système de comptage et le système de marché à ce qu'on appelle la transition énergétique. Ce n'est pas pour 2020, mais pour 2030. Il nous faudra avoir un marché de l'électricité, y compris pour le petit consommateur, qui soit beaucoup plus dynamique et beaucoup plus interactif. Cela suppose d'ici là une énorme transformation, aussi bien technologique et informatique que dans tous les processus : processus des fournisseurs, processus du gestionnaire de réseau de distribution et processus des nouveaux opérateurs, qui ne vont pas manquer d'intervenir.

Il est temps d'inverser les attitudes dans la Région et de commencer à se demander positivement, même si nous avons refusé un compteur intelligent banal dont on ne savait que faire il y a quatre ou cinq ans, quelle proposition faire au client lambda domestique en matière de technologie intelligente. Quel service, quelle tarification et quel compteur, avec quelle informatique ?

Ce passage est inévitable, parce que demain, on ne fabriquera plus de compteurs traditionnels, mais aussi parce que le marché en aura besoin pour un marché du type de celui qui se profile aujourd'hui en République fédérale d'Allemagne. Pour que ce soit une réussite, il faut que tout le monde se mette autour de la table pour établir une proposition pour le client en matière de compteurs intelligents, de comptage et de tarification.

Bien sûr, le compteur lui-même continue à focaliser beaucoup d'attention, et parfois beaucoup de résistance, mais il faut faire aussi attention à la tarification. La tarification est aujourd'hui essentiellement vue en termes de niveau (n'est-ce pas trop cher ?) et social (tout le monde doit-il payer le même tarif ou faut-il une forme de modulation sociale des tarifs ?). Les problèmes de design tarifaire qui se posent pour l'avenir sont tout à fait différents.

Le problème est de mettre en place une tarification permettant d'envoyer des signaux entre un marché de production très décentralisé et dans lequel les coûts de production vont varier d'heure en heure et de jour en jour, et le consommateur.

Si nous n'avons pas une vision tarifaire sur dix ans, si nous ne nous efforçons pas de tendre graduellement vers une structure des tarifs en adéquation avec les besoins de la transition énergétique qui s'appuie, elle,

sur des technologies modernes, si au contraire nous allons dans un sens contraire en appliquant des formules tarifaires sur base du seul aspect social, nous risquons de tomber dans une impasse d'ici une dizaine d'années.

Cette question mérite débat et ce débat devrait être mené à tous les niveaux où il est question d'énergie en Région bruxelloise.

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur de Brugel, estime que le monde de l'électricité a vécu dans une certaine stabilité pendant de nombreuses décennies, avec une chaîne de valeurs assez classique : producteur, consommateur et quelques intermédiaires. Tout se passait assez simplement.

Force est de constater que ce schéma tend à disparaître, à évoluer. Il y a une très importante multiplication des acteurs, non seulement dans la chaîne de valeurs, mais aussi dans les producteurs et les types de consommation. Pour le moment, il y a une consommation domestique, d'entreprise et industrielle, mais petit à petit, il y aura par exemple aussi des consommations liées à la mobilité électrique. Tout un nouveau système va donc se mettre en place.

Pour répondre à ces nouveaux défis, nous allons devoir introduire de l'intelligence dans le système. Cela peut se faire dans le réseau uniquement, mais cela devra aussi passer, à un moment ou un autre, par des compteurs intelligents à certains endroits, qu'il faudra bien choisir. Il faudra aussi encadrer l'intelligence de ces compteurs, car on ne peut imaginer que cela se passe de manière spontanée, sans règles ni régulation. Il y aura d'importants impératifs de protection de la vie privée et des données, ainsi qu'une organisation du marché pour qu'une chaîne de valeurs correcte soit mise en place, que tout le monde puisse en profiter et que la redistribution soit correcte.

Débat

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) remercie les intervenants, dont les propos sont intéressants. Elle posera à ce stade quelques questions.

Quel est le pourcentage de factures impayées avant et après l'application de l'ordonnance bruxelloise, qui a protégé largement le consommateur, grâce notamment à un système d'étapes de rappels pendant une période très longue avant d'autoriser la fermeture du compteur ? Cette protection était du jamais vu. L'autorisation de postposer la facture applicable à tous, dont le but est évidemment social et justifié pour un petit nombre d'individus, n'a-t-elle pas entraîné des abus ?

Les différents intervenants ont évoqué l'absence ou la moindre concurrence que celle qu'on aurait pu espérer. Elle a certainement été engendrée par cette législation, trop réglementée et complexe. Le groupe MR avait souligné lors des discussions sur ce projet que cela allait écarter des candidats fournisseurs. Les orateurs viennent de confirmer que l'on avait raison à ce sujet.

Par ailleurs, combien coûte ce système protecteur ? En effet, son application implique un coût en personnel chargé de vérifier la situation, la raison pour laquelle la facture est impayée – s'agit-il d'un vrai cas social ou d'un simple oubli, d'une contestation, d'une difficulté autre ? –, d'envoyer des rappels, de faire appliquer les mesures de temporisation, de limitation du compteur, etc. Le personnel doit également, le cas échéant, lever cette limitation pour, ultérieurement, répéter ce processus.

Celui-ci est donc extrêmement lourd.

L'intervenante ajoute que, pour les cas sociaux, les CPAS étaient et sont évidemment présents. On aurait pu dire, comme cela se fait dans le domaine de l'eau, que les CPAS suppléeraient au paiement de la facture lorsqu'une famille est réellement en difficulté sur le plan social. Cela aurait réglé le problème.

Dès lors, a-t-on évalué le coût de ce système protecteur mis en œuvre en application de cette ordonnance ? Enfin, combien coûte le rôle de régulateur par an, non pas en pourcentage, mais en euros ?

M. Vincent Deblock, conseiller à la Fédération belge des entreprises électriques et gazières (FEBEG) voudrait apporter deux précisions par rapport à la question du fournisseur.

La première concerne le rôle du fournisseur dans la collecte de la surcharge à alimenter Fonds énergie. Le rôle du fournisseur est tout à fait central puisque c'est lui qui collecte cette surcharge pour compte du gestionnaire de réseau, et ce, à l'instar d'autres missions. Le fournisseur fait bien partie intégrante et a un rôle central dans l'alimentation du Fonds Energie. C'est un élément important à souligner, puisque ce n'est qu'un des éléments pour lequel il assure ce rôle de collecteur.

Le deuxième élément, c'est effectivement le niveau de concurrence et le rôle de la régulation. On constate qu'il y a un nombre important de fournisseurs à Bruxelles. Mais il faut regarder le niveau de concurrence effective. Le nombre de fournisseurs qui arrivent sur le marché le font généralement sur des marchés de niche ou dans des segments très spécifiques. La concurrence effective doit se regarder principalement sur le marché résidentiel bruxellois. Et là, le constat est clair : il y a un déficit de concurrence effective sur le marché résidentiel bruxellois.

Il n'est pas question de dire que le fournisseur n'a pas de responsabilité en termes de régulation ou de protection. Il doit respecter les règles à sa charge. Cependant, il y a vraiment lieu de s'interroger pour savoir si les règles régulatoires mises en place en Région de Bruxelles-Capitale sont les mieux à même d'apporter les réponses aux spécificités socio-économiques de Bruxelles. La FEBEG est persuadée que des solutions *win-win* existent entre une évaluation et une évolution des règles régulatoires soumises aux fournisseurs au bénéfice du client et du client protégé ou en difficulté.

Mme Marie Hanse, du Centre d'Appui Social Energie, estime que le marché de l'énergie est un marché très spécifique pour les personnes qui ne peuvent pas payer leurs factures. On parle ici d'une privation de chauffage ou d'électricité. Avant de commencer à se demander si les protections sont bien nécessaires, il faut recadrer le débat en affirmant que sans chauffage et sans électricité, il est impossible de vivre dignement.

En effet le consommateur ne peut pas se passer des biens de base que sont l'énergie, le gaz et l'électricité ainsi que l'eau.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, retient dès à présent les questions suivantes :

- Quel est volume des impayés avant et après l'entrée en vigueur de l'ordonnance ?
- Quel est le coût du système des clients protégés ?
- Quel est le coût du régulateur ?
- Quel est le rôle du fournisseur dans la collecte ?
- Quel est le degré de concurrence effective sur le marché résidentiel bruxellois ?

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur Brugel regrette de ne pas disposer d'informations sur le volume des impayés avant et après l'entrée en vigueur de l'ordonnance. On ne dispose que des impayés actuels. On ne possède pas de listes qui remontent à la période qui précède la libéralisation. Le régulateur n'existait pas. Cela dit, il y a peut-être moyen de faire cette analyse et de trouver des chiffres.

Le montant total des impayés figure dans le rapport annuel de Brugel. Il varie. Il est toutefois assez difficile de les quantifier parfaitement car les fournisseurs peuvent avoir des méthodes différentes pour comptabiliser ces impayés : soit ils les portent en irrécouvrables soit ils les confient à des bureaux extérieurs. On a donc une idée globale mais pas précise de l'endettement des clients.

De même, le coût général du système n'a pas été étudié en profondeur. Il faudrait cumuler l'ensemble des coûts pour chaque opérateur et cela n'a pas été fait. Brugel peut fournir le coût de gestion des missions sociales de Sibelga : cette information se trouve à l'euro près dans le rapport annuel ou dans le rapport de mission de service public de Sibelga[4]. Ces postes-là sont identifiés mais pas la chaîne complète.

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) fait observer que c'est quand même le consommateur qui paie ! Le prix global est à partager entre tous puisque ce qui n'est pas payé par les uns doit être pris en charge par les autres. Tous les systèmes de contrôle sont payés par le consommateur.

M. Pascal Misselyn, administrateur-coordinateur de Brugel, répond qu'en effet, d'une façon ou d'une autre, c'est bien le consommateur qui paie.

En ce qui concerne le budget de Brugel, il s'élève grosso modo à 3,5 millions. Il s'agit d'un budget annuel utilisé à 90 ou 95%. La demande pour le budget de cette année-ci est en continuité avec les demandes précédentes.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga, explique qu'il y a aujourd'hui un petit débat au sein du secteur, ce qui engendre de la prudence dans les remarques. Les fournisseurs sont malheureux de leurs impayés. Ils se demandent comment reporter la charge vers d'autres opérateurs. Il y a aujourd'hui un lobbying assez intense qui s'exerce dans le sens de renvoyer soit des clients, soit des charges financières vers le Gestionnaire de réseau de distribution (GRD), donc vers les tarifs.

C'est une problématique générale. Les fournisseurs font remarquer que ce sont eux qui envoient la facture au client final et qu'à ce titre, ils sont collecteurs pour tout le monde : pour eux-mêmes, pour les producteurs, pour les gestionnaires de réseau et pour les trois niveaux de pouvoir qui se financent également sur la facture d'électricité. À ce titre, ils estiment participer au fonds de financement, au fameux article 26.

C'est tout le problème d'une chaine de valeur. Il y a une cascade de coûts de l'amont vers l'aval et c'est celui qui contracte avec le client final (le fournisseur) qui supporte la difficulté de le faire payer.

Il faut cependant souligner que s'il a une bonne proposition de valeur, cela doit se dérouler sans trop de difficultés.

Il s'agit aujourd'hui d'un débat pour essayer de tordre un peu la régulation afin d'enrayer une cascade de coûts qui existe partout en économie.

Le professeur Jan Bouckaert, de l'Université d'Anvers, dit que s'il y a beaucoup de mauvais payeurs, il est difficile pour les nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, avec pour conséquence que la concurrence entre les fournisseurs n'est pas mise sous pression. Les acteurs déjà présents sur le marché (ce qu'on appelle l'*incumbency*) ont dès lors un sérieux avantage. Celui qui veut accéder au marché a beaucoup de mal et n'ose pas le faire. Assurer la transparence en matière de capacité de remboursement de certains clients pourrait être une tâche pour le régulateur. C'est déjà le cas dans le secteur financier, il y a une sorte de centrale du crédit.

Le professeur Estelle Cantillon, de la Solvay Brussels School of Economics and Management (ULB), partage ce besoin de transparence.

M. Luc Hujoel, directeur général de Sibelga signale que ce que suggère le professeur Bouckaert existe dans certains pays : pour permettre l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur de l'électricité en France – il s'agit bien de nouveaux entrants et de petits opérateurs –, l'opérateur historique est obligé de subsidier les impayés des nouveaux fournisseurs. Mais il s'agit

4 L'information est disponible en pages 30 à 34 du rapport annuel 29 de BRUGEL : http://www.brugel.be/Files/media/rapportannuel/Rapportannuel2014fr/Rapport-29.pdf

d'une solution temporaire et qui ne s'applique qu'aux petits entrants nouveaux.

Cela fait l'objet d'un débat entre fournisseurs en Belgique, mais la demande qui s'exprime ici publiquement est de donner cet avantage de manière permanente à tous les fournisseurs, petits et grands, historiques ou nouveaux. C'est peut-être là qu'on sollicite de manière excessive la régulation, pour résoudre un problème de gestion de clientèle qui, comme le rappelait M. Misselyn, fait quand même partie du métier de fournisseur.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, tire de brèves conclusions de ce panel. Que ce soit sur le plan des tarifs, des forces et faiblesses de la régulation à Bruxelles en comparaison avec d'autres parties du pays, de la problématique des impayés et de son rôle sur la concurrence ou de la préparation nécessaire de notre Région à un système où la génération énergétique sera de plus en plus décentralisée, avec des renouvelables et donc d'autres problèmes de régulation, il s'agit d'un travail en cours. Il y a encore beaucoup de choses à faire et le débat a permis de mettre le doigt sur un certain nombre de problèmes pour lesquels, clairement, des solutions restent encore à trouver.

*
* *

Télécommunications : concilier régulation économique et protection de la santé

Présidence : Eric De Keuleneer, professeur à la Solvay Brussels School of Economics and Management, modérateur

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, s'interroge sur l'état actuel de la problématique des normes d'émissions et sur la manière dont les pouvoirs publics doivent envisager les éventuels arbitrages entre problèmes de santé, problèmes d'investissements et problèmes de disponibilité des réseaux.

M. Jack Hamande, président de l'IBPT, remercie le Parlement pour son invitation dans la mesure où, du point de vue de l'IBPT en tout cas, il faudrait avoir ce genre de dialogue plus fréquemment, et ce d'autant qu'il y a pas mal de discussions au niveau européen, au niveau mondial et voire même au niveau belge.

L'interlocuteur précise d'emblée que l'IBPT n'est pas compétent en matière d'environnement ou de santé et rappelle également que les normes varient d'une Région à l'autre.

Concernant la problématique des normes, l'IBPT qui entend travailler sur la couverture, de manière générale, que ce soit de la population ou du territoire, a récemment publié sur son site internet[5] les cartes de couverture des opérateurs, quelles que soient les technologies (2G, 3G, 4G), avec une précision d'environ 200m².

L'IBPT souhaite sensibiliser cette audience, et d'autres, en ce qui concerne les différences qui pourraient exister entre les normes. À Bruxelles, le débat est sur la place publique depuis longtemps. Effectivement, Bruxelles est beaucoup plus exigeante en ce qui concerne les normes. En termes de déploiement de réseaux, cela entraîne un certain nombre de difficultés. Avoir des émissions plus faibles implique de devoir dessiner le réseau de manière différente.

L'IBPT est à la disposition des différentes instances publiques pour réfléchir avec elles à la manière de concilier des préoccupations qui peuvent exister dans le domaine de la santé ou d'autres en maintenant des réseaux de grande qualité. Il faut savoir que l'IBPT, si c'est nécessaire, impose en Belgique comme c'est le cas de la troisième licence 800MHz (qu'on appelle aussi la licence 4G, même si ce n'est pas directement lié) un certain nombre d'obligations de couverture précisément sur certaines zones considérées comme étant mal couvertes de manière générale.

L'intervenant dit encore que la densité est telle à Bruxelles que la situation s'en trouve compliquée d'un point de vue opérationnel pour les opérateurs à différents niveaux. Il appelle à travailler tous ensemble de manière à faciliter le déploiement des réseaux, d'une part en permettant aux opérateurs d'avoir accès plus facilement à des bâtiments publics et d'autre part en facilitant les travaux sur la voirie publique. C'est crucial pour l'avenir.

En effet, les applications seront toujours plus gourmandes. Plus les besoins évoluent, plus le niveau de confort de service attendu est élevé, ce qui se traduit par une plus grande vitesse de réaction des smartphones. Cela implique que le réseau doit être toujours plus performant.

Si l'on se penche sur les prévisions pour l'avenir, l'utilisateur sera en principe de plus en plus pointilleux quant à la qualité du service et les vitesses de téléchargement et de mise en ligne, par exemple de fichiers

5 www.ibpt.be

vidéo. Il faut travailler aujourd'hui pour faciliter le déploiement des réseaux de demain et lever tous les obstacles : permis, accès, taxes, etc, …

Ceci doit permettre de préparer notre environnement, à Bruxelles et ailleurs, à accueillir ces nouvelles technologies.

M. Frédéric Fontaine, directeur général de Bruxelles Environnement, précise que Bruxelles Environnement n'est pas régulateur ; l'Institut est certainement compétent mais il n'est pas indépendant. Bruxelles Environnement est chargé de l'exécution de la législation adoptée par le Parlement en 2007 et entrée en vigueur en 2009.

L'interlocuteur se réjouit de la prise en compte par les Régions de la problématique et de l'enjeu sanitaire. Certes, les législations diffèrent d'une Région à une autre et, si l'on devait entrer dans une nouvelle phase de la vie du secteur, il serait utile que les trois Régions et l'IBPT discutent ensemble afin de se donner des chances de mieux intégrer les contraintes.

Si une norme est de nature à diminuer la puissance d'une antenne, le champ de couverture de l'antenne se réduit. Pour conserver un taux de couverture régional identique, il faut donc installer plus d'antennes.

L'orateur explique qu'il est essentiel de parler de l'infrastructure. Contrairement à d'autres secteurs, il n'y a pas de monopole dans les télécommunications mobiles ni de séparation entre les services (« unbundling »): chaque opérateur exerce à la fois une activité de gestionnaire de réseau et une activité commerciale. La concurrence entre ces opérateurs se joue donc sur ces deux plans. L'instauration d'une norme sanitaire crée un stress concurrentiel et perturbe le jeu entre opérateurs. Actuellement, ce stress concurrentiel n'est pas intégré. Cela ne figure pas dans les missions du régulateur.

L'intervenant plaide donc pour que l'on réfléchisse à la manière dont le régulateur, qui doit permettre aux opérateurs de disposer d'un cadre stable pour investir sur leur réseau, puisse tenir compte du paramètre généré par la législation régionale.

Le modérateur, le professeur Eric De Keuleneer, propose de réfléchir à la question du rôle du régulateur et du rôle du Parlement dans la régulation et vis-à-vis du régulateur.

Au regard de ce problème de régulation qui touche la santé mais aussi toutes les dimensions régulatoires relatives aux télécommunications (protection, investissements, rentabilité), Monsieur de Keuleneer se demande si le Parlement a suffisamment fixé les objectifs et opéré un suivi. Ainsi, se pose la question de savoir comment cette matière a été abordée du point de vue de la régulation dès lors qu'un arbitrage politique a dû être opéré entre un objectif de santé et un objectif économique. Le régulateur peut gérer au mieux mais en fonction des objectifs qu'il a reçus.

Le professeur Alexandre de Streel, de l'UNamur – CRIDS et CERRE, souhaite remettre cette question dans le cadre plus général de l'importance du secteur des télécommunications et des réseaux dans l'économie. L'arbitrage relève certes du politique mais ce dernier doit être conscient des coûts de chacune de ses mesures. Le secteur des télécommunications n'est pas une vache à lait qu'il faut traire mais plutôt un taureau qu'il faut renforcer parce qu'il se situe à la base de notre économie.

L'intervenant relève encore qu'il ressort d'études que, si la Belgique[6] est très forte en matière de connectivité et de réseau fixe par rapport aux autres

6 L'Union européenne ne reconnait que les États ; la situation semble toutefois problématique dans les trois Régions.

pays européens, elle est par contre beaucoup plus faible en matière de *mobile broadband* (vingt-et-unième sur vingt-huit).

L'interlocuteur estime qu'il faut tenir compte de cette situation avant de procéder à un arbitrage. La Région bruxelloise a en main certains éléments pour peser sur la question : les normes d'émission, les taxations sur les pylônes, les règles de voiries, etc. La Commission européenne relève toutefois son manque d'efficacité dans la délivrance des permis ; la Région peut donc progresser en la matière.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, constate que certains objectifs sont peut-être contradictoires mais il estime qu'ils doivent être connus. C'est de cette manière que le Parlement pourra s'approprier le débat.

L'orateur s'interroge encore sur le *mobile broadband*.

Le professeur Alexandre de Streel, de l'UNamur - CRIDS et CERRE, explique que, pour l'instant, 57% des personnes utilisent la 4G ou l'internet *broadband* en mobile. Il s'agit du pourcentage de la population belge qui a un abonnement en internet mobile à large bande.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, se demande si un réseau fixe particulièrement performant est de nature à diminuer l'importance du réseau mobile.

Le professeur Alexandre de Streel, de l'UNamur – CRIDS et CERRE, considère que, quand bien même les gens apprécient l'Internet mobile, il existe un lien entre les deux. Il ne s'agit toutefois que d'un élément d'explication parmi d'autres.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, estime que le prix peut également constituer un problème.

M. Jack Hamande, président de l'IBPT, se rallie au professeur de Streel pour évoquer une phase de croissance que connaît aujourd'hui le secteur. La bonne nouvelle est que le retard qui s'explique par plusieurs raisons historiques, se rattrape avec un coefficient de croissance qui est le double du coefficient de croissance observé chez nos voisins. En effet, la moyenne européenne est à 64%. Toutefois, la manière dont le parlement et les autorités peuvent significativement contribuer au déploiement des réseaux et la pénétration de l'internet mobile ne semble pas avoir suffisamment été prise en compte.

Tant au niveau de l'infrastructure que de l'offre et de la confiance de l'utilisateur, tout le monde à un rôle à jouer dans un écosystème où les opérateurs, les acteurs institutionnels, les régulateurs et les utilisateurs sont impliqués.

L'intervenant cite à ce propos la campagne Surfmobile, lancée en collaboration avec le SPF Économie et les opérateurs (voir le site www.surfmobile.be) visant à gagner la confiance des populations les moins enclines à l'utilisation des nouvelles technologies, à savoir les personnes plus âgées ou fragilisées, en leur donnant des informations sur le fonctionnement, la facturation, etc.,…

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) rappelle les longues auditions et discussions en commission parlementaire sur les aspects techniques et sur les difficultés de limiter l'intensité des émissions des antennes en Région bruxelloise pour des raisons de santé.

La députée regrette cependant que n'ait jamais été directement abordée la question des effets de l'usage du GSM sur la santé de ses utilisateurs. Des études internationales ont certes été menées mais, curieusement, les résultats tardent à être présentés au grand public. Or, la problématique est d'autant plus importante que même les petits enfants ont un téléphone portable. Des problèmes de probables conséquences nuisibles sur le développement du cerveau des enfants ont déjà été évoqués ; un principe de précaution devrait donc être respecté.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, s'interroge sur le fait de savoir si la Région bruxelloise peut, par le biais d'un dispositif législatif, agir la santé du consommateur.

Mme Annemie Maes (Groen), rappelle qu'elle a assisté, en sa qualité de députée, à toutes les réunions de la commission de l'Environnement, et elle souhaite nuancer les propos de Mme Rousseaux. En effet, les opérateurs de télécoms se sont plaints de l'extrême lenteur du traitement des demandes

de permis d'urbanisme à Bruxelles. En même temps, force est de constater qu'ils sont très peu transparents au sujet de leurs réseaux et de leurs clients. Il est très difficile de définir une politique, dès lors que, pour des raisons de concurrence, ils refusent de mettre les données nécessaires à disposition.

Sur quoi devons-nous alors nous baser ? Il y a bien sûr le principe de précaution. L'Organisation mondiale de la santé émet en outre un certain nombre de recommandations. Ce n'est pas pour rien qu'en France, des lois sont en vigueur afin de protéger les enfants. Du reste, la commission n'a pas seulement entendu les opérateurs de télécoms, mais aussi des professeurs en neurologie experts en matière d'incidences des ondes GSM sur l'activité cérébrale.

Le Parlement s'est à juste titre prononcé sur des mesures relatives au réseau 4G, étant donné qu'on ne sait pas encore dans quelle mesure le consommateur tire profit ou pas d'un réseau 4G.

D'après les informations transmises, l'oratrice a compris que la couverture est de 100 % pour les lignes fixes, mais que le pourcentage est moindre pour les GSM. Impossible de répondre à la question de savoir si c'est un problème, car les opérateurs ne transmettent pas les données nécessaires. Le régulateur doit par conséquent réclamer une plus grande transparence.

En tant que nouvelle députée, **Mme Liesbet Dhaene (N-VA)** s'est plongée dans le dossier et elle a fait des constats étranges à cet égard. Le 1er janvier de cette année, Bruxelles possédait les normes les plus strictes au monde, bloquant ainsi le déploiement de la 3G. Entre-temps, les normes ont bien été adaptées, mais elles restent encore nettement plus strictes que ce qu'impose l'Europe, de sorte qu'à Bruxelles, il faut beaucoup plus d'antennes-relais qu'en Wallonie et en Flandre. Par-dessus le marché, on a décidé d'encore taxer ces pylônes. On dirait bien qu'on fait tout ce qu'on peut pour que Bruxelles ne devienne sûrement pas la capitale numérique de l'Europe. En procédant de la sorte, la 4G est inabordable et la 5G même tout à fait impossible. Qu'en pensent les experts ?

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, se demande si ce genre de choses ne devrait pas être systématiquement débattu au sein du Parlement. Les normes d'émission constituent le thème le plus important puisqu'il relève d'une ordonnance bruxelloise. La santé des particuliers dans l'utilisation du terminal est un deuxième thème.

Il s'interroge également sur le rôle du régulateur au niveau de la protection de la vie privée. Des Régions et des États peuvent-ils prendre des mesures pour protéger le citoyen ? Pour rappel, les utilisateurs d'Iphone ont le droit de demander la carte des déplacements qu'Apple enregistre systématiquement.

M. Jack Hamande, président de l'IBPT, explique que les régulateurs veillent auprès des opérateurs à ce que la qualité et la concurrence saine soient au centre des préoccupations, et ce afin de garantir de bons prix et des services qualitatifs à tout un chacun.

Des progrès ont été réalisés. Les opérateurs se sont inscrits dans le projet Atlas grâce auquel un site web reprenant une cartographie des couvertures existantes a été créé.

Cette cartographie est établie sur la base des données qui nous sont fournies par les opérateurs eux-mêmes et qui sont partiellement auditées, à l'aide d'échantillons, au niveau de la couverture des réseaux. Voilà ce qu'il en est de la transparence.

En ce qui concerne les normes d'émission, l'IBPT n'est pas compétent en matière de santé. L'orateur tient à rappeler que des paramètres doivent être pris en compte.

Premièrement, la qualité des réseaux. Pour Bruxelles, de l'Altitude 100 au Heysel, les reliefs sont très différents et c'est un véritable exercice d'architecture, pour les spécialistes radio, de garantir une bonne couverture réseau en établissant un planning complexe et en évitant ainsi les inconvénients de type «drop call», lorsqu'au détour d'une rue un appel téléphonique est interrompu par manque de couverture.

Dans ce contexte, en tant que régulateur, le message est d'inviter les opérateurs à continuer d'investir, et donc d'aider les opérateurs à le faire.

Ce déploiement dépend de la composante radio (la nécessité d'avoir accès à des sites importants en termes de positionnement) et de l'accès aux voiries. En effet, environ 80% des coûts liés au déploiement des réseaux aujourd'hui sont liés aux travaux de voirie et aux sites.

Dans ce cadre, le parlement et, plus généralement, les autorités locales ou régionales, sont invités à réfléchir aux moyens de faciliter le déploiement des réseaux de demain. L'IBPT est disposé à collaborer sur le plan technique pour faciliter le déploiement de ces réseaux mobiles.

L'accès au 5G (réseau de dernière génération pour le mobile) suppose d'élargir le spectre (normes) pour le dernier dividende. Cela permettra d'assurer une couverture, tous niveaux de spectres confondus, pour le 4G et 5G, avec des débits plus importants encore.

On parle effectivement d'un minimum de 150 mégabits par seconde et par utilisateur, juste pour la téléphonie mobile ! En comparaison, la télévision digitale 4K (télévision très haute qualité) équivaut à un débit d'un maximum de 8 mégas.

Le downstream d'un canal HD représente quant à lui 4 mégas. S'il est question de vitesses comme celle-là, il faut naturellement le bon réseau et assurer, dès aujourd'hui, que les opérateurs puissent déployer leur réseau dans les meilleures conditions.

C'est une grosse interrogation en tant que régulateur d'assister à la construction de dizaines de milliers de bâtisses, en Belgique et à Bruxelles qui ne sont pas nécessairement connectées au moment de leur construction.

En ce qui concerne le domaine de la vie privée, etc., l'interlocuteur explique que ce débat se tient évidemment dans différentes instances et qu'il ne veut pas le perturber. Mais il est évident que la discussion au niveau de la protection de la vie privée est très importante.

M. Frédéric Fontaine, directeur général de Bruxelles Environnement, estime qu'il existe encore une marge à l'heure actuelle en vue du déploiement du réseau. La loi fédérale prévoit une obligation d'information entre opérateurs en vue du partage des sites : lorsqu'un opérateur installe un nouveau mât sur un nouveau site, il est tenu d'en informer ses concurrents, à charge ensuite pour eux de se mettre d'accord ou pas sur le partage. Mais s'il existe donc une obligation de moyen, l'intervenant plaide aussi pour une obligation de résultat. Sur les 985 sites bruxellois, seuls 192 sont effectivement partagés. Il y a donc là une possibilité d'améliorer la couverture réseau à moindre coût.

L'orateur rappelle également que, conformément à l'ordonnance en vigueur, le Gouvernement a récemment désigné un comité composé d'experts universitaires multidisciplinaires et chargé de remettre un rapport annuel sur l'exécution de la législation bruxelloise. Ce rapport sera fourni pour la première fois d'ici quelques mois et permettra d'éclairer le Parlement et le Gouvernement d'une lumière nouvelle.

L'interlocuteur signale enfin que le site de Bruxelles Environnement reprend une cartographie de la Région bruxelloise avec le niveau de puissance par antenne, ce qui constitue également une information non négligeable.

Le professeur Alexandre de Streel, de l'UNamur – CRIDS et CERRE, considère que les questions de la santé et de la protection de la vie privée ramènent toutes deux à la nécessité d'être informé pour prendre une décision. L'orateur pense à ce propos qu'il est une bonne pratique de s'appuyer sur des experts mais que le régulateur peut également remplir cette mission. Il doit mettre en œuvre la législation mais aussi informer avec d'autres le législateur qui reste responsable des questions comme celle de la santé.

Pour ce qui concerne spécifiquement la protection des données, l'orateur estime essentiel que les citoyens soient informés de ce qui se passe. Les différents acteurs, et donc les régulateurs aussi, ont à ce niveau un rôle à jouer. La question fondamentale à ce sujet est toutefois éminemment politique : la protection de la vie privée est-elle un droit de l'homme – inaliénable – ou un droit de propriété – qu'on peut acheter et vendre ? Aucune solution, même au niveau européen, n'a encore été dégagée.

*
* *

Eau : Comment (mieux) réguler ?

Présidence : professeur Eric De Keuleneer, modérateur

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur estime que le panel suivant relatif à la problématique de l'eau, ne semble pas poser de problèmes spécifiquement bruxellois, ce qui n'empêche pas d'en parler. Il demandera à M. Bauby de parler de la régulation du secteur de l'eau dans les pays voisins et au niveau européen ainsi que des thèmes importants pour les pouvoirs publics. M. Beels parlera de la Belgique et Mme Franck de ce qui est plus spécifique à Bruxelles.

M. Pierre Bauby, enseignant-chercheur, Sciences Po Paris et Université Paris VIII ne connait pas bien la situation belge et bruxelloise. Il en restera à une dimension européenne : qu'en est-il aujourd'hui de la régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement, qui sont directement liés, au niveau européen et dans les différents pays européens ?

Il faut tout d'abord revenir brièvement sur les très fortes spécificités du secteur de l'eau, en rapport avec l'exposé du professeur Liebhaberg. Dans ce secteur, la ressource est essentiellement locale. On parle souvent de service public local, en tout cas en France, mais il en est de même dans nombre de pays. De ce point de vue, la compétence des autorités locales ou régionales – selon l'histoire et les traditions de chaque pays – est essentielle dans l'organisation et la régulation du secteur de l'eau. Ainsi, il n'y a pas en France en la matière de service public national tel qu'on le connaît pour l'électricité ou les télécommunications : il relève toujours des collectivités territoriales.

Cela veut dire, en conséquence, qu'il n'y a pas de marché intérieur européen de l'eau, à la différence des secteurs des télécoms et de l'électricité où, depuis bientôt 25 ans, l'Union européenne a érigé une série de règles, de normes, de directives dans une problématique de marché intérieur. S'il y a beaucoup de règles européennes dans le domaine de l'eau, c'est non sur la base juridique du marché intérieur, mais sur celles de la protection de l'environnement et de la protection de la santé publique. Ce n'est donc ni la même base juridique, ni la même démarche. Le processus d'européanisation, de ce point de vue, est très particulier.

Il faut souligner une autre spécificité : l'eau et l'assainissement sont pour l'essentiel des monopoles naturels. Il n'y a pratiquement pas d'unbundling possible dans l'approvisionnement et la distribution de l'eau. Il en va de même pour la collecte des eaux usées et pour l'assainissement. Cela change beaucoup de choses par rapport aux secteurs de l'énergie et des télécommunications.

Traditionnellement, dans presque tous les pays européens, la gestion de l'eau était une gestion publique, directement des autorités publiques elles-mêmes ou par des régies sous tutelle publique. Deux exceptions à cet état de fait dans l'histoire de l'Europe :

- la France qui depuis le milieu du XIXème délègue la gestion de l'eau à des entreprises privées. De grandes entreprises comme Veolia et Suez sont nées de cette gestion déléguée ;
- la privatisation complète du secteur de l'eau par Mme Thatcher en Angleterre et au Pays de Galles.

Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, les infrastructures sont également privatisées, contrairement à la gestion déléguée française, où les autorités publiques locales en restent propriétaires.

Lorsque nous observons la cartographie européenne, nous remarquons que les règles de protection de la santé et de l'environnement ne comportent aucune obligation d'instituer des régulateurs nationaux. Il n'y a pas dans les directives européennes d'obligation de régulation de ce secteur tout simplement parce que nous ne sommes pas dans une problématique de marché intérieur. Cela signifie que les États, et donc souvent les collectivités territoriales, font ce qu'ils veulent ou peuvent en la matière.

La directive-cadre sur l'eau de 2000 pose les jalons non pas d'un marché intérieur mais plutôt du « full cost recovery », c'est-à-dire du paiement par les usagers de l'intégralité des coûts. Nous en sommes encore aujourd'hui à l'implémentation de cette notion.

Une caractéristique complémentaire est que dans beaucoup de pays européens, la consommation d'eau diminue. Il faut prendre cela en compte. Pour les télécommunications, au contraire, la consommation explose. Cette diminution pose des enjeux de régulation et d'organisation différents. Qui dit diminution des quantités dit augmentation des prix. Qui va la réguler ?

Dans la majorité des pays européens, les autorités publiques locales continuent à gérer le secteur de l'eau et à le réguler elles-mêmes sans régulateur externe. C'est la problématique qui existait auparavant de l'autorité publique exerçant une tutelle sur l'opérateur. De la même manière que pour la gestion déléguée, il existe des asymétries d'information entre l'autorité et l'opérateur, problème qui est général à tous les secteurs. L'opérateur a tendance à capturer le régulateur et l'autorité publique, dans les cas de gestion publique comme dans les cas de gestion déléguée.

Quand on parle de l'eau, il faut donc bien distinguer ce qui relève de la ressource de ce qui relève du service. On confond généralement les deux. La ressource dans le débat européen actuel est considérée comme un bien commun non régi pas les mêmes règles que les services pour lesquels aujourd'hui il y a libre choix du mode de gestion par l'autorité publique. C'est le principe de subsidiarité. Le bien commun est une ressource protégée au niveau européen alors que le service est un mode de gestion de l'autorité locale suivant le principe de subsidiarité.

M. Bruno Beels, coordinateur de Water-link, dit qu'en matière de régulation, le secteur de l'eau diffère clairement du secteur de l'énergie. Il n'est aucunement question de découplage (*unbundling*) dans le secteur de l'eau. Les sociétés distributrices d'eau gèrent les maillons de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture. Elles n'ont jamais été, à proprement parler, régulées dans le passé. Elles sont bien, la plupart du temps, organisées sur la base d'une compétence communale et elles sont par conséquent placées sous tutelle communale. Il existe également une réglementation régionale étendue, et les droits et obligations des sociétés distributrices d'eau sont fixées par voie de décret. Le fonctionnement du secteur concerné est donc soumis à une tutelle communale et régionale.

En Région flamande, le secteur de l'eau a été réorganisé en 2005. Il existe aujourd'hui une dizaine de sociétés distributrices d'eau potable, dont quatre assurent 90 % du chiffre d'affaires.

Lors de cette réorganisation, on a imposé aux sociétés distributrices d'eau potable une obligation d'assainissement pour l'eau qu'elles fournissent sur leur territoire. Cette obligation est stipulée dans des conventions avec les communes responsables des égouts communaux et avec Aquafin, qui se charge de l'épuration de l'eau.

Les égouts communaux et l'assainissement assurent d'une part l'évacuation des eaux résiduaires et, d'autre part, l'évacuation ou pas de l'eau de pluie, y compris jusqu'à sa réutilisation. En 2005, la Région a décidé d'ouvrir partiellement ce marché aux acteurs tels qu'Aquafin ou d'éventuels tiers après étude du marché par les communes ou les sociétés distributrices d'eau potable elles-mêmes. Seules quelques sociétés distributrices d'eau potable ont déjà franchi le pas. Le secteur de l'eau est confronté à la stagnation des ventes. Le marché est saturé et affiche une tendance à la baisse. Les tarifs sont, par conséquent, mis sous pression. L'élargissement de l'activité est une étape importante sur la voie d'une plus grande intégration.

L'autorité flamande et les sociétés distributrices d'eau potable actives en Flandre ont conclu un accord concernant la réalisation d'une analyse comparative (*benchmarking*) encadrée par des experts externes. Un certain nombre de processus fait déjà l'objet d'une telle procédure aujourd'hui, et les sociétés distributrices d'eau potable comparent leurs points forts entre elles. Certaines sont fortes en matière de production, d'autres ont peu d'installations de production et doivent acheter de l'eau.

En bref, jusqu'ici la régulation n'a pas été à l'ordre du jour dans ce secteur, qui est à la fois placé sous tutelle de l'autorité communale et régionale. Depuis la régionalisation de cette compétence, la Flandre a commencé à élaborer un cadre réglementaire.

Selon Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, la situation belge est assez exceptionnelle grâce au climat et aux crachins d'hiver qui réalimentent nos sources puisque ce ne sont pas les grosses pluies torrentielles de l'été mais bien le petit crachin d'hiver qui fait que les observations, dont l'historique centenaire est disponible chez Vivaqua, montrent que les sources suivent un mouvement sinusoïdal avec une amplitude d'environ 6 années. Au terme de ces 6 années, on observe une stabilité de la hauteur des niveaux des nappes souterraines. Cela montre qu'on est toujours dans le positif pour les générations futures grâce à notre climat.

Le climat nous place aussi en décalage total au niveau de la consommation de l'agriculture. Alors que dans le monde, l'agriculture consomme environ 70% des ressources en eau, en Belgique, l'agriculture ne consomme qu'un pourcent des ressources en eau puisque les pluies font, elles-mêmes, le travail d'alimentation en eau des cultures.

La Belgique et la Suisse sont deux exemples de gestion publique du secteur de l'eau dans sa globalité. La Suisse a 100% d'organismes publics pour gérer le secteur tandis que la Belgique a un acteur privé, Aquiris, alors que tous les autres acteurs de l'eau sont publics. C'est une volonté qui a été répétée à plusieurs reprises par les responsables politiques de notre pays.

Cette démarche a pour conséquence une volonté de gérer les infrastructures en bon père de famille et de ne pas faire le choix économique de calculer entre les réparations de conduites trouées et le fait de perdre plus d'eau dans le sous-sol.

En effet, on répare une conduite qui est défaillante parce qu'on pense à la protection de la ressource. Cette ressource est importante, il faut la protéger pour les générations futures, ce qui est une gestion en bon père de famille.

Le Belge a l'une des plus faibles consommations en Europe. Par rapport à ce que nous constatons en Flandre et en Wallonie, la population bruxelloise a une consommation stable, non pas parce que le Bruxellois consomme plus ou autant d'une année à l'autre, mais parce que l'augmentation de la population en Région bruxelloise compense la diminution qu'on observe au niveau de la consommation individuelle.

Ayant brossé le tableau pour la Belgique, l'oratrice aborde ensuite le rôle que pourrait jouer la régulation.

Comme l'ont dit certains collègues, il n'y a effectivement pas d'obligation de régulation dans le secteur de l'eau qui a des particularités différentes des autres secteurs : Il n'y a en effet pas d'unbundling. Au contraire, il a été démontré qu'on pouvait atteindre une optimisation économique grâce à des synergies liées à la gestion du cycle complet de l'eau. On ne fait pas encore, en Belgique ou en tous cas en Région bruxelloise, de l'eau potable à partir des eaux usées mais c'est en tous cas un processus étudié chez Vivaqua. Son bureau d'études s'est penché sur cette hypothèse de faire de l'eau potable à partir des stations de traitement des eaux usées. Donc, le cycle complet de l'eau est une forme d'optimisation économique qui conteste l'optimisation grâce à l'unbundling.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, demande ce qui incite Vivaqua à réduire ses coûts, sachant que la méthode de Cost+ n'est pas en permanence la plus indiquée.

Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, explique être liée par la directive européenne, transposée en droit belge, qui impose de respecter le coût-vérité (détermination du coût du m3 d'eau distribué en y intégrant toutes les composantes du processus production/transport/distribution). Le prix-vérité (application du coût-vérité au consommateur) n'est pas encore totalement formalisé à Bruxelles mais le plan comptable bruxellois existe en tant que tel. Vivaqua subit donc un contrôle annuel lié à l'arrêté relatif à ce plan comptable.

Soumis à la pression médiatique et à celle des opérateurs privés qui considèrent que le secteur public travaille mal, Vivaqua et d'autres acteurs de l'eau en Belgique souhaitent prouver leur compétence et leur capacité à faire aussi bien sinon mieux que le secteur privé. Par conséquent, ils désirent participer à ces fameux benchmarking. Plusieurs acteurs belges du secteur de l'eau se sont d'ailleurs volontairement inscrits à un benchmarking européen qui compare plusieurs dizaines d'opérateurs du nord comme du sud. Seuls dix pourcent d'acteurs privés ont osé, voulu, choisi de faire cette démarche.

Elle soutient cette approche car elle permet de s'appuyer sur des indicateurs neutres et objectifs pour démontrer que nous sommes comparables à d'autres pays et opérateurs et que notre gestion financière, économique, citoyenne, sociétale est valable.

L'oratrice regrette cependant qu'avec la régionalisation du secteur de l'eau, la Flandre ait décidé de lancer son propre benchmarking, ce qui à Bruxelles sera difficile, car on va s'auto-comparer et être forcément les meilleurs.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, demande si Vivaqua est aussi active en Flandre.

Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, répond par l'affirmative. Cependant, le *benchmarking* se fait par région et Vivaqua participe aussi au benchmarking flamand. Il ne faudrait se disperser dans ces efforts car cette participation coûte très cher.

Elle souhaite conclure sur un point qui lui tient particulièrement à cœur. Le rôle du régulateur pourrait être extrêmement favorable. On parle de coût-vérité et de prix-vérité et le régulateur doit, selon les termes du professeur, « assurer aux fournisseurs une rémunération suffisante pour investir dans une infrastructure conforme aux besoins qui va garantir l'accès et la qualité ». Or, l'acteur de l'eau doit pouvoir montrer que pour gérer une infrastructure, et disposer et offrir une infrastructure de qualité aux citoyens, des travaux sont à réaliser. Quand il le prouve par A + B mais qu'il le fait sans régulateur garantissant le bien-fondé de sa démarche, il se retrouve face à un seul interlocuteur : le gouvernement. Celui-ci est toujours frileux à accepter une augmentation des prix. Il refuse même si l'on prouve que le prix à Bruxelles est le moins cher de tout le pays.

Le gouvernement éloigné de la réalité à cause de la multiplicité des sujets qu'il a à traiter, ne se rend pas compte des effets d'un refus d'augmenter le prix de l'eau et des conséquences à terme sur le citoyen d'une mauvaise gestion des infrastructures. Ainsi, on est forcé de ne pas souscrire à la directive européenne du coût-vérité transposée dans le droit belge. Elle en appelle à un régulateur qui dira au gouvernement que le gestionnaire a raison, qu'il faut disposer de fonds pour gérer les infrastructures en bon père de famille et qu'il n'y a pas d'autre moyen que d'augmenter le prix.

M. Bruno Beels, coordinateur de Water-link, se rallie aux propos de Mme Franck. Le régulateur doit bien comprendre que les tarifs des sociétés distributrices d'eau potable, qu'elles livrent uniquement de l'eau potable ou qu'elles évacuent également les eaux résiduaires, sont sous pression. Premièrement, les sociétés distributrices d'eau potable de Flandre et peut-être aussi de Bruxelles devront bientôt réaliser des investissements conséquents dans les infrastructures, qui sont assez anciennes. Il est temps de remplacer les matériaux utilisés. Ainsi, de nombreuses conduites d'eau potable sont encore en amiante. Le programme d'investissement mettra donc certainement les tarifs sous pression.

Deuxièmement, la consommation diminue alors que les coûts sont fixes à 90 %. Non seulement les appareils consomment moins, mais les consommateurs eux aussi sont plus économes avec l'eau, et ils se sont mis à utiliser l'eau de pluie suite à de précédentes hausses de prix consécutives à l'intégration des coûts de l'épuration dans le tarif de l'eau potable.

Troisièmement, les sociétés n'ont pas seulement des obligations de service public, mais dorénavant, les intercommunales doivent également payer l'impôt des sociétés.

Quatrièmement, on opte bien pour l'innovation, mais par expérience, l'orateur pense que les sociétés distributrices d'eau potable flamandes innovent encore trop peu. Il va falloir y consacrer des moyens, ce qui mettra également les tarifs sous pression.

Le régulateur doit en tenir compte. En effet, il a le sentiment que le régulateur, certainement au niveau flamand, ne veut pas comprendre que les tarifs de l'eau potable doivent garantir des recettes qui permettent aux sociétés distributrices d'eau potable de couvrir tous les frais, y compris les coûts de capital.

Les coûts de capital servent à constituer une capacité de financement, parce que vu leur caractère public, les sociétés distributrices d'eau ne peuvent pas se tourner comme ça vers le marché des capitaux. Elles doivent donc se constituer la capacité de payer leurs investissements à long terme. Pour le régulateur, le principe de la couverture des coûts devrait être essentiel, et donc pas seulement le caractère abordable, l'équité, la durabilité, etc.

D'après M. Pierre Bauby, enseignant-chercheur, Sciences Po Paris et Université Paris VIII, quand on parle de régulation et de régulateur dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, il faut faire le lien avec les spécificités du secteur de l'eau et celles de chaque pays. Ainsi, il y a aujourd'hui en France 36.000 communes et environ 15.000 autorités organisatrices du secteur de l'eau car il y a eu des regroupements. On n'imagine pas un super régulateur qui viendrait tout contrôler.

Le régulateur, dans le domaine de l'eau, doit être plus incitatif qu'impératif. Dans le secteur, compte tenu des compétences des autorités régionales ou locales, il faudrait qu'il y ait une régulation multi-niveaux intégrant les histoires et les traditions des pays, poussant à l'efficacité et à l'efficience du secteur sans qu'il y ait des mesures autoritaires prises par le régulateur.

La première chose que devrait faire un régulateur, c'est de constituer des bases de données multi-indicateurs : il n'en existe pas en France. Des études ont été faites mais il n'y a pas de bases de données qui rendent compte de ce que sont les 15.000 autorités organisatrices et services d'eau.

On a souvent tendance, quand on parle du secteur de l'eau, à comparer le prix du mètre^3 d'eau ou de 120m^3 d'eau. Mais, quand on regarde la situation en Europe, les coûts vont d'un à dix pour un mètre cube, compte tenu de la ressource, de la qualité, etc. Comparer le prix payé par l'utilisateur final a donc peu de sens. Il faut intégrer cette dimension du prix avec d'autres indicateurs qui permettent de prendre en compte la diversité.

Nous en aurions besoin pour faire un benchmark intelligent sur la manière d'améliorer l'efficacité de manière incitative.

M. Yvan Huyghebaert, président du conseil d'administration d'Aquiris, fait remarquer qu'il importe de faire la distinction entre l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux.

Nous sommes à un stade plus avancé en ce qui concerne l'épuration des eaux, puisqu'elle relève de l'économie circulaire. Cela implique que l'on récupère un maximum de ce que l'on reçoit en station d'épuration.

À l'heure actuelle, une station d'épuration est parfaitement capable de ressortir de l'eau potable. D'autant que nous avons aujourd'hui les moyens de déceler les nanopollutions et de les traiter.

Il y a aussi la question des boues. Actuellement, l'objectif est de récupérer de 80 à 90% des boues présentes dans toutes sortes de produits connexes. Certains bioplastiques peuvent par exemple être produits au départ de celles-ci.

Cela demande énormément de recherches et de développement qui ne sont réalisables que par des entités produisant des volumes suffisants au niveau mondial pour financer ces recherches et développements. C'est le cas par exemple de Veolia.

Cela n'empêche pas que des partenariats public-privé puissent être mis en place. Cette idée est sur la table.

Selon le **professeur Eric De Keuleneer, modérateur,** le débat sur la privatisation ou non de certains éléments de la chaîne est important. A-t-il eu lieu au parlement bruxellois ? On peut effectivement se demander si l'épuration doit concerner le domaine privé ou public ou faire l'objet d'une régulation. Dans l'affirmative, laquelle ?

M. Yves Bourdeau, directeur général d'Hydrobru, répète que nous avons à Bruxelles la particularité d'avoir un opérateur pour l'énergie et un opérateur pour l'eau. Il est donc difficile d'envisager de mettre sur pied un régulateur pour une seule activité ou un seul opérateur. Les budgets que représente un système de régulation – nous parlions tout à l'heure de trois millions et demi d'euros – sont plus que conséquents. C'est deux fois ce que nous mettons en dotation annuelle dans le fonds social de l'eau à Bruxelles.

Aujourd'hui, nous n'avons pas de système de régulation à Bruxelles, mais un système de décisions politiques en fin de parcours sur la base de deux avis demandés à des comités de consultation. On remarque que les systèmes avec régulation sont souvent des systèmes très rigides, voire très lourds.

À Bruxelles, on pourrait trouver un système mixte qui permettrait à la fois plus de souplesse, mais aussi plus de dialogue. Plutôt que de demander un résultat final à Vivaqua ou à Hydrobru comme par exemple +5% sur le prix de l'eau, n'est-il pas plus intéressant d'avoir un dialogue tout au long du travail et de voir à chaque étape ce qui est fait et ce qui pourrait l'être ? Ne pourrait-on pas s'interroger ensemble sur ce qu'il faudrait faire de cette hausse tarifaire, décider ensemble des priorités ? Ne pourrait-on pas définir ensemble, opérateurs et politiques, les droits et engagements de chacun ?

Par droits pour l'opérateur, l'intervenant entend notamment le droit au financement. Que ce soit par la tarification ou la subvention, nous pouvons encore discuter et envisager ensemble comment est ventilé ce tarif (prix de l'eau, redevance ou autres).

Par engagements, il entend la définition du niveau de service à atteindre : quel niveau d'investissement, quelle disponibilité, quelle intervention sociale ? Ce sont autant de paramètres qui conditionnent le prix final.

Si nous avions ce dialogue continu et régulier avec un vrai comité d'accompagnement au sein du gouvernement avec, éventuellement, des experts externes, cela permettrait d'éviter ce que nous avons rencontré au mois de septembre. Pour rappel, il s'agissait d'une note technique qui mettait en lumière le besoin urgent de financement du secteur de l'eau.

M. Arnaud Pinxteren (Ecolo) indique que dans le cadre de la question de la régulation et du contrôle des prix, il faudrait d'abord établir les coûts du secteur de l'eau à Bruxelles. Par rapport à cela, l'ordonnance-cadre eau propose une démarche coopérative : l'ensemble des opérateurs fournit des informations pour pouvoir établir les paramètres du coût-vérité.

L'ordonnance prévoit aussi la couverture de ce coût au travers du prix, mais aussi d'autres sources de financement. Le prix n'est donc pas tout. Quand on parle de régulation, il faudrait donc d'abord parler aussi de coût et de transparence des coûts, pour ensuite envisager la couverture.

Malheureusement, à Bruxelles, on est encore dans une impasse. Du coup, d'autres problèmes surgissent, avec des contraintes opérationnelles réelles. Des opérateurs doivent financer des investissements, mais n'en ont pas les moyens, parce que les politiques attendent d'y voir clair sur les coûts. Tant qu'on ne sera pas arrivé à une transparence de ceux-ci, on tournera en rond et il sera impossible de faire toute la clarté sur la couverture des coûts, le prix, son établissement… Il serait utile d'y voir clair afin de pouvoir garantir une gestion publique du secteur de l'eau, d'autant plus défendable qu'elle sera transparente.

Mme Marie Hanse, du Centre d'Appui Social Energie, indique que la protection du consommateur, garantie par le régulateur pour l'électricité et le gaz, n'a pas été évoquée pour l'eau.

Dès lors que nous ne sommes pas sur un marché libéralisé, doit-on abandonner cette caractéristique qui fait que le régulateur rend des avis ou des décisions pour se prononcer dans les litiges opposant consommateurs et opérateurs ?

Ne pourrait-on pas imaginer une instance au sein du secteur de l'eau qui remplisse ce rôle ? Cela, en effet, n'existe pas à Bruxelles.

Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, répond qu'il y a effectivement un processus qui existe à Bruxelles. En réalité, 3 cents par m^3 sont réservés à la constitution d'un fonds social. En gros, il y a environ 60 millions de m^3 par an. Le calcul est rapidement fait.

Ce fonds social est réparti entre les dix-neuf communes au prorata des personnes aidées par les CPAS. Ces derniers peuvent utiliser ces fonds pour aider ces personnes d'une part à soulager leur facture d'eau, d'autre part pour également aider les familles précarisées à mieux gérer leur consommation d'eau. Il y a donc aussi une aide de ce côté-là pour appuyer ces familles précarisées.

Par ailleurs, pour les personnes qui ne sont pas aidées par les CPAS, la possibilité de plan de paiement est offerte aux personnes éprouvant des difficultés à régler leur facture. Il est donc tenu compte de ces situations.

Les fermetures de compteurs sont prohibées durant les périodes d'hiver et d'été ; elles le sont aussi dans les hôtels, dans les hôpitaux, dans les maisons plurifamiliales, ou dans les maisons unifamiliales sans une décision du juge. Tout cela est très encadré.

M. Jack Hamande, président de l'IBPT, estime que travailler avec d'autres secteurs pourrait faciliter le déploiement de réseau. On a, par exemple, renouvelé les accès de la quasi-totalité des maisons bruxelloises. À l'avenir, on pourrait réfléchir ensemble à la manière de créer des synergies avec d'autres acteurs, comme les télécoms, pour connecter les habitations avec les technologies de demain.

Mme Christiane Franck, directrice générale de Vivaqua, affirme que Vivaqua planche sur cette problématique et est demandeuse d'une discussion. Un groupe de travail au sein de Vivaqua a été créé pour envisager la façon d'utiliser les conduites abandonnées et certaines des infrastructures pour poser de la fibre par exemple.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, relate qu'on a essayé de nous convaincre durant des années qu'il existait des synergies entre l'eau et le gaz quand Suez a fusionné. Ils ont aujourd'hui renoncé.

M. Olivier Christophe, de la SBGE, affirme qu'il y a des villes comme Genève où on a rassemblé dans une seule et même structure publique les opérateurs d'eau, de gaz, d'électricité, de télécoms et d'assainissement. On en est encore loin à Bruxelles.

Le professeur Eric De Keuleneer, modérateur, estime que ces deux dernières interventions peuvent nous amener à une partie importante de la conclusion. On pourrait en effet se demander si, sur un territoire comme Bruxelles, il ne serait pas opportun d'avoir une plus grande proximité et une meilleure coordination entre les régulateurs. Bien souvent, en effet – et c'est une caractéristique de ces activités en réseau – les problématiques de la régulation se ressemblent. Pour déterminer des méthodologies de coûts, de protection du consommateur, une plus grande proximité pourrait peut-être induire une meilleure régulation et un meilleur prix.

Les débats contenaient un message à l'attention du parlement pour qu'il s'intéresse à ces matières, qu'un certain nombre de députés consacrent le temps nécessaire pour se familiariser avec le sujet et que l'assemblée dispose des ressources suffisantes pour se faire aider.

La question de l'information est un thème important. Pour pouvoir prendre de bonnes décisions, il est essentiel que non seulement le régulateur mais aussi le législateur disposent d'informations en suffisance.

*
* *

Régulation : Quels enjeux pour la Région bruxelloise ?

Présidence : professeur Bruno Liebhaberg, professeur à la Solvay Brussels School of Economics and Management, modérateur

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, précise que le débat s'achève avec une table ronde politique, avant les conclusions du président du parlement. Il remercie le ministre de l'Économie, Didier Gosuin, qui a accepté d'intervenir au début de cette table ronde. Des représentants des groupes politiques reconnus du parlement sont aussi présents : Mme Maes pour Groen, M. Pierre Kompany pour le cdH, M. Stefan Cornelis pour l'Open Vld, M. Amet Gjanaj pour le PS, Mme Jacqueline Rousseaux à la place de M. Vincent De Wolf pour le MR, M. Arnaud Pinxteren pour Ecolo, et Mme Liesbet Dhaene pour la N-VA. M. Paul Delva pour le CD&V et M. Fouad Ahidar pour le SPA sont excusés.

Cette table ronde sera l'occasion de poser d'abord quelques questions au ministre, avant d'élargir aux sept intervenants députés et enfin, d'intégrer l'ensemble des participants jusqu'à la fin du débat.

Toute la journée, on a essayé de définir la régulation et la régulation des industries de réseau. On a parlé d'énergie, de télécoms, d'eau. On a aussi évoqué les compétences dont dispose ou non la Région en matière de régulation.

Comment le ministre perçoit-il cette régulation par et pour les Bruxellois ? Est-elle possible ? Est-elle souhaitable ? Quels sont ses objectifs ? Comment peut-on l'optimiser ? Quelles sont les vues du gouvernement sur ces questions ?

M. Didier Gosuin, ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, répond d'emblée que la régulation n'est pas ennemie de l'économie. Elle est consubstantielle à notre système économique et social. Vouloir opposer l'un et l'autre, c'est soit ne privilégier que le développement économique à tout crin ou bien une régulation qui risquerait d'étouffer le développement économique.

L'économie n'est pas une fin en soi. Elle doit certes avoir pour objectif le profit et la croissance, mais surtout la cohésion sociale. Cette dernière passe par des mécanismes de régulation. La question est la mesure de cette régulation de telle manière à ce qu'elle ne soit pas de nature à étouffer le développement économique. D'une manière globale, il n'est pas question d'assimiler la régulation en tant qu'obstacle au développement économique. Que du contraire, car il n'y a pas de développement économique pérenne s'il n'y a pas également autour du développement économique une cohésion sociale partagée.

Dans le débat bruxellois, Uber a été vu par d'aucuns comme la modernité qui nécessitait le moins de règles possible. Il ne faut bien entendu pas que la régulation empêche des innovations, des applications nouvelles, etc. Néanmoins, il faut qu'un système innovant et porteur ne mette pas à mal les relations de travail, la participation d'un secteur économique au développement sociétal par le paiement de la TVA et des cotisations sociales sur les travailleurs ou encore des cotisations via des travailleurs indépendants. Il est légitime de s'interroger pour savoir si un nouveau développement économique est suffisamment encadré pour ne pas être destructeur de richesses et de cohésion sociale. Dans le cas contraire, on pourrait « uberiser » tout dans notre société : l'horeca, etc. Tout peut être uberisé, mais nous devons veiller à ce que le développement économique se fasse dans un cadre qui respecte les relations de travail.

Un deuxième exemple, c'est l'e-commerce qu'il faudrait développer. Or, l'e-commerce est destructeur de richesses. Pour un pays comme le nôtre – c'est un débat au niveau européen – on peut se demander si la TVA doit être payée au pays qui organise l'e-commerce, quand on sait qu'en Belgique, beaucoup de ces sociétés sont implantées aux Pays-Bas, ou s'il faut verser cette TVA au pays de consommation. Il est clair que si, à un moment donné, tout se faisait par e-commerce, ce serait la ruine de notre système économique. Nous éprouverions des difficultés à financer un certain nombre de services de base puisque la TVA constitue un outil de financement incontestable.

Les titres-services constituent un autre exemple de régulation, difficile celle-ci, si on veut éviter le phénomène de dumping social, car on sait que, en ce domaine, il y a de l'importation de main-d'œuvre. Il faut veiller à ce que cette activité économique essentiellement financée par des mécanismes publics d'aides à l'emploi profite aux demandeurs d'emploi. Il ne sert à rien de les faire venir d'ailleurs. Sans porter de jugement, le ministre affirme qu'il est indispensable de veiller à ce que ce secteur ne se développe pas de manière débridée.

Un autre exemple est celui de l'aviation. Si nous subissons ici des nuisances dues à une activité économique qui enfle aux portes de Bruxelles, c'est aussi parce qu'il n'y a pas de régulation au niveau belge dans la politique aéroportuaire. Tout le monde fait ce dont il a envie. Toutes les autorités qui ont des aéroports considèrent que c'est leur domaine de prérogative, qu'il s'agisse de la Flandre, de la Wallonie ou de l'État fédéral.

On voit bien l'intérêt, dans des exemples très concrets, d'avoir des décisions politiques. Car au fond, c'est quoi la régulation ? C'est la place de la société civile incarnée par le politique. C'est logique puisque le développement économique est quand même au service du développement de notre société. Il est normal qu'à un moment donné, la société civile émette un certain nombre de règles, de normes, pas trop évidemment – ça c'est la question de la mesure –, pour que ce développement économique entre dans les objectifs généraux de développement de notre société.

Le système de Volkswagen est un autre exemple : il y a toujours un risque de dérapage par rapport aux normes. Il s'agit ici de fraudes par rapport aux normes européennes, avec des performances de moteur falsifiées. Il faut évidemment être intransigeant. Même quand il y a des normes, le risque existe que le monde économique essaie de les contourner. Le ministre ne porte pas de jugement moral à cet égard : le développement économique, s'il n'est pas encadré, visera le profit, la croissance pour la croissance, peut-être à n'importe quel prix et par tous les moyens. Il est donc essentiel d'avoir des pare-feux.

Le problème de ces dernières années, c'est qu'au nom d'une espèce d'inspiration économique nouvelle basée sur l'une ou l'autre théorie, on pourrait faire passer le message selon lequel la régulation est l'ennemie de l'économie. Ce n'est pas vrai : la régulation est l'amie du développement économique. Le développement économique sans régulation, débridé, est sans objectif, et nous n'en avons pas besoin.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, voudrait intervenir sur les quelques exemples énoncés. Le ministre a parlé de Volkswagen, d'Uber et de Bruxelles National. L'aéroport national devrait faire l'objet d'une régulation de la part du service de régulation du rail et de l'aéroport de Bruxelles National, qui est un régulateur non indépendant attaché au SPF Mobilité et Transports.

Dans ces trois exemples se pose la question de la bonne place de la régulation. À quel niveau doit-elle s'exercer : au niveau de la Région, de l'État membre, de la nation ou au niveau européen ?

Pourrait-on imaginer des compétences de régulation partagées ? Pourrait-on par exemple, s'agissant de l'aéroport, imaginer avoir un régulateur européen des aéroports ? Quel est l'avis personnel du ministre sur cette question ?

M. Didier Gosuin, ministre, répond que celui qui émet une norme doit avoir les moyens de la contrôler et de la sanctionner. Le cas de Volkswagen illustre manifestement un contournement de la norme européenne.

Si des Régions veulent intenter un procès à Volkswagen, ce n'est pas par rapport à la violation d'une norme, mais bien parce que des avantages financiers ont été octroyés sur la base du respect d'une norme par la voiture. C'est donc un processus de récupération. Lorsque les Régions interviennent, ce n'est donc pas en tant que pouvoir régulateur, mais bien en tant que pouvoir trompé ! C'est clairement l'Europe qui doit se doter d'un instrument de contrôle.

Dans certains cas, cela peut être la Région. Par exemple, Uber va devoir adopter un cadre légal. Cependant, étant donné qu'une part importante des compétences en question – le droit au travail dans le cas d'Uber – dépend du niveau fédéral, il faudra que la Région se positionne. En effet, si le service Uber s'installe durablement à Bruxelles, il n'y a pas de raison qu'il ne le fasse pas à Anvers ou dans d'autres villes. Les responsabilités seront alors partagées.

Par ailleurs, dans le cas des titres-services par exemple qui dépendent d'une compétence très clairement bruxelloise, il est évident que c'est la Région qui devra veiller au respect des normes en la matière pour que l'entreprise s'implante sur le marché bruxellois, et ce, indépendamment de la question du travail au noir, qui touche aux compétences fédérales.

Cette régulation peut donc se faire au niveau fédéral, mais aussi européen, à des niveaux partagés ou au niveau local. Tout dépend du cas de figure et de la compétence concernée.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande à Mme Maes s'il est judicieux d'avoir un système de régulation pour et par les Bruxellois.

Mme Annemie Maes (Groen) répond par l'affirmative. Son groupe soutient ce principe parce que les sociétés distributrices d'énergie et d'eau potable satisfont des besoins de base. Chacun a droit à l'eau et à l'énergie. L'accès à l'eau et à l'énergie est une condition nécessaire pour pouvoir parler d'une existence digne. On a besoin de régulation et d'un régulateur fort.

On a expliqué à quels problèmes les sociétés distributrices d'eau potable et d'énergie ainsi que les opérateurs de télécoms sont confrontés. À cet égard, il y a une distinction entre, d'une part, les sociétés distributrices d'eau potable et d'énergie et, d'autre part, les opérateurs de télécoms. L'accès à l'eau et à l'énergie est un droit fondamental. Le consommateur bruxellois doit donc être suffisamment protégé. C'est à cette fin que des mesures sociales de protection sont inscrites dans l'ordonnance bruxelloise sur l'énergie, notamment. La personne pauvre, a également droit à l'énergie. Il va sans dire que les fournisseurs se sont vus imposer des obligations qui profitent à tous les Bruxellois, quel que soit leur statut social. Ainsi, ils doivent faire une offre à toute personne qui en fait la demande, proposer des contrats d'une durée minimum de 3 ans et respecter des conditions de résiliation strictes – on ne coupe pas l'approvisionnement en énergie comme on veut en hiver.

Dans un marché libéralisé, les politiques ont une grande responsabilité : ils doivent veiller à l'équilibre entre économie, besoins sociaux et environnement.

La remarque du ministre Gosuin sur le contrôle des normes est juste. Si on applique des normes, il faut aussi disposer des instruments nécessaires pour les faire respecter et, le cas échéant, sanctionner. Il est hypocrite d'adapter le discours selon le niveau de pouvoir. Or, l'oratrice doit bien constater que certains partis font de temps à autre preuve d'une certaine hypocrisie, quand ils adaptent leur discours selon le niveau de pouvoir où ils font certaines déclarations. Un exemple : il arrive que les déclarations sur les nuisances sonores des avions varient au sein d'un même parti selon qu'elles sont faites au niveau régional ou européen. Il faut envisager et régler les problèmes dans un cadre plus large.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande à M. Kompany quelle est la position du cdH sur la question de la régulation.

M. Pierre Kompany (cdH) indique que le cdH ne souhaite pas que la régulation se fasse aux dépens des clients. La régulation a une importance capitale. Mais, comme l'a dit le ministre, il faut être capable de contrôler les normes. On ne peut s'arrêter aux événements récents qui ont touché l'automobile. Les progrès existent et il faut les accepter avec leurs défauts.

Pour reprendre l'exemple des télécommunications, c'est là au législateur de se saisir de la question des nuisances portées à la santé des consommateurs. C'est aux parlementaires de décider ce qu'il y a lieu de faire. Il y a d'un côté l'aspect social – les êtres humains – et de l'autre, l'économie. Et l'économie est sans pitié. On a tendance à voir les entrepreneurs comme

des gens bienveillants. Oui, ils sont gentils, mais jusqu'à un certain point. Leur limite, c'est le fonctionnel. S'ils investissent une certaine somme sans retour, le désordre s'établit.

Dans ce qui a été dit, une réflexion globale émerge au niveau de l'énergie, de l'eau et des télécoms. L'orateur a participé à une assemblée générale de la Coordination Gaz-Électricité-Eau, où un des interlocuteurs a rappelé que l'eau est un bien qui nous appartient et qui est indispensable. Le monde regorge d'exemples où les dégâts sont immenses lorsque l'eau potable diminue.

On a parlé des volumes d'impayés. C'est le signe de la paupérisation. On a dit ici que les problèmes bruxellois devaient être résolus par les Bruxellois. Les CPAS agissent, mais ils demandent que tous les acteurs de terrain travaillent ensemble et produisent une communication simple et fiable accessible aux plus fragilisés.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande à M. Cornelis quel est, selon lui, le rôle du Parlement bruxellois dans la supervision des instances régulatrices.

M. Stefan Cornelis (Open Vld) affirme que le rôle du Parlement bruxellois à cet égard est particulièrement important. Il répète sa question du matin : qui est le régulateur des régulateurs ? Il y a là, en tout cas, un rôle à jouer pour l'instance qui installe les régulateurs. Il ne dit pas à quel niveau cette supervision doit avoir lieu.

Il est d'accord avec l'approche de M. Liebhaberg, selon laquelle le marché libre ne peut prospérer que dans le cadre d'un système de régulation. Sans cela, le chaos menace, comme dans les pays en développement. Par contre, il ne craint pas autant que le ministre Gosuin la « main invisible » du marché. C'est pourquoi il est moins enclin à réguler trop vite et trop strictement. Une régulation trop stricte peut favoriser la délocalisation, et nous risquerions en conséquence de passer à côté d'une certaine évolution technologique.

L'exemple d'Uber illustre que, sans cette société, rien n'aurait bougé dans le secteur des taxis, ni chez nous ni dans le reste du monde. Maintenant par contre, les choses bougent et le secteur est en train de s'adapter aux technologies actuelles.

M. Kompany a dit que le progrès comporte parfois des inconvénients, mais il présente aussi bien des avantages. En tant que continent de science et de progrès, l'Europe ne peut pas manquer le coche des évolutions technologiques, qui apportent une valeur ajoutée à notre économie. On doit absolument s'efforcer de maintenir les dernières technologies dans nos contrées.

M. Cornelis donne l'exemple des drones. Le fédéral a constaté qu'une régulation s'imposait, mais celle-ci ne peut pas empêcher le secteur de poursuivre son développement. Autre exemple, celui du commerce électronique. C'est peut-être bien à cause de l'enchevêtrement belge de niveaux de pouvoir et de notre législation stricte en matière d'aménagement du territoire que les centres de distribution du commerce électronique se sont installés aux Pays-Bas et que le commerce électronique n'est pas un franc succès en Belgique.

La régulation a son utilité, mais il faut bien réfléchir à la manière de réguler, au niveau auquel on le fait et à la façon dont on contrôle cette régulation. On doit également veiller à ce que les normes restent à jour.

Il se réfère à la discussion qui a eu lieu au Parlement sur les normes GSM, qui selon l'IBPT seraient trop strictes en Région bruxelloise. L'Open Vld se réjouit que ces normes aient entre-temps été adaptées, mais il reste encore de la marge.

Son parti défendra la même position au niveau européen.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, est curieux de savoir si Monsieur Gjanaj, en tant que socialiste, est favorable à une régulation forte et à l'existence d'instances de régulation fortes. Dans certains milieux, on peut entendre que ces instances n'auraient pas de légitimité démocratique. Est-ce le point de vue du député ?

M. Amet Gjanaj (PS) explique qu'en termes d'instauration d'une régulation, le groupe PS joue souvent le rôle de protagoniste. En effet, dans le contexte bruxellois, la régulation constitue un élément important. A fortiori, pour les socialistes, il a toujours été évident que cette régulation répond à des objectifs d'équité et de justice sociale. Par conséquent, il leur importe que cette régulation soit conforme à la situation vécue par la population. En effet, la protection des consommateurs doit être ajustée aux réalités, besoins et préférences sociétales. Or, au niveau politique, deux conceptions s'affrontent : soit on s'attaque aux plus pauvres, en laissant place à la suspicion quant à l'existence de mécanismes laissant la part belle aux impayés, soit on considère que la fraude fiscale est, elle aussi, constituée d'impayés qu'il faut récupérer. C'est l'option choisie au sein du groupe socialiste, avec une attention portée sur la population fragilisée. La régulation doit répondre à cette réalité socioéconomique.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, rappelle que la députée Jacqueline Rousseaux a accepté de remplacer au pied levé M. Vincent De Wolf. Est-elle contre la régulation dans notre Région ?

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) répond qu'elle n'y est évidemment pas opposée. Il va de soi qu'une société organisée doit être soumise à des règles et que les règles sont indispensables pour qu'une société puisse fonctionner correctement. Mais il faut que ces règles soient porteuses et que ce soient des règles qui n'empêchent pas les gens d'agir. Il importe que les règles soient toutes justifiées par le bien commun, par l'intérêt général de la société, par les intérêts particuliers des individus quand il s'agit d'assurer leur sécurité, leur santé.

L'intervenante cite par exemple la mise sur le marché de produits qui seraient insalubres : heureusement, l'Europe est là pour réguler en mettant des règles et des contrôles en place pour que cela n'arrive pas ou que cela soit sanctionné. Ces règles sont évidemment justifiées.

C'est autre chose de réguler trop. Ou de réguler à tort et à travers, sans cette justification de l'intérêt général ou du respect des droits humains, qui est alors un intérêt particulier. Le MR n'est jamais pour un excès de règles. Au contraire, l'excès de règles peut être extrêmement négatif au niveau du développement de l'économie, de la créativité. Il faut laisser les gens faire des tentatives, quitte à se casser la figure, et se développer. Plus il y a de règles à respecter au départ, moins les personnes sont encouragées à prendre des risques, à se lancer dans l'aventure parce qu'elles voient d'abord un mur de règles à observer. Cela peut les freiner.

Bien entendu, il faut qu'il y ait une régulation.

Alors, à quel niveau doit se faire cette régulation ? Est-ce au niveau européen ou au niveau local ? Chacun doit le faire à sa place et à sa mesure. Quand on a créé la Belgique, on a déclaré que les lois seraient nationales ou fédérales, sauf en ce qui concerne les provinces et les communes, qui auraient dès lors la responsabilité de créer les règles qui seraient mieux gérées par chaque province ou par chaque commune. C'était d'une sagesse évidente et d'une simplicité élémentaire.

Aujourd'hui, l'Europe – et, au-delà, d'autres règles internationales – a érigé une série de règles pour assurer le marché intérieur, la protection de la sécurité et de la santé des citoyens, l'égalité des genres, dans le travail, des salaires entre hommes et femmes, etc. Ces règles sont évidemment les bienvenues. Si on veut un marché intérieur et la création d'une Europe forte, dynamique et fonctionnelle, il faut des règles identiques pour tout le monde au niveau européen.

Au-delà de ces règles, c'est bien sûr le principe de subsidiarité qui s'applique. Ce qu'un pays peut mieux gérer lui-même et ce qui est justifié de réguler au plan national, faisons-le au niveau fédéral ou au niveau régional ou encore au niveau communal.

C'est donc, une fois encore, une question d'équilibre et chaque niveau de pouvoir doit prendre des règles, règlements et lois à son niveau et pour un territoire et une population donnés, le tout en gardant toujours à l'œil les grands objectifs.

Cet intéressant débat a mis en lumière qu'il est indispensable d'édicter des règles qui anticipent le progrès. À ce titre, Mme Rousseaux souhaite remercier chacun des intervenants qui ont tous apporté des réflexions intéressantes. Tout à l'heure, les représentants des services de télécommunications ont dit qu'ils rencontrent des difficultés folles à établir le réseau des connexions nécessaires pour la 4G, la 5G à venir et toutes les autres télécommunications au sein de la Région bruxelloise et que, ce qui coûte le plus cher, ce sont les travaux nécessaires pour assurer une communication optimale.

Les nouveaux bâtiments ne sont même pas équipés pour cela. Il serait donc nécessaire de mettre en place des règles urbanistiques afin de préparer l'avenir. Encore une fois, celles-ci doivent accompagner ou prévoir le progrès, mais certainement pas l'empêcher.

Pour ce faire, une meilleure coordination est nécessaire à bien des niveaux. En ce qui concerne la coordination des travaux dans toute la ville, on ne peut pas permettre l'ouverture de toutes les rues avoisinantes en même temps.

Précédemment, Vivaqua annonçait disposer d'anciens conduits pour l'eau et étudier la façon de permettre leur réutilisation pour de l'électricité, des télécommunications ou autre.

Voilà un bel exemple de prévoyance. Tel est le rôle des services publics ainsi que des institutions que sont le gouvernement, le parlement, etc. Il faudrait se pencher sur le cas de Londres, qui est exemplaire en la matière.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande à M. Pinxteren d'ébaucher sa vision du rôle du parlement bruxellois dans cette problématique de la régulation et particulièrement du rôle qu'il pourrait avoir sur le contrôle des institutions de régulation dans notre Région.

M. Arnaud Pinxteren (Ecolo) dit que ce qui le frappe dans les échanges auxquels il a assisté, c'est la différence ou la confusion entre régulation et régulateur. Une régulation est sans doute nécessaire, même très certainement. Il faut protéger les consommateurs, respecter les normes environnementales, les normes sociales. Il faut aussi pouvoir créer les conditions de bon fonctionnement d'un marché ou d'un service. La régulation est indispensable, elle fixe le cadre.

Ensuite vient la question de savoir comment ce cadre peut être mis en place. Un régulateur est-il nécessaire ? La réponse varie en fonction des secteurs, dont les réalités sont différentes. Est-ce qu'on a besoin d'un régulateur pour contrôler, pour sanctionner, pour garantir le bon fonctionnement d'un marché ? Pas pour certains secteurs sans doute.

Si on a un régulateur, à quoi sert-il ? Les parlementaires reçoivent chaque année un rapport de Brugel, par exemple, qui est fort intéressant et instructif, mais sous-utilisé. M. Pinxteren a rarement entendu des interpellations, depuis six ans qu'il est au parlement, reposant sur une lecture attentive de tels rapports émanant de l'un ou l'autre régulateur bruxellois. C'est interpellant !

Autre exemple : lorsqu'un régulateur est sollicité pour remettre un avis, comment le gouvernement et les députés se saisissent-ils de cet avis ? Dans le cadre du projet d'octroi de certificats verts à l'incinérateur de Neder-Over-Heembeek, Brugel a été sollicité pour donner un avis et a remis un avis extrêmement négatif, disant que cela va déréguler le marché du secteur des certificats verts. Il importe à présent de savoir comment le gouvernement va prendre en compte cet avis.

Il faut que cela puisse servir à quelque chose. Si les régulateurs existent et, le cas échéant, remettent des avis, il faut espérer qu'on suive ces derniers. Si régulateurs il y a, il faut une réelle prise en compte du travail fourni via une analyse plus régulière et pointue des volumineux et généreux rapports d'activité. L'objectif est de prouver que la valeur ajoutée de cette expertise, de ce regard le plus objectif possible et de cette distinction appelée de nos vœux entre exécutif et régulateurs permet un réel renforcement de l'intérêt général dans les différentes matières concernées.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, demande à Mme Dhaene comment on peut améliorer le système, eu égard aux instruments existants et à leur efficacité.

Mme Liesbet Dhaene (N-VA) déclare que pour la N-VA, la réglementation est nécessaire mais elle ne peut pas freiner le développement économique. Des corrections sociales sont nécessaires, mais elles ne peuvent pas fausser le marché. La concurrence entre les parties doit être

préservée. En effet, un marché concurrentiel est également à l'avantage du consommateur.

La N-VA est en faveur d'un régulateur indépendant pour l'énergie et les télécoms. L'indépendance du régulateur doit être garantie par un organigramme et des moyens autonomes.

Appliquons ce principe aux aspects que nous avons examinés ce matin. La discussion sur Sibelga et Brugel nous apprend qu'il y a un manque de concurrence à Bruxelles. On est en droit de se demander si la réglementation est bien adaptée à la spécificité de la situation bruxelloise, qui se caractérise par un grand nombre de mauvais payeurs. La régulation, qui offre une protection sociale aux mauvais payeurs, semble même être responsable du manque de concurrence à Bruxelles.

C'est pourquoi la N-VA pense qu'il y a lieu d'évaluer le système actuel de corrections sociales. Par exemple, vaut-il mieux fournir gratuitement de l'électricité à un Bruxellois qui vit dans une vieille maison ou bien l'aider financièrement à améliorer l'isolation de sa toiture ? Afin de gagner en efficacité, il faut revoir les corrections sociales, qui entraînent un déficit à Bruxelles en termes de concurrence.

S'agissant du secteur des télécoms, le gouvernement bruxellois a un rôle énorme à jouer. Ainsi, il peut contribuer à décider si la Région peut profiter des évolutions technologiques récentes. La Région ne peut pas manquer le train du progrès. Tout évolue rapidement. La décision sur le réseau 3G prise l'an dernier par le gouvernement est déjà obsolète, on parle déjà de réseaux 5G maintenant. À cet égard, on doit trouver un équilibre entre le principe de précaution sur le plan sanitaire et le gain économique qu'il y a à faire de Bruxelles une capitale numérique, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui. La réglementation récente imposant une taxe supplémentaire sur les pylônes, alors que la Région bruxelloise compte davantage d'antennes-relais que la Wallonie ou la Flandre en raison de ses normes d'émission inférieures, est une entorse au bon fonctionnement du marché.

Enfin, le secteur de l'eau bruxellois demande à pouvoir augmenter le prix de l'eau. Mme Dhaene comprend que Bruxelles soit face à des défis colossaux. Mais le problème réside dans le manque total de transparence concernant la prise de décision et les sources de financement. On ne sait pas au juste quel est le prix total de l'eau, à quelle hauteur les autorités contribuent et combien le consommateur paie. Si on souhaite un certain soutien du législateur, on doit également lui fournir l'information nécessaire. Alors seulement, il peut prendre de bonnes décisions.

M. Didier Gosuin, ministre, est ravi de constater que tout un chacun reconnaît, avec des variantes, l'utilité et le rôle de la régulation. Sa position de membre du pouvoir exécutif n'a rien à voir avec son ancien rôle de membre du parlement, mais il est clair que chaque niveau de pouvoir abuse un peu de son rôle.

Nous avons parlé des dérapages sur le plan économique, mais il est vrai que nous avons également tué la régulation par le biais d'ordonnances ou de lois qui n'avaient d'autre but que de nous faire plaisir.

Justifier l'activité d'un parlement par le nombre d'ordonnances ou de lois proposées n'est pas un bon critère. En tant que pouvoir législatif, il faut également pouvoir accepter l'évaluation de notre propre travail.

Lorsque l'on se penche sur le nombre de dispositions prises par la Région, certaines ordonnances n'ont même pas été exécutées et restent pourtant dans le dispositif. Cette profusion de textes n'a d'autre but que de nous donner l'illusion d'un combat gagné !

Le législateur gagnerait à faire l'analyse et la réévaluation de son travail. De manière générale, le rôle de la régulation n'est néanmoins pas contesté. Celle-ci est en effet consubstantielle de notre service économique et social.

Le professeur Bruno Liebhaberg, modérateur, souligne que cette conclusion est intéressante, car elle fait écho à tout le travail fourni au niveau européen sur le concept de «better regulation». L'idée est de recentrer les démarches sur les dispositifs les plus pertinents et efficaces par rapport à des objectifs politiques définis.

*
* *

Conclusions

Présidence : M. Charles Picqué, président du Parlement bruxellois

Le président Charles Picqué souhaite tout d'abord remercier MM. Bruno Liebhaberg et Eric De Keuleneer qui ont eu l'idée de faire un colloque sur le thème de la régulation.

Dans le cadre de ce colloque, un premier état des lieux sur la régulation du secteur des réseaux relevant de nos compétences régionales a été dressé. Cependant, le débat a sans cesse été au-delà de ce cadre limité.

Il faut tenir compte d'un contexte en évolution, en grande partie déterminé par des règles européennes. Il faut continuer de dresser le bilan de la régulation dans la Région. Sur la base de ce bilan, on pourra prendre des mesures afin d'améliorer le fonctionnement des régulateurs et d'optimiser notre réglementation.

Ce sujet est majeur, car il est au croisement d'une série de concepts : concurrence, protection des consommateurs, service public, service universel, dynamique entrepreneuriale, action publique, tout cela dans un contexte belgo-belge dont nous avons rappelé qu'il ajoutait à la complexité du sujet. En effet, les régulateurs sont éparpillés, comme le sont les compétences à différents niveaux de pouvoir. Un tel dossier méritait donc d'y consacrer une journée de réflexion.

Ce sujet est politique, voire idéologique. Il ne s'agit pas seulement de savoir comment la social-démocratie – au sens d'un système soucieux de l'équilibre entre dynamique entrepreneuriale et recherche de l'intérêt général – intègre la régulation et lui donne des moyens. La question est plus large. Le monde politique et la démocratie dans leur ensemble jouent en effet leur crédibilité quant à leur capacité d'encadrer le marché, de l'accompagner et de le réguler.

Comment dès lors réussir la synthèse entre liberté d'entreprendre, principe d'équité, voire d'égalité, et respect des valeurs sociétales et universelles, sans oublier les normes que cela impose ?

Comment ne pas mettre à mal les intérêts légitimes des entreprises et sauvegarder l'intérêt général ?

On a parlé de Bruxelles et du système de poupées russes du contexte belgo-belge, européen et, plus largement, international puisque l'économie est désormais mondialisée. En tant que ministre des Affaires économiques, l'orateur avait, lors de conseils internationaux comme ceux de l'Organisation internationale du travail (OIT), évoqué le travail des enfants ; il s'était alors mis en tête d'écrire au ministre indien du Travail afin qu'il se rallie et adhère à un certain nombre de principes de l'OIT en matière de protection de l'enfance. Il a alors reçu une réponse écrite, qui est intéressante en ce sens qu'elle renvoie à la notion même de « valeur universelle ». Il avait répondu, sans courtoisie excessive, que nous n'y connaissions rien à la culture indienne et qu'en Inde, les enfants travaillent pour toutes sortes de raisons développées dans ladite réponse.

Quelle conclusion tirer de cette expérience ?

Vouloir réguler au nom d'un certain nombre de valeurs, suppose d'étudier quelles sont les valeurs partagées et quel est le projet politique commun.

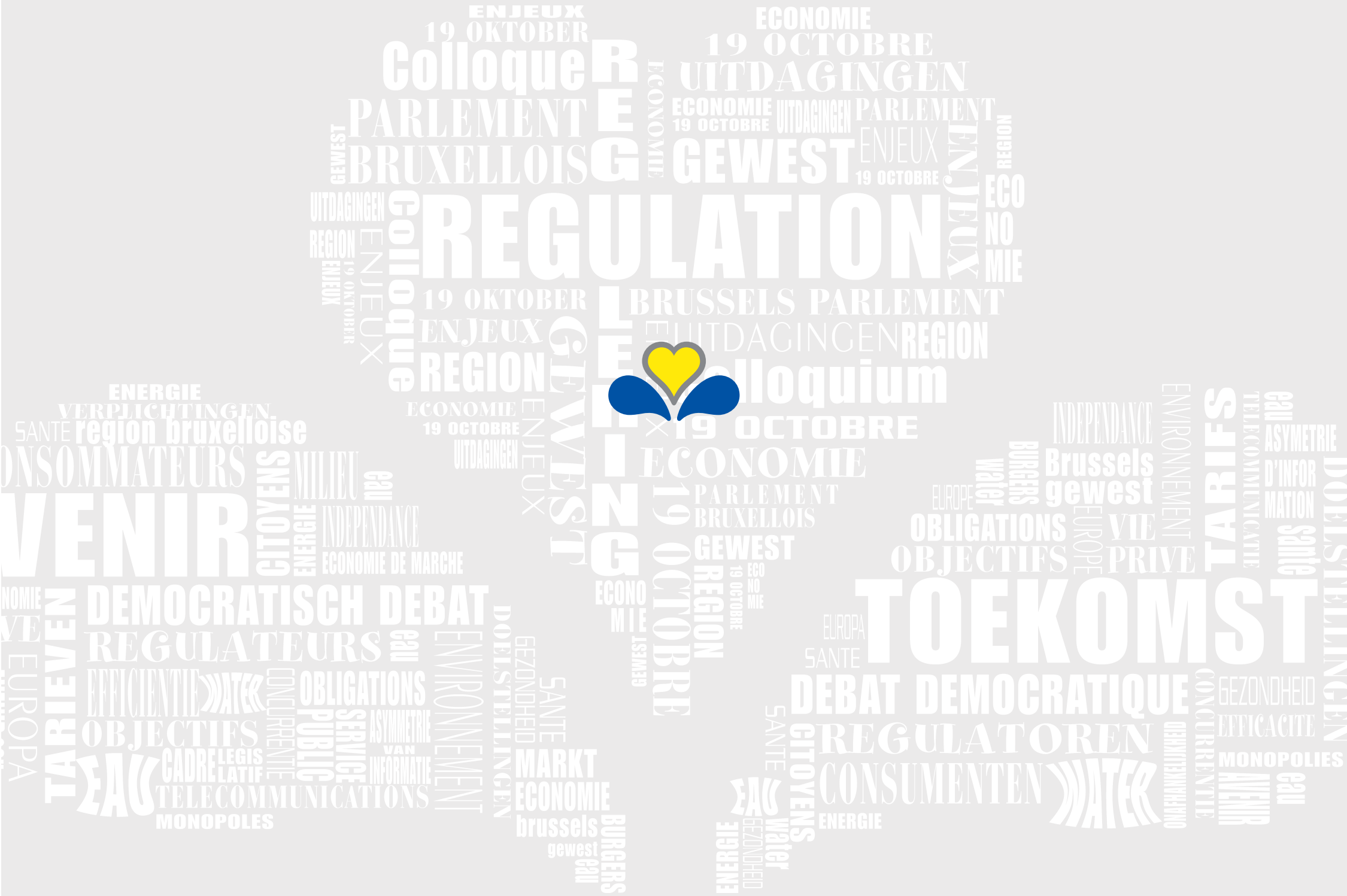
Ceci constitue un beau débat sur lequel les points de vue de chacun pourraient être échangés pendant des heures.

Certes, le parlement bruxellois doit s'occuper de savoir s'il faut ou non un tunnel sous la place Meiser, de savoir quelles plantations sont prévues à l'avenue du Port, mais nous devons aussi faire œuvre de reflexion plus globale sans bien sûr croire que c'est ici que le monde va se décider et évoluer. Le colloque de ce jour a quelque peu élargi le débat par rapport à nos enjeux micro-régionaux, qui sont toutefois essentiels.

Le président termine en se disant très satisfait de constater qu'une conclusion émerge dès à présent, qu'il espérait et qu'il avoue avoir un peu suscitée :il s'agit de savoir qui contrôle le régulateur. Le président s'adresse ici aux parlementaires présents dans cette assemblée : le parlement n'a-t-il pas un rôle à jouer en la matière ? Personnellement, il en est convaincu. En effet, au nom de l'indépendance des régulateurs, on en viendrait peut-être à oublier que quelqu'un doit les contrôler. Comme il est difficile d'imaginer que c'est le rôle de l'exécutif, le parlement a certainement un rôle a jouer dans ce domaine.

C'est assurément une question à approfondir au cours des prochains mois dans le cadre du travail parlementaire.

*
* *


ENJEUX
19 OKTOBER
Colloque
PARLEMENT
BRUXELLOIS
GEWEST
REGULATION
ECONOMIE
19 OCTOBRE
UITDAGINGEN
ECONOMIE
19 OCTOBRE
UITDAGINGEN
PARLEMENT
ENJEUX
19 OCTOBRE
GEWEST
ENJEUX
REGION
ECO
NO
MIE
UITDAGINGEN
REGION
ENJEUX
19 OKTOBER
19 OKTOBER
BRUSSELS PARLEMENT
ENJEUX
UITDAGINGEN
REGION
REGION
ECONOMIE
19 OCTOBRE
UITDAGINGEN
19 OCTOBRE
ECONOMIE
PARLEMENT
BRUXELLOIS
GEWEST
REGION
ECONOMIE
ENERGIE
VERPLICHTINGEN
SANTE
region bruxelloise
ONSOMMATEURS
VENIR
CITOYENS
MILIEU
eau
ENERGIE
INDEPENDANCE
ECONOMIE DE MARCHE
DEMOCRATISCH DEBAT
REGULATEURS
EFFICIENTIE
OBJECTIFS
TARIEVEN
EAU
CADRE
LEGIS
LATIF
TELECOMMUNICATIONS
MONOPOLES
OBLIGATIONS
PUBLIC
SERVICE
ASYMMETRIE
VAN
INFORMATIE
ENVIRONNEMENT
DOELSTELLINGEN
SANTE
GEZONDHEID
MARKT
ECONOMIE
brussels
gewest
BURGERS
eau
INDEPENDANCE
ENVIRONNEMENT
TARIFS
eau
TELECOMMUNICATIE
ASYMETRIE
D'INFOR
MATION
santé
DOELSTELLINGEN
BURGERS
water
Brussels
gewest
EUROPE
OBLIGATIONS
VIE
PRIVE
OBJECTIFS
TOEKOMST
EUROPA
SANTE
DEBAT DEMOCRATIQUE
REGULATOREN
CONSUMENTEN
CITOYENS
SANTE
EAU
water
GEZONDHEID
ENERGIE
ENERGIE
GEZONDHEID
EFFICACITE
MONOPOLIES
AVENIR
eau
CONCURRENTIE
GEZONDHEID

REGULATION
REGLERING
Colloque
Colloquium
19 OCTOBRE
19 OKTOBER
ENJEUX
ECONOMIE
UITDAGINGEN
PARLEMENT
BRUXELLOIS
GEWEST
REGION
BRUSSELS PARLEMENT
AVENIR
TOEKOMST
CONSOMMATEURS
region bruxelloise
ENERGIE
VERPLICHTINGEN
CITOYENS
MILIEU
INDEPENDANCE
ECONOMIE DE MARCHE
DEMOCRATISCH DEBAT
REGULATEURS
OBJECTIFS
OBLIGATIONS
TARIEVEN
TARIFS
DEBAT DEMOCRATIQUE
REGULATOREN
CONSUMENTEN
MARKTECONOMIE
PRIVE
LEVEN
EUROPA
EFFICIENTIE
CADRE
LEGISLATIF
TELECOMMUNICATIONS
MONOPOLES
ENVIRONNEMENT
DOELSTELLINGEN
MARKT
ECONOMIE
brussels
gewest
BURGERS
SANTE
GEZONDHEID
ASYMETRIE
D'INFORMATION
Brussels
water
VIE
PRIVE
EFFICACITE
CONCURRENTIE
MONOPOLIES
OVERHEIDSDIENST
burgers