

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION
RELATIF À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET À L'OUVERTURE DES MARCHÉS
DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

NOR : ECOC0500284V32

Deux directives européennes, adoptées le 26 juin 2003, sur les règles du marché intérieur de l'électricité et du gaz prévoient que l'ensemble des ménages pourront à compter du 1^{er} juillet 2007 choisir leur fournisseur d'électricité et de gaz. Ces deux textes imposent aux États membres de prévoir dans leur droit national les mesures, détaillées dans une annexe, visant à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs notamment en ce qui concerne la transparence des conditions contractuelles, l'information et les mécanismes de règlement des litiges.

Dans ce contexte, le Ministre chargé de la consommation a demandé au Conseil National de la Consommation de lui proposer les mesures concrètes qui pourraient être adoptées en vue d'améliorer l'information et la protection des consommateurs d'électricité, et d'anticiper les difficultés qui pourraient se poser à l'ouverture des marchés.

Le groupe de travail a d'emblée marqué son souhait que l'ouverture des marchés, dont la plupart des consommateurs français n'étaient pas demandeurs, ne conduise pas à dégrader les conditions d'accès à l'électricité qui avaient jusqu'à présent donné satisfaction. Il a demandé que des mesures significatives soient prises pour éviter ce risque.

Les douze réunions tenues ont ainsi montré que la complexité de l'organisation et du fonctionnement du marché nécessitera un effort important de sensibilisation du public, mettant l'accent sur une information claire et pédagogique.

Elles ont mis en évidence la nécessité de préciser les obligations de droit commun pesant sur les fournisseurs en application du code de la consommation, en particulier de l'article L 111.1 qui dispose que « tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service » et d'insérer dans ce code les dispositions supplémentaires adoptées sur le plan communautaire.

Par ailleurs, les débats ont montré qu'il était souhaitable d'étendre le mandat initial au secteur du gaz en raison des fortes similitudes existant entre les deux secteurs s'agissant des aspects de protection et d'information des consommateurs. Cette extension a été approuvée par le bureau du CNC le 22 juin dernier.

Au terme de ses travaux, le CNC propose les actions suivantes :

Proposition n° 1 : information générale sur les conditions d'accès aux marchés ouverts à la concurrence.

Le CNC demande que des actions de communication soient menées à l'égard du grand public plusieurs mois avant la date d'ouverture du marché, selon trois axes :

- a) Une campagne publique d'information menée avec l'appui des pouvoirs publics utilisant les moyens de communication appropriés (télévision, radio, site internet...), et à laquelle devraient concourir l'ensemble des points d'accueil physique de la clientèle actuellement ouverts¹ ;
- b) La rédaction, dans le cadre des travaux des groupes GTE/GTE 2007 mis en place par la Commission de régulation de l'Énergie, d'un guide d'information destiné aux consommateurs domestiques, leur expliquant de manière pédagogique les grands principes de l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité et répondant de manière concrète aux questions qu'ils seront amenés à se poser (rôle de chaque acteur, conséquences pratiques en terme de prix, de changement de fournisseur, de qualité de l'énergie, dispositifs en vigueur en faveur des clients en situation de précarité, etc...) ; ce document, qui pourra s'inspirer de celui élaboré par la CRE pour les clients professionnels lors de l'ouverture du marché au 1^{er} juillet 2004, devra comporter un lexique destiné à une meilleure compréhension des termes employés ;
- c) la mise en ligne du guide et d'une « foire aux questions » sur les sites des institutions concernées par l'ouverture du marché de l'énergie, sans préjudice des autres modalités publiques pratiques de diffusion qui auront pu être déterminées par ailleurs.

Proposition n° 2 : information pré-contractuelle et conditions contractuelles.

Le CNC demande aux pouvoirs publics d'engager sans délai la transposition dans le code de la consommation des annexes A des deux directives concernant le marché intérieur du gaz et de l'électricité. Il recommande l'ajout au chapitre Ier du titre II du livre I du code de la consommation, relatif aux pratiques commerciales réglementées, d'une section 12 portant sur les contrats de fourniture d'électricité et de gaz naturel précisant :

- a) la nature des informations pré-contractuelles que tout fournisseur d'énergie devra obligatoirement communiquer au consommateur avant la signature d'un contrat avec ce dernier, lui permettant notamment d'identifier le rôle de chaque opérateur,
- b) les conditions contractuelles devant obligatoirement figurer dans le contrat de fourniture d'énergie conclu entre un fournisseur et un consommateur domestique ; elles devront notamment comporter une information claire sur le rôle du fournisseur et des gestionnaires de réseaux ; à cet égard, le consommateur devra pouvoir clairement identifier le rôle du gestionnaire dans la résolution des problèmes apparus sur le réseau dont le numéro d'appel devra figurer sur la facture,
- c) les délais d'information sur l'évolution des tarifs et les modalités selon lesquelles le consommateur peut dénoncer le contrat s'il le souhaite,
- d) qu'un arrêté définira la liste des mentions devant être obligatoirement portées sur la facture,
- e) les sanctions auxquelles s'exposent les fournisseurs ne respectant pas ces dispositions.

¹ Le collège « consommateurs » souhaite par ailleurs que les opérateurs historiques maintiennent le maillage actuel d'accueil de la clientèle EDF-Gaz de France Distribution et les DNN

Proposition n° 3 : traitement des litiges nés de l'exécution des contrats.

a) Le CNC demande que la loi institue un médiateur public de l'énergie qui sera chargé d'examiner les litiges des consommateurs domestiques à l'encontre d'un opérateur, charge au médiateur de déterminer qui du fournisseur ou de l'exploitant des réseaux devra contribuer à la résolution du litige dans le cadre d'un contrat unique.

Les modalités d'intervention du médiateur devront s'inscrire dans le cadre de référence retenu par l'avis que vient de rendre le CNC sur la médiation dans le domaine de la consommation, notamment en ce qui concerne l'examen préalable par le service clientèle de l'entreprise mise en cause par le consommateur.

Le CNC suggère que les moyens dont ce médiateur devra être doté soient apportés par l'interprofession énergétique, sans préjuger des dispositifs de résolution des litiges d'ores et déjà mis en place au sein des entreprises proposant des offres aux consommateurs domestiques.

b) Le CNC souhaite que la Commission des clauses abusives puisse examiner sans délai les projets des documents établis par les fournisseurs à destination des clients domestiques.

Proposition n° 4 : promotion du développement durable.

Le CNC engage les fournisseurs à informer chaque abonné des comportements permettant de réaliser des économies d'énergie et de réduire leurs factures d'énergie et à encourager l'achat d'électricité verte via l'adhésion à un système de garantie de l'origine de l'énergie délivrée.

Il souhaite que les consommateurs puissent continuer à bénéficier de tarifs horo-saisonnalisés leur permettant d'optimiser leur consommation.

Proposition n° 5 : portée de l'exercice de l'éligibilité

Le CNC demande aux pouvoirs publics d'engager sans délai les travaux permettant de clarifier la portée pratique pour les consommateurs domestiques, devenus éligibles à compter du 1^{er} juillet 2007, de deux dispositions de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Il s'agit de :

L'article 66 de la loi précitée qui :

- dispose qu'un consommateur n'est plus autorisé à bénéficier des tarifs réglementés si une autre personne a déjà exercé l'éligibilité sur le site où il souhaite que l'énergie lui soit livrée (un bailleur pourrait ainsi voir le logement qu'il a mis en location ne plus jamais pouvoir bénéficier des tarifs réglementés si son locataire a fait valoir ses droits à l'éligibilité),
- limite à la date du 31 décembre 2007, pour les nouveaux sites de consommation, la possibilité de bénéficier des tarifs réglementés ;

L'article 83 (alinéa 3) prévoyant la facturation de frais lorsqu'un client ayant déjà exercé ses droits à l'éligibilité change à nouveau de fournisseur (l'annexe A de la directive ne prévoit pas de frais en cas de changement de fournisseur).

Proposition n° 6 : conditions de concurrence.

Le CNC demande aux pouvoirs publics d'examiner :

- les modalités selon lesquelles les nouveaux fournisseurs contribueront à due proportion au financement du service universel de l'électricité et au maintien de la continuité de fourniture en cas de défaillance d'un fournisseur ;
- la différence de traitement entre les consommateurs en terme de prix que pourra induire le différentiel de TVA appliquée à la part fixe (abonnement) et à la part variable (consommation d'énergie), notamment lorsque les fournisseurs seront amenés à proposer à leur client une tarification fondée sur la seule part variable ;

- si une procédure d'homologation des entreprises proposant des offres aux consommateurs domestiques serait de nature à assurer que ces entreprises présentent des garanties de sérieux suffisantes.

Proposition n° 7 : organisation de la suite des travaux.

Chaque collège désignera en son sein le membre du CNC qui sera chargé de rapporter au bureau les travaux des groupes de travail GTE et GTG 2007 mis en place par la CRE dans le cadre de la préparation de l'ouverture du marché de l'énergie aux particuliers. Ces deux rapporteurs devront faire régulièrement part de l'état d'avancement de ces deux groupes, s'agissant notamment des travaux inscrits aux propositions 1, 2, 4 et 5, des questions techniques qui se posent en matière de modalités de changement de fournisseur ou encore de la question du choix du type de contrat à retenir.

Comme le prévoit le mandat, le groupe de travail du CNC se réunira à la fin de l'année 2006 pour faire un état de la mise en œuvre des propositions ci-dessus.