

RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION
SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

Rapporteurs : M. Daniel Foundoulis (CNAFAL) pour le collège des consommateurs et usagers
M. François Remoué (MEDEF) pour le collège des professionnels

NOR : ECOC0500285V32

L'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité aux particuliers prévue par les directives du 26 juin 2003 à partir du 1^{er} juillet 2007, va modifier substantiellement le cadre dans lequel les consommateurs noueront des relations avec leur fournisseur d'énergie. Ces derniers auront désormais la possibilité de choisir leur fournisseur parmi plusieurs concurrents -dont l'opérateur historique-.

Ce changement de situation doit s'opérer dans des conditions satisfaisantes pour les consommateurs. Dans cette perspective, il est apparu nécessaire de mener une réflexion suffisamment précoce sur les mesures qui pourraient être adoptées en vue d'améliorer l'information et la protection des consommateurs d'électricité.

Un groupe de travail du Conseil National de la Consommation a donc été mis en place à la fin de l'année 2004, à la demande du Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat, des Professions Libérales et de la Consommation.

Les membres du groupe comprennent des associations de consommateurs, des organisations professionnelles, divers organismes (Commission de régulation de l'Énergie, INC, FNCCR, SIPPEREC), des fournisseurs d'énergie (EDF, Gaz de France, Electrabel, Poweo et Direct Énergie) et des membres de l'administration.

M. Foundoulis, du Cnafal (Conseil National des Associations Familiales Laïques) est rapporteur du collège des consommateurs, M. Rémoué, du Medef, rapporteur du collège des professionnels. Le groupe de travail est présidé par F. Amand, Sous-directeur des Services et Réseaux à la DGCCRF.

Douze séances ont été tenues depuis le 9 décembre 2004, date de la première réunion. Au plan méthodologique, les membres du groupe de travail ont souhaité disposer d'abord d'une connaissance approfondie et partagée du secteur, tant en termes d'organisation et de fonctionnement que sur les plans économique et technique.

Plusieurs séances ont été consacrées à l'audition de personnalités exerçant des missions de nature différente dans le secteur de l'électricité permettant de mieux comprendre l'organisation complexe de ce secteur (1). Les questions posées lors de ces auditions par les représentants des consommateurs ont permis de dégager des sujets de préoccupation (2), et d'envisager des orientations en vue d'améliorer l'information et la protection des consommateurs (3) qui ont donné lieu au projet d'avis ci-joint.

1) LE MARCHE DE L'ELECTRICITE EST COMPLEXE

1.1. – Une nouvelle organisation du marché

1.1.1. - La transposition en droit national des directives de 1996 et de 2003 a conduit le législateur à transformer en profondeur les textes juridiques relatifs au secteur de l'électricité en France.

La loi de 1946 confiait à EDF et aux distributeurs non nationalisés (DNN) un monopole sur les activités de production, de transport et de distribution d'électricité.

Les lois du 10 février 2000, du 3 janvier 2003 et du 9 août 2004 ainsi que leurs décrets d'application, ont profondément modifié l'organisation et le fonctionnement du système électrique français. De plus, la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique a été adoptée le 13 juillet 2005.

Désormais, les activités *d'acheminement* (transport et distribution) *et de fourniture d'énergie* sont séparées et soumises à des règles différentes.

a) Si le transport et la distribution restent des activités sous monopole, elles sont désormais confiées à des gestionnaires de transport et de distribution (GRT et GRD) qui sont tenus d'assurer le bon fonctionnement de ces réseaux.

La gestion de ces réseaux doit, à terme, être indépendante aux plans juridique et comptable, comme le prévoit la directive, ainsi qu'au plan managérial. C'est déjà le cas pour le transport. En ce qui concerne les réseaux de distribution de l'électricité, la séparation comptable est effective depuis le 1^{er} juillet 2000, l'indépendance de gestion depuis l'année dernière ; elle le sera au plan juridique au plus tard en 2007.

Les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution font l'objet de propositions de la part de la CRE transmises aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie qui peuvent approuver ou s'opposer à celles-ci. Pour l'électricité, le principe du timbre poste s'applique (à la différence de l'acheminement du gaz), c'est-à-dire ne tenant pas compte de la distance.

b) La fourniture d'énergie est en revanche ouverte à la concurrence. Cette situation permet aux clients éligibles, c'est-à-dire à l'ensemble des clients professionnels depuis le 1^{er} juillet 2004, de choisir leur fournisseur s'ils le souhaitent. Cependant, l'exercice de l'éligibilité est un droit et non une obligation.

1.1.2. - Pour les clients faisant ou ayant fait jouer leur éligibilité, les prix sont libres sur la partie de leur facture d'électricité concernant l'énergie et les services associés (environ 50 %). Les professionnels qui ne souhaitent pas faire jouer leur éligibilité bénéficient, comme les ménages, des tarifs réglementés fixés par les pouvoirs publics. Toutefois, l'exercice de l'éligibilité est irréversible en ce sens qu'un client qui a fait valoir ses droits ne peut plus revenir aux dispositions contractuelles antérieures et bénéficier du tarif réglementé.

Concrètement, un client éligible raccordé au réseau de distribution a le choix entre deux structures contractuelles pour son achat d'électricité : il peut soit conclure deux contrats, soit en conclure un seul.

Dans le cas de deux contrats, le client en signe un avec le fournisseur sélectionné, qui assure la vente de l'électricité et la gestion du contrat de vente au client, et l'autre avec le gestionnaire du réseau de distribution auquel il est raccordé. Ce dernier gère les lignes à moyenne et basse tension de la sortie des postes de transformation du réseau de transport d'électricité (RTE) jusqu'au compteur des usagers. Cette solution, plus complexe que celle du contrat unique, est généralement utilisée pour les grands sites industriels, notamment ceux qui choisissent deux ou plusieurs fournisseurs.

Dans le cas d'un seul contrat, le client signe un contrat unique avec le fournisseur d'électricité retenu. Dans cette hypothèse, le fournisseur devient l'unique interlocuteur du client en se substituant au gestionnaire du

réseau de distribution dans sa relation avec le client, sauf pour ce qui concerne les interventions d'ordre technique (sur le réseau ou le compteur). Le contrat unique couvre donc à la fois les dispositions relatives à la fourniture d'électricité et celles relatives à l'accès au réseau : en ce sens, il est proche de la facture-contrat intégrée que connaissent aujourd'hui les clients particuliers. Les droits d'accès au réseau sont identiques dans les deux options contractuelles.

1.1.3 – Des qualités substantielles quelque peu virtuelles

Il est matériellement impossible, dans un système électrique interconnecté comme le système européen, de déterminer à chaque instant de quelle installation de production est issue l'électricité utilisée par un consommateur. On ne peut donc concevoir une traçabilité physique des kilowattheures, comme on conçoit une traçabilité physique des aliments par exemple.

Ceci n'empêche pas la mise en place de systèmes de « garantie d'origine » comportant un engagement du fournisseur sur la « nature » de l'énergie livrée, par exemple sur son origine renouvelable. Ces systèmes demandent cependant la mise en place d'institutions particulières indépendantes de certification et de contrôle, pour en assurer la crédibilité. Ainsi, un client qui paiera pour de l'électricité « verte » contribuera bien au financement de ce type de moyens de production, même si, en pratique, il ne peut avoir aucune assurance quant à l'origine physique de l'électricité qu'il consomme.

Face aux interrogations qui se posent dans un secteur en pleine évolution, il est apparu nécessaire d'anticiper les difficultés pratiques qui pourraient se poser lors de l'ouverture complète du marché de l'électricité aux particuliers fixée au plus tard au 1^{er} juillet 2007.

Dans ce contexte, l'audition de différents intervenants a permis de faire progresser la réflexion du groupe de travail.

1.2 - Plusieurs auditions ont permis de mieux appréhender le marché.

1.2.1. – Sur l'économie du secteur électrique

Ont été auditionnés au cours des séances du groupe de travail :

- un représentant de la Dideme (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) qui a présenté les grandes lignes de l'organisation et le fonctionnement du système électrique français, notamment en développant certains aspects du système (production, réseaux de transport et de distribution, prix du marché, tarifs régulés), la contribution aux charges de service public, ([cf. annexe 6](#))

- la directrice du Marché et du service public de l'électricité (DMSE) à la CRE est intervenue pour évoquer les missions de la CRE et des actions menées en faveur des clients éligibles,

- un responsable du gestionnaire de réseau public de transport d'électricité (RTE) a présenté les missions de RTE.

1.2. 2 – Sur les questions soulevées

- une représentante du Cnafal, qui participe au groupe de travail mis en place par M. D... sur le tarif social d'électricité, a présenté les travaux du groupe,

- un représentant du Médiateur EDF a exposé le rôle de son service et les méthodes de règlement des litiges et a fait part des résultats d'une étude relative aux instances de médiation existant à l'étranger pour traiter des litiges dans le domaine de l'énergie,

- une responsable d'Energy-watch, l'autorité britannique en charge de la protection des consommateurs d'électricité et de gaz, a présenté les missions de cette instance,

- une représentante de la DGCCRF a remis au groupe un tableau comparatif des mesures de protection des consommateurs dans plusieurs pays ayant ouvert leur marché de l'électricité à la concurrence ([joint en annexe 3](#)),
- le responsable du service juridique de la FNCCR a présenté aux membres du groupe de travail un projet de code de bonne conduite destiné à guider les relations contractuelles entre fournisseurs et les clients professionnels ayant fait jouer leur éligibilité (artisans, commerçants, PME...),
- un représentant de l'Association des Chambres Françaises de Commerce et de l'Industrie (ACFI) a décrit les dispositions contenues dans un projet de charte établi en liaison avec des fournisseurs d'électricité et la CGMPE visant à garantir des pratiques commerciales loyales à l'égard des petits professionnels dans le cadre de leur relation contractuelle,
- le vice-Président de l'Uniden a fait part du retour d'expérience des gros industriels depuis l'ouverture du marché de l'électricité en 1999,
- le chef du bureau « Transport et Communication » à la DGCCRF a décrit les problèmes rencontrés dans le domaine des télécommunications lors de l'ouverture du marché.

1.2.3. – Sur la présentation des documents contractuels des fournisseurs

Des responsables d'Electrabel, de Poweo, de Direct Énergie et d'EDF-Pro ont présenté les factures type destinées aux petits professionnels sous l'angle de l'information et de la protection des consommateurs accompagnées des conditions générales de vente.

1.2.4. – Sur les mesures qui pourraient être adoptées en terme d'information et de protection des consommateurs

Un juriste du droit de la consommation à la DGCCRF a présenté un projet de document de travail sur la transposition des dispositions de l'annexe A de la directive du 26 juin 2003 sur l'information et la protection des consommateurs.

2) LES CONSOMMATEURS ONT POINTE PLUSIEURS SUJETS DE PREOCCUPATION

Tout d'abord, les associations de consommateurs soulignent que les consommateurs français sont globalement satisfaits des prestations offertes par EDF et n'étaient pas demandeurs de l'ouverture du marché.

Par ailleurs, les consommateurs et des professionnels ont suggéré que les principes qui seront adoptés en matière d'information et de protection du consommateur dans le domaine de l'électricité soient transposés au secteur du gaz. Le bureau du CNC du 22 juin 2005 a approuvé l'extension du mandat au secteur du gaz.

De nombreuses questions ont été soulevées au cours des débats, qui ont porté principalement sur les thèmes suivants :

a) L'information du consommateur sous différents aspects

Les consommateurs, d'une manière générale, ne sont pas encore sensibilisés aux questions qui vont se poser avec l'ouverture du marché de l'énergie en 2007. Ils méconnaissent pour la plupart les changements qui vont se poser en terme d'organisation du système énergétique -en particulier pour l'électricité- et des opportunités qui leur seront offertes à cette date. Un effort important d'information du public devra donc

être effectué pour expliquer, de manière claire, quels types d'opérateurs interviendront à partir du 1^{er} juillet 2007 dans le secteur de l'énergie et quels seront leurs rôles respectifs.

Dans ce nouveau contexte, l'information communiquée aux consommateurs préalablement à la souscription d'un contrat avec un fournisseur d'énergie devra tendre non seulement à leur expliquer de manière pédagogique les grands principes du fonctionnement du marché de l'énergie mais leur permettre également d'appréhender la nature des relations qui les liera avec ce dernier. Le contenu et la lisibilité des documents d'information pré-contractuelle diffusés par les fournisseurs d'électricité et de gaz devront donc faire l'objet d'un examen attentif.

En particulier, l'accent devra être mis sur la transparence des offres commerciales (y compris en ce qui concerne les prestations annexes), notamment sur les offres groupées et sur la tarification.

b) L'encadrement des pratiques susceptibles d'être mises en œuvre par des fournisseurs

Le fait que l'électricité soit une ressource essentielle a conduit les représentants des consommateurs à envisager que les pratiques commerciales des fournisseurs d'électricité -ou de gaz- soient spécialement encadrées, pour éviter tout comportement excessif, telles les offres déloyales ou agressives, comme le montrent certains exemples étrangers. Ainsi, en Grande-Bretagne, il a été un temps envisagé d'interdire le démarchage pour la vente de l'électricité.

Certes, l'adoption d'une charte d'engagement ou encore d'un code de bonne conduite par les fournisseurs (cf. charte pour petits clients professionnels établie par les organismes consulaires, la CGPME et les fournisseurs d'énergie, le projet de code de bonne conduite élaboré par la FNCCR) montre une sensibilisation à ce type de question. Pour autant, ce sujet a soulevé des débats. En effet, ces documents n'ont aucune force contraignante sur le plan réglementaire, ce qui peut inciter les fournisseurs à ne pas respecter leurs engagements. Cette situation a pu être constatée dans d'autres secteurs. Par ailleurs, le risque existe de voir ce type de charte se multiplier ce qui atténuerait fortement leur portée.

Plusieurs associations ont suggéré que les entreprises prennent des engagements devant elles sur la force, par exemple, des « contrats approuvés ».

Une autre association a émis l'hypothèse de faire signer aux fournisseurs un acte écrit d'engagement ferme préalable à l'obtention d'une autorisation d'exercice.

Toutefois, les fournisseurs, qu'ils aient ou non adhéré aux principes d'une charte, se verront appliquer, s'ils mettent en œuvre des pratiques commerciales déloyales à l'égard des consommateurs le droit commun (ex. abus de faiblesse, publicité mensongère ou de nature à induire en erreur) qui va être renforcé prochainement avec la transposition dans le code de la consommation de dispositions sur les pratiques commerciales déloyales (agressives et trompeuses) qui prévoira des sanctions à l'égard des opérateurs ayant mis en œuvre des comportements prohibés.

Enfin, l'hypothèse de la faillite d'un fournisseur devra être examinée attentivement, notamment dans le cadre des travaux du GTE 2007, notamment pour permettre au client de bénéficier d'une solution de recours auprès d'un autre opérateur à des conditions satisfaisantes.

c) La qualité et la continuité de la fourniture

Les responsabilités des différents intervenants dans le fonctionnement du système devront être clarifiées. En particulier, les consommateurs, qui auront toujours eu à traiter avec EDF GDF Services (depuis séparé en trois entités : EDF Gaz de France Distribution (EGD), Électricité de France Réseaux de Distribution (ERD), Gaz de France Réseaux de distribution (GRD) ou les DNN, auront des difficultés à comprendre que

la continuité de la fourniture relève de la responsabilité des gestionnaires de réseaux mais que, par exemple, l'origine de la fourniture est de la responsabilité du fournisseur (EDF Commerce par exemple).

La complexité de cette nouvelle organisation nécessitera de préciser le rôle des différents intervenant : transporteur, distributeur et fournisseur, en spécifiant à quel acteur le consommateur doit s'adresser en cas de problème sur le réseau (un numéro d'appel devra figurer sur la facture) et les règles à suivre dans une telle situation.

d) Le choix du type de contrat

Aujourd'hui, les clients domestiques ne signent qu'un contrat, dit contrat intégré, avec leur fournisseur historique. Ce contrat intégré couvre les aspects fourniture et accès au réseau, ce que reproduit le contrat unique.

Les clients éligibles ont, pour leur part, la possibilité de souscrire :

- soit un contrat unique (qui couvre la fourniture d'énergie et l'accès au réseau),
- soit deux contrats, comprenant d'une part un contrat d'accès au réseau public de distribution signé avec le gestionnaire de réseau, et, d'autre part, un contrat de fourniture signé avec un fournisseur.

La question se pose de savoir s'il faut maintenir aux ménages le choix de ces deux procédures. Pour des raisons de simplicité, le contrat unique semble être une solution préférable. Ce point sera clarifié dans le cadre des travaux du GTE 2007.

e) Le règlement des litiges

La question s'est posée de savoir quel est le type d'instance le mieux adapté pour apporter des réponses satisfaisantes aux plaintes des consommateurs et aux litiges de nature commerciale. Ce sujet a fait l'objet de nombreux débats au sein du groupe de travail.

Au final, la solution préconisée par le groupe est d'instituer par la loi un médiateur public de l'énergie qui interviendrait en appel (cf. proposition n° 3 de l'avis rendu par le CNC).

f) Le changement de fournisseur

Les modalités de changement de fournisseur peuvent donner lieu à des abus de la part de certains opérateurs qui pourrait être tentés, par exemple, de pénaliser le consommateur par divers moyens (frais excessifs, interruption de la fourniture etc...).

Ce point sera étroitement encadré par les pouvoirs publics, dans le cadre du projet de transposition de l'annexe A.

A cet égard, l'annexe A de la directive précise, dans son point « e », que les consommateurs ne doivent pas se voir facturer de frais en cas de changement de fournisseur.

g) La situation des consommateurs vulnérables

La situation des consommateurs les plus fragiles est une question très sensible. Il conviendra de sensibiliser les opérateurs à la réglementation applicable dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les décrets adoptés sur le tarif social et la procédure à suivre en cas d'impayés des factures d'électricité (cf. encadré p.9) et de faire connaître au public les droits dont il dispose dans ce domaine.

h) Les obligations de service public

Les obligations de service public resteront en vigueur avec l'ouverture du marché. Pour autant, il conviendra d'éclaircir certains points, notamment celui de savoir si un client insatisfait de son fournisseur peut bénéficier d'un contrat auprès du fournisseur chargé de la mission de service public dite « de dernier recours » à un prix abordable et de vérifier les conditions dans lesquelles ce prix sera fixé ou encore celui du délai de remise sous tension en cas de changement de fournisseur ou d'abonné.

Ces questions seront examinées dans le cadre des travaux du GTE 2007.

i) L'électricité d'origine renouvelable

L'achat d'électricité verte devra progresser dans la perspective des objectifs environnementaux fixés au plan communautaire, comme le prévoit par ailleurs la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Cette progression requiert toutefois que les affirmations des fournisseurs sur l'origine de l'électricité vendue soient suffisamment contrôlées.

3) LES TRAVAUX DU GROUPE ONT PERMIS DE RETENIR PLUSIEURS PISTES POUR AMÉLIORER L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A l'issue des travaux entrepris par le groupe de travail, sept mesures ont été retenues (cf. projet d'avis ci-joint). D'une manière générale, les actions envisagées s'attachent à anticiper les difficultés qui pourraient se poser avec l'ouverture du marché de l'énergie aux particuliers en 2007 en proposant d'agir à différents niveaux ; tout d'abord, au stade de l'information générale délivrée au public, (actions de communication), puis de la protection du consommateur dans sa relation avec son fournisseur d'énergie (encadrement de l'information pré-contractuelle et des conditions contractuelles), enfin en précisant les modalités de règlement des litiges qui pourraient être retenues. Les actions restantes visent à promouvoir le développement durable en agissant sur le comportement des utilisateurs, à demander aux pouvoirs publics d'éclaircir la portée de certains textes ou encore d'examiner certaines modalités pratiques qui peuvent induire des effets négatifs en terme de concurrence.

L'une des actions essentielles retenue par l'ensemble des membres du groupe de travail sera d'informer les consommateurs de l'ouverture du marché de l'énergie, notamment en terme d'organisation et de fonctionnement, et des nouvelles possibilités qui s'offriront à eux en 2007.

3.1 – Action n ° 1 : l'information générale du public avant l'ouverture du marché

3.1.1 - L'ensemble des membres du groupe de travail a convenu de la nécessité de réaliser avant 2007 un important travail d'information en direction des petits consommateurs. En effet, l'ouverture du marché de l'électricité et du gaz à l'ensemble des clients professionnels, effective depuis le 1^{er} juillet 2004, a mis en évidence une méconnaissance des règles de fonctionnement et de l'organisation du système, voire un désintérêt par rapport à ces questions, et ce, malgré les efforts fournis par la CRE dans ce domaine (documents d'information mis à disposition sur son site Internet). L'idée implicite qui sous-tend ce souhait est que les fournisseurs, d'ici 2007, devront améliorer leurs pratiques sous la pression des petits professionnels, au bénéfice final des consommateurs domestiques.

Les travaux organisés dans le cadre du GTE 2004 à l'intention des petits professionnels permettent par ailleurs de disposer d'un retour d'expérience pour mettre en place à temps des outils d'information permettant aux ménages de mieux appréhender les nouvelles possibilités qui s'offriront à eux.

3.1.2 - D'ores et déjà, des actions de communication pourraient être entreprises plusieurs mois avant le 1^{er} juillet 2007 pour informer le grand public de l'ouverture prochaine du marché de l'électricité et du gaz.

Concrètement, ces actions pourraient prenant différentes formes ([cf. proposition n° 1 de l'avis du CNC](#)) :

→ l'organisation d'une campagne d'information décrivant de manière claire la nouvelle organisation du marché de l'énergie et rassurant les ménages sur le maintien des missions de service public, dans un langage accessible à tous devra être organisée avec l'appui des pouvoirs publics,

→ la rédaction, dans le cadre des travaux du GTE/GTE 2007 mis en place par la Commission de régulation de l'Énergie, d'un guide destiné aux consommateurs domestiques expliquant de manière pédagogique les grands principes de l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité et répondant concrètement aux questions pratiques qui vont se poser ¹ ; 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 ;

→ enfin, la mise en ligne d'un guide et d'une « Foire aux questions » sur les sites de différentes institutions ou organismes (CRE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, INC, associations de consommateurs, fournisseurs d'énergie, FNCCR), sans préjudice des autres modalités publiques pratiques de diffusion qui auront pu être déterminées par ailleurs, paraît indispensable pour répondre aux interrogations des consommateurs.

Pour permettre aux consommateurs de comparer les offres de chaque fournisseur, les associations de consommateurs estiment qu'il est indispensable que les consommateurs domestiques puissent disposer d'une information leur permettant de comparer les différentes offres, par exemple sur la base de prix moyen TTC du kWh ou des dépenses par profils type de consommation validés par la CRE.

Par ailleurs, dans un contexte de hausse des prix de l'énergie et de volonté exprimée tant au niveau communautaire qu'au plan national de maîtrise de la demande d'énergie, il paraît important également de tenter d'infléchir le comportement des ménages en leur prodiguant des conseils visant à leur apprendre à mieux maîtriser leur consommation d'énergie et de leur permettre ainsi de réduire leurs factures d'énergie.

Les fournisseurs seront tenus d'apporter à leurs abonnés tout conseil de nature à leur apprendre à maîtriser l'énergie.

¹ (quelles conséquences sur les prix, sur la relation avec l'opérateur historique, sur les modalités de changement de fournisseur, sur le rôle du fournisseur, du transporteur et du distributeur, sur les voies de recours et de traitement des litiges, etc.....)

Dispositions concernant les clients en situation de précarité

Il conviendra de préciser le rôle du fournisseur et du distributeur à l'égard des clients en situation de précarité et de rassurer les consommateurs vulnérables sur le maintien des dispositifs de solidarité déjà existants, comme le prévoit l'article 2 de la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Pour ce qui concerne l'électricité, deux décrets en particulier sont déterminants, l'un faisant intervenir les distributeurs, le second les fournisseurs.

Tout d'abord, le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004, qui prévoit l'application d'un tarif social d'électricité pour les ménages ayant des ressources annuelles inférieures à un certain plafond (5520 euros). Ce sont les organismes d'assurance maladie qui communiquent aux distributeurs d'énergie la liste des personnes remplissant les conditions de ressources. Ces derniers envoient ensuite aux familles concernées une attestation à compléter.

Par ailleurs, un décret (n° 2005-971 du 10 août 2005) vient d'être adopté sur la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité. L'objectif est d'éviter les coupures d'électricité pour les populations en situation de précarité en assurant la coordination entre les fournisseurs d'électricité et les services sociaux.

Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des distributeurs et des fournisseurs d'électricité.

Au-delà des actions de communication à l'égard du public, l'accent devra être mis sur le contenu de l'information précontractuelle.

3.2 – Action n° 2 : l'information liée à la relation contractuelle nouée entre un consommateur et un fournisseur d'énergie

La qualité des relations entre le consommateur et le fournisseur d'énergie sera appréciée au regard de l'évolution de la relation contractuelle (formation, exécution, résiliation ou reconduction du contrat).

L'information pré-contractuelle des consommateurs est encadrée par des textes en droit national de portée générale.

Les associations de consommateurs sont unanimes à souligner l'importance qu'il convient d'accorder à l'information préalable des consommateurs, obligation que les fournisseurs sont tenus de respecter, conformément à l'article L 111.1 du Code de la Consommation 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 ».

Toutefois, cette disposition de portée générale n'est pas suffisante pour garantir aux consommateurs d'énergie un niveau élevé de protection et d'information dans le cadre du contrat qui le lie avec leur fournisseur d'énergie.

3.2.1 – L'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité aux particuliers nécessitera l'adoption de dispositions spécifiques propres aux contrats de fourniture d'énergie pour assurer une meilleure protection des consommateurs

A cet égard, les directives européennes du 26 juin 2003 sur les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, et en particulier leur annexe A, imposent à tout fournisseur des obligations en terme d'information précontractuelle ainsi que le respect de conditions contractuelles lors de la conclusion de tout contrat de fourniture d'énergie.

Ainsi, un certain nombre d'informations doivent impérativement être communiquées avant la conclusion du contrat d'énergie ou la confirmation de celui-ci. Elles concernent tant les conditions générales de vente (modification du contrat, évolution des prix, mode de paiement, changement de fournisseur, modalités de traitement des litiges...) et précisent d'autre part, les éléments devant être intégrés dans les conditions particulières du contrat (identification et adresse du fournisseur, description du service rendu et les modalités du contrat...).

Les dispositions mentionnées à l'annexe A de la directive devront faire l'objet d'une transposition dans le code de la consommation, comme cela a été le cas dans d'autres secteurs, par le biais de la création d'une nouvelle section 12 relative aux conditions de conclusion des contrats de fourniture d'électricité et de gaz qui s'appliqueront à l'ensemble des fournisseurs d'énergie.

La transposition de ces dispositions dans le code de la consommation fixera la liste des obligations que devra respecter tout fournisseur d'énergie tant en terme de communication d'information précontractuelle (ex. : nature du contrat proposé, détail de l'offre contractuelle), des modalités de conclusion du contrat (ex. : modes de conclusion du contrat, faculté de dénoncer le contrat...) que de conditions contractuelles (ex. : modalités de paiement, délai d'exécution du contrat...).

Des sanctions seront prévues pour les fournisseurs ne respectant pas ces obligations.

S'agissant des contrats de fourniture de gaz naturel, les consommateurs devront être informés, comme le prévoit l'annexe A de la directive, du niveau de qualité définie à des prix raisonnables.

Par ailleurs, en vue de renforcer la protection des consommateurs, il est proposé que la commission des clauses abusives examine l'ensemble des documents établis par les fournisseurs pour vérifier qu'ils ne comportent pas de clauses abusives.

3.2.2. – Éléments concernant la facturation

Le contenu du document tarifaire s'appliquant à l'ensemble des fournisseurs d'énergie devra comporter le détail de l'ensemble des prestations fournies et les prix correspondant à celles-ci afin qu'il soit en mesure de comparer les offres qui lui sont soumises et notamment :

- les éléments d'identification du fournisseur (identité, adresse, horaires d'ouverture, service à contacter en cas de problème, mail),
- les prestations fournies (abonnement choisi comprenant d'éventuelles options, origine de l'électricité,...)
- le détail du montant de la facture (nombre de kWh, prix du kWh, rémunération du gestionnaire du réseau électrique, éventuellement prestations annexes, charge du Service Public de l'Électricité, taxes locales sur l'électricité, montant total hors taxes et TTC,...),
- les modalités et délais de paiement (paiement mensuel, prélèvement automatique, paiement en ligne, périodicité, etc.),
- divers (historique de la consommation, type de facture -sur relevé ou estimée-...),
- le service à contacter en cas de dépannage.

Les conditions de présentation de la facture devront être encadrées, comme cela a été le cas dans le secteur de la téléphonie. Les mentions portées sur la facture seront fixées par voie réglementaire.

3.3 – Action n° 3 : le traitement des litiges et la mise en place d'un médiateur spécifique au secteur de l'énergie

Cette question a soulevé de nombreux débats sur le type de dispositif à retenir. Après discussion entre les membres, la mise en place d'une instance spécifique à la protection des consommateurs d'énergie prenant la forme d'un médiateur public de l'énergie est apparue appropriée.

Ce dernier sera compétent pour traiter tout différend entre un consommateur domestique et un opérateur. Le médiateur devra déterminer, selon le type de litige, si celui-ci relève du fournisseur ou de l'exploitant des réseaux.

Pour autant, l'existence des dispositifs de résolution des litiges propres à chaque entreprise n'est pas remise en cause.

A cet égard, le dispositif mis en place devra s'appuyer sur les principes posés par l'avis du CNC sur la médiation dans le domaine de la consommation.

Les consommateurs d'énergie devront être informés de l'existence du médiateur public de l'énergie et de ses modalités de saisine et de fonctionnement.

Ce dispositif devra être créé par le biais d'un texte législatif.

3.4 – Action n° 4 : Sensibilisation des consommateurs aux questions de développement durable

Dans ce domaine, une des actions préconisées par le CNC est d'encourager les consommateurs à acheter de l'électricité verte, à travers l'adhésion à un système de garantie de l'origine de l'énergie délivrée, pour s'assurer notamment qu'il participe effectivement au financement de ce moyen de production. Cette proposition va dans le sens des dispositions de la loi d'orientation sur l'énergie, qui vise à développer la production intérieure d'électricité d'origine renouvelable.

Par ailleurs, le CNC souhaite le maintien des tarifs horo-saisonnalisés qui permettent aux consommateurs d'optimiser leur consommation.

3.5 – Action n° 5 : l'exercice de l'éligibilité au regard de la loi du 13 juillet 2005

La loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique prévoit deux dispositions susceptibles de poser des difficultés pour les consommateurs domestiques qui deviendront éligibles au 1^{er} juillet 2007.

Il s'agit de l'article 66 et de l'article 83. Le premier pourrait aboutir à limiter, pour les consommateurs domestiques, la possibilité de bénéficier des tarifs réglementés. Le second prévoit qu'en cas de changement de fournisseur, un consommateur ayant déjà exercé ses droits à l'éligibilité se verra facturer des frais, ce qui est contraire à l'annexe A de la directive qui précise qu'aucun frais ne sera facturé à un consommateur domestique en cas de changement de fournisseur.

Il paraît important de clarifier ces points qui ne seront pas neutres pour les consommateurs.

3.6 – Action n° 6 : les questions qui se posent en matière de concurrence

Les membres du groupe de travail ont soulevé trois questions dont la mise en œuvre serait susceptible, lors de l'ouverture totale du marché au 1^{er} juillet 2007, de créer des conditions de concurrence qui ne seraient pas équivalentes entre les fournisseurs d'énergie.

Ont ainsi été abordées la question : du financement du service universel par les nouveaux fournisseurs et du maintien de la continuité de fourniture en cas de défaillance d'un fournisseur, du différentiel de TVA appliqué à l'abonnement et à la consommation d'énergie, de l'éventualité d'une procédure d'homologation des entreprises présentant des garanties suffisantes.

Les membres du groupe de travail souhaitent que les pouvoirs publics apportent des éclaircissements sur ces sujets.

Par ailleurs, l'adoption récente d'un texte dans le domaine des télécommunications électroniques, qui vise à renforcer l'information et la protection des utilisateurs, pourrait être reprise, dans ses principes, dans le secteur de l'énergie.

3.7 - L'éventualité d'une transposition au secteur de l'énergie de dispositions adoptées récemment dans le secteur des communications électroniques

Un décret daté du 26 juillet 2005 vient d'être adopté sur les conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux et la fourniture de services de communications électroniques.

Ses dispositions imposent aux opérateurs des obligations (exploitations de réseaux et fournisseurs de services de communications électroniques) visant notamment à améliorer le service rendu aux utilisateurs. Les opérateurs sont tenus d'une part, de garantir à leurs clients une qualité, une disponibilité du réseau et des services satisfaisants, d'autre part, de mettre à la disposition du public des informations sur les conditions générales et contractuelles de fourniture du service fourni (conditions de renouvellement des contrats, de qualité de service, délais de fourniture et types de services de maintenance offerts, description des services offerts, tarifs des offres, formules d'indemnisation proposées, règlement des litiges, mise à disposition de ces informations...).

Des mesures de même nature pourraient être adoptées dans le domaine de l'énergie.

* *

*

Les points soulevés au cours des différentes séances du groupe de travail ont mis en évidence la complexité du secteur et ont montré la diversité des questions qui se posent pour préparer dans de bonnes conditions l'ouverture du marché de l'électricité aux consommateurs domestiques.

Les membres du groupe de travail qui ont manifesté un vif intérêt sur ces questions, ont recensé un certain nombre de pistes qui nécessiteront des actions spécifiques, notamment en terme d'information des consommateurs, d'exigences à formuler auprès des nouveaux acteurs intervenant dans le secteur qui conduiront à une adaptation du droit national.

Par ailleurs, afin de préparer dans des conditions satisfaisantes l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité aux particuliers à partir du 1^{er} juillet 2007, la CRE vient pour sa part de mettre en place des groupes de travail, réunissant des opérateurs intervenant dans le secteur de l'électricité et du gaz (fournisseurs, gestionnaires de réseaux...) ainsi que divers intervenants (associations de consommateurs, installateurs, organisme parapublic et pouvoirs publics) comme elle l'avait fait précédemment pour préparer l'ouverture du marché aux professionnels.

Il s'agit d'apporter des éléments de réponse aux questions qui se posent au plan technique afin de préciser les règles qui vont s'imposer aux opérateurs, notamment dans leurs relations contractuelles avec leurs clients.

A cet égard, 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. Ces derniers seront chargés de faire part de l'état d'avancement des travaux de la CRE notamment sur les questions qui se posent de manière concrète dans la relation entre les fournisseurs et leur client.

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 figurant dans l'avis.

ANNEXES

- 1) [Le mandat](#)
- 2) Directives du 26 juin 2003 sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz ainsi que leurs annexes A portant sur des mesures relatives à la protection des consommateurs dans le [domaine de l'électricité](#) et du [gaz](#)
- 3) [Tableau](#) présentant l'organisation du système électrique dans des pays étrangers à partir d'éléments d'information transmis par les missions économiques – ([les commentaires](#))
- 4) [Décret du 10 AOUT 2005](#) relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité
- 5) [Décret du 26 juillet 2005](#) relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux et à la fourniture de services de communication électroniques
- 6) [Le marché français de l'électricité](#). Présentation de la Dideme