

Audit de la Commission wallonne pour l'énergie

Dans une résolution adoptée le 2 février 2022, le Parlement wallon a chargé la Cour des comptes de réaliser un rapport d'audit sur la Commission wallonne pour l'énergie (Cwape). Ce rapport est articulé selon les cinq questions posées par le Parlement.

1. Les missions attribuées à la Cwape et ses activités correspondent-elles bien à celles d'un régulateur du secteur de l'énergie ?

Les missions assurées par la Cwape peuvent être classées en deux grandes catégories. La première comprend les missions régulatrices visées dans les directives européennes Gaz et Électricité. Elles dérivent essentiellement du rôle de surveillance et de contrôle attribué à la Cwape.

La deuxième catégorie concerne les missions confiées à la Cwape en raison de son expertise et de son indépendance, telles que la remise d'avis dans le cadre de l'adoption de projets réglementaires.

La notion de « régulateur » n'est pas définie comme telle dans la législation européenne et belge. Un régulateur se définit en fait par les compétences et les missions que lui confie son cadre légal. En l'occurrence, la Cour des comptes constate que les missions régulatrices de la Cwape correspondent aux missions d'autres régulateurs du marché de l'énergie.

Néanmoins, les missions allouées à la Cwape évoluent constamment. Or, les choix posés par le législateur quant à l'étendue de certaines missions et tâches ont nécessairement un impact sur les moyens budgétaires à octroyer à la Cwape.

À cet égard, la Cour des comptes constate que ni le législateur ni la Cwape ne sont en mesure d'effectuer un monitoring simple et performant de l'ensemble de ses missions et des ressources à y affecter.

2. Le mode de financement de la Cwape permet-il de garantir l'indépendance du régulateur ?

Le droit européen impose un niveau élevé d'indépendance du régulateur de l'énergie à l'égard des pouvoirs exécutif comme législatif. Depuis 2020, le contrôle de la Cwape n'est plus exercé par le pouvoir exécutif, mais par la sous-commission de contrôle de la Cwape du Parlement wallon, ce qui constitue une avancée.

Les modalités actuelles de financement du régulateur wallon respectent, globalement, le principe d'indépendance, mais l'approbation du budget du régulateur par le Parlement reste un exercice complexe.

En effet, la Cour des comptes estime que le financement du régulateur n'est pas envisagé dans sa globalité, et qu'il manque de simplicité, de flexibilité et donc de stabilité dans un contexte pourtant en constante mutation.

3. La Cwape a-t-elle déterminé les compétences nécessaires et les moyens suffisants à la réalisation des missions qui lui incombent et dispose-t-elle de ces compétences et moyens ?

Au cours des dernières années, la Cwape a adressé, tant au gouvernement qu'au Parlement, des notes détaillées et argumentées dans lesquelles elle justifie ses besoins en moyens humains et budgétaires et attire l'attention sur les conséquences de décisions qui ne satisferaient pas à ces demandes. Elle ne démontre cependant pas suffisamment le lien entre les nouvelles missions qui lui sont confiées et la charge de travail supplémentaire qui en découlerait.

Afin de déterminer si la Cwape dispose des ressources suffisantes, la Cour des comptes a comparé sa situation à celle de son homologue flamand, la Vreg (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt). La proximité des deux régulateurs, en termes d'acteurs de marché (fournisseurs, gestionnaires de réseau, etc.) et de missions, se reflète dans leurs effectifs globaux, qui sont similaires. Au niveau budgétaire, la Cour conclut qu'en comparaison de la Vreg, la Cwape ne bénéficie pas de moyens excédentaires au regard des missions qui lui sont confiées.

La Cour des comptes estime également que, pour les années futures, les demandes en ressources complémentaires adressées par la Cwape sont fondées au regard de ses missions, de leur évolution et de la comparaison avec la Vreg.

4. Les moyens alloués à la Cwape sont-ils utilisés de manière efficiente ?

Les rapports annuels de la Cwape contiennent des données chiffrées (nombre d'avis émis, de décisions rendues, de rapports et d'analyses réalisés, de plaintes reçues, etc.), mais celles-ci ne peuvent être considérées comme des indicateurs de résultats ou de suivi.

Au niveau de l'utilisation des ressources budgétaires, les barèmes dont bénéficient les agents de la Cwape sont supérieurs à ceux des agents de l'administration wallonne ou même à ceux d'experts de la Vreg. Dans ses offres d'emploi, la Cwape ne fait toutefois pas mention du caractère attractif de ses rémunérations, et manque ainsi l'occasion de se positionner dans un marché de l'emploi concurrentiel.

La Cwape recourt, de manière limitée, à de l'appui externe. Ce recours peut s'expliquer par le caractère ponctuel, technique et complexe de certaines études. Il pourrait en effet s'avérer moins efficient, dans la durée, d'internaliser ces ressources.

Dans le but d'optimiser sa gestion budgétaire, la Cwape recherche des économies et des réductions de coûts qu'elle juge excessifs. C'est ainsi qu'elle envisage des pistes de synergies et d'économies d'échelle avec le service public de Wallonie (SPW). La sous-commission de contrôle n'est pas favorable à la conclusion de telles collaborations au motif qu'elles pourraient porter préjudice à l'indépendance de la Cwape vis-à-vis du SPW et donc du gouvernement. Cette motivation relève cependant davantage d'une interprétation du principe d'indépendance et d'un choix d'opportunité que d'une interdiction clairement établie en droit.

Des synergies plus poussées entre régulateurs régionaux ou avec des institutions wallonnes sont également possibles ou à l'examen. En matière de communication, des campagnes d'information qui présentent un intérêt commun pourraient être coordonnées entre le régulateur et l'administration régionale.

Enfin, les plaintes des citoyens wallons envers les fournisseurs sont traitées par la Cwape tandis que celles des citoyens de la Région flamande le sont par le médiateur fédéral. La décision d'instituer au sein de la Cwape un service régional de médiation pour traiter ces plaintes génère des coûts portés à charge du budget wallon alors qu'en Flandre, ils sont au moins en partie répercutés sur les entreprises d'énergie.

5. La Cwape et le Parlement ont-ils mis en place un système de contrôle interne et des processus leur permettant de garantir un fonctionnement indépendant, impartial et transparent de la Cwape ?

Depuis que le contrôle de la Cwape a été transféré au pouvoir législatif, les conditions permettant de lui garantir un fonctionnement indépendant, impartial et transparent sont globalement réunies, même si quelques points précis posent encore problème.

Le niveau élevé d'indépendance octroyé au régulateur va de pair avec l'obligation de transparence et de faire un rapport sur l'exécution de son budget. Plusieurs textes légaux et réglementaires lui imposent l'établissement de divers documents et leur transmission au Parlement wallon. La Cour des comptes constate que ces obligations sont respectées et que les auditions qui devaient se tenir devant la sous-commission de contrôle de la Cwape l'ont été.

Le contrôle interne mis en place au sein de l'organisme répond aux exigences décrétales et réglementaires.

La sous-commission du Parlement wallon estime néanmoins ne pas disposer des informations suffisantes pour exercer sa mission de contrôle.

La Cour des comptes a dès lors analysé divers modes de gouvernance qui pourraient soutenir et faciliter le contrôle exercé par la sous-commission. Des administrateurs non exécutifs pourraient siéger au comité de direction de la Cwape pour, d'une part, prodiguer des conseils impartiaux et objectifs aux membres du comité de direction et, d'autre part, jouer un rôle de contrôle et de surveillance et faire rapport au Parlement, notamment lors de l'approbation du budget.

Le rôle d'administrateur non exécutif pourrait être confié aux observateurs du Parlement qui disposent du droit d'assister, avec voix consultative, aux réunions du comité de direction. À ce jour, les deux observateurs du gouvernement ont été désignés mais pas ceux du Parlement.

Sur la base de ces constats, la Cour des comptes a adressé des recommandations à la Cwape, à la sous-commission de contrôle de la Cwape et au gouvernement wallon.