

L'accès au gaz et à l'électricité : passer d'une responsabilité individuelle à une responsabilité collective

En 2007, le consommateur résidentiel est passé du statut d'usager d'un service public de fourniture d'énergie à celui de client d'un fournisseur privé. D'une négociation collective sur les prix et sur la gestion du contentieux, nous sommes passés à une logique de choix individuels, modifiant les rapports entre consommateur et fournisseur. Adoptée in extremis, l'ordonnance a tenté de préserver un accès effectif de tous à l'énergie. L'année passée, le Parlement l'a évaluée. Aujourd'hui, le gouvernement procède à sa modification.

Dans la foulée, plusieurs organisations, représentantes des consommateurs au Conseil des usagers du gaz et de l'électricité de la région Bruxelloise, se sont mobilisées

EN JUIN DERNIER, UN COLLOQUE S'EST TENU AU SUJET DES EFFETS DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE SUR L'ACCÈS DES MÉNAGES AU GAZ ET À L'ÉLECTRICITÉ. CET ARTICLE REVIENT SUR DEUX ÉLÉMENTS IMPORTANTS QUI Y ONT ÉTÉ ABORDÉS: LE STATUT DU CLIENT ET LE PROCESSUS POLITIQUE POUVANT ABOUTIR À UN CONSENSUS ENTRE ACTEURS DU MARCHÉ, CONSOMMATEURS ET GOUVERNEMENT.

/ Eric Devuyt
Service d'études de la CSC Bruxelles

pour ouvrir le débat en organisant au mois de juin dernier un colloque consacré aux effets de l'ouverture du marché sur l'accès des ménages au gaz et à l'électricité. Les contributions des acteurs

sociaux **A** en contact direct avec les clients ont, à plusieurs reprises, mis en évidence la complexité et la difficulté pour les clients résidentiels de comprendre le fonctionnement du marché, les

exigences que comporte le choix d'un fournisseur, les nuances dans l'établissement ou la rupture du contrat, les difficultés également pour se faire entendre, faire valoir ses droits... enfin bref, l'accès



L'OUVERTURE DES MARCHÉS À LA CONCURRENCE...

n'est pas aisé et il est d'autant plus compliqué que les clients sont petits ou précaires.

Les fournisseurs **B** quant à eux ne remettent plus en question la nécessité d'avoir des mesures sociales de protection. Ils les soutiennent et expriment la nécessité d'envisager l'octroi du statut de client protégé plus en amont de la procédure, dès la mise en demeure. Ce sur quoi les représentants des consommateurs les rejoignent, à ceci près, que les motivations sont différentes. Les fournisseurs y voient un avantage financier et administratif. Le client, dès la mise en demeure, serait transféré chez le fournisseur de dernier ressort, Sibelga. Le coût serait à charge de la collectivité. Ils évacuent donc les clients "à risques" et garantissent ainsi leur marge. Les seconds considèrent cette disposition, dans le chef des ménages, comme une mesure préventive qui permettrait d'une part de réduire le risque d'endettement et d'autre part d'instaurer rapidement les mesures d'accompagnement nécessaires. L'objectif ne sera pas ici de présenter une synthèse exhaustive des travaux. Deux idées sont retenues et seront développées à partir des constats présentés ci-dessus. La première partie traitera du statut

du client. La seconde abordera le processus politique à inventer en vue d'aboutir à un consensus équilibré entre les parties : acteurs du marché, consommateurs et gouvernement.

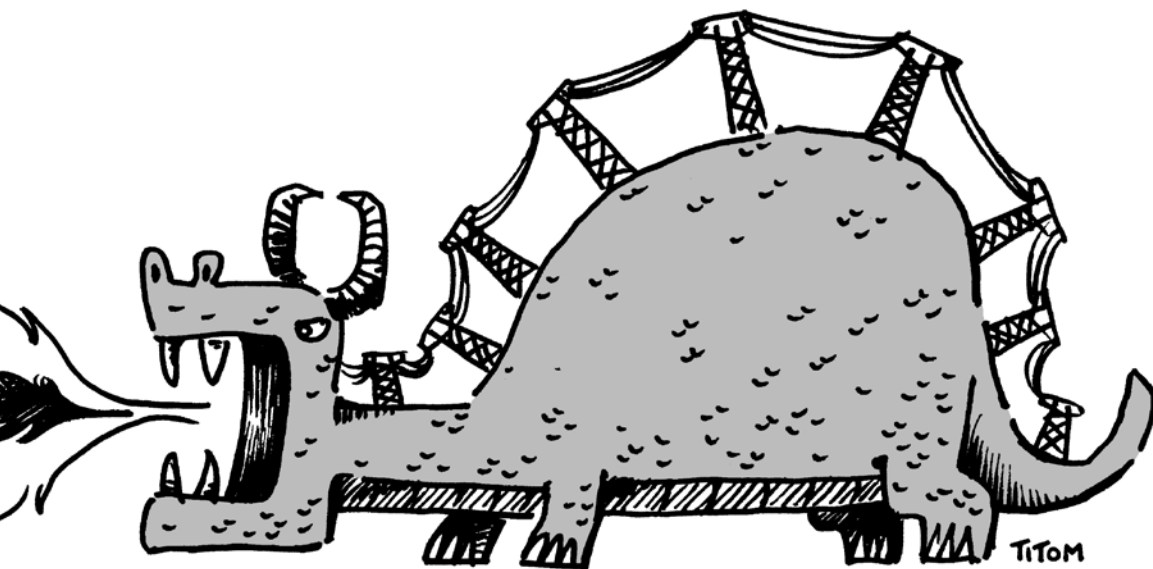
LE STATUT DU CLIENT : LE CLIENT LIBRE, MAIS ISOLÉ

Les limites d'une approche individuelle
Le niveau d'utilité sociale, au sens de la valeur d'usage, des "biens" gaz et électricité leur confère un statut spécifique par rapport à d'autres biens de consommation. Ces "biens" spécifiques trouvent indirectement leur statut dans l'article 23 de la Constitution belge. La notion du droit au logement décent y est inscrite. Elle implique notamment, pour être effective, un accès à l'énergie et à l'eau. Ce statut doit être déterminant dans la façon d'envisager la relation contractuelle entre client et fournisseur sur le marché du gaz et de l'électricité. L'augmentation croissante du nombre de clients protégés **C** depuis l'ouverture du marché, et donc du contentieux des ménages, interpelle et nous oblige à ouvrir le débat en ne se limitant pas uniquement à la responsabilisation individuelle des clients et aux mesures à prendre en cas de non-

respect du contrat.

La question du compteur à budget **D** illustre à merveille cet enjeu. Les fournisseurs demandent l'instauration du compteur à budget en région bruxelloise. Selon eux, cette solution permet de responsabiliser les clients. Elle permet également d'évacuer les clients défaillants et par là d'externaliser le risque. Paradoxalement, certains acteurs sociaux en contact régulier avec les clients sont tentés de s'allier à cette option.

Or, jusqu'à ce jour, en région wallonne, au sein de laquelle le gouvernement wallon a instauré les compteurs à budget, personne n'a pu démontrer l'impact de cette mesure sur la dette des ménages ni sur sa gestion, ni enfin sur la consommation énergétique. Il semblerait même que cette solution pousse les ménages concernés à adopter des comportements d'autocoupure ou des choix de dépense en transférant le défaut de paiement sur d'autres débiteurs, tels que le propriétaire. De façon sarcastique, on pourrait imaginer l'Office des propriétaires revendiquer, d'ici peu, les "serrures à budget". L'enjeu est donc bien plus large que la question énergétique ; ce dont il s'agit, c'est de précarisation sociale et économique des ménages. →



... TOUS BÉNÉFICES POUR LE CONSOMMATEUR ?

(48)

ÉVALUATION DE L'ORDONNANCE BRUXELLOISE PAR LA CGEE

(Claude Adriaenssens)

(50)

TROIS MESURES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS À L'ÉNERGIE

(Paul Vanlerberghe)

(52)

À PROPOS DES GARANTIES EXIGÉES PAR LES FOURNISSEURS

(Judith Lopes Cardozo)

(56)

VERS UNE TARIFICATION PROGRESSIVE DE L'ÉNERGIE ?

(Paul Vanlerberghe)

(58)

LES COMPTEURS INTEL- LIGENTS TESTÉS EN FRANCE

(Paul Vanlerberghe)

→ Cette solution ne résoudra pas le problème. Elle l'occulte. L'individu se retrouve plus isolé encore. Le libre marché est censé s'autoréguler et produire des effets positifs pour tous les clients ; or il semble que ces effets attendus soient limités. Le compteur à budget risque, et ce n'est pas peu dire dans un contexte de libéralisation accrue des services, d'évacuer du champ social, public, collectif et donc in fine du politique, la question de l'accès à l'énergie, et par là la précarisation grandissante de la population.

Au-delà de la relation particulière client/fournisseur, la curiosité pousse certains observateurs à comprendre les dynamiques au sein même des fournisseurs, en particulier entre les "nouveaux" acteurs et les acteurs historiques. Cette question semble anodine, mais se révèle un enjeu caché susceptible d'accentuer la position défavorable des clients résidentiels.

Depuis l'ouverture du marché, les nouveaux fournisseurs doivent conquérir des parts de marché. D'entrée de jeu, les positions respectives entre fournisseur historique et nouveau fournisseur étaient inégales. Cette différence n'est pas uniquement liée aux parts de marché détenues par les uns et par les autres, elle est également

liée aux moyens respectivement disponibles en marketing, en dispositif de vente, en gestion clientèle, en gestion du contentieux, en capacité d'achat de gaz et d'électricité en amont, en réserve financière... Il est à ajouter que plus l'assiette clientèle d'un fournisseur est large, plus il est aisé de diluer le risque et le coût engendrés par les clients en défaut de paiement.

Dans quelle mesure ces déséquilibres, ces tensions entre les nouveaux fournisseurs et les fournisseurs historiques n'ont-ils pas de conséquences sur la nature des relations client résidentiel/fournisseur et ne sont-ils pas reportés sur les consommateurs finaux, et en particulier sur les consommateurs résidentiels. Consommateurs résidentiels, qui, singularité bruxelloise, sont statistiquement plus fragiles sur la plan socio-économique par rapport aux deux autres régions, et sont de plus peu énergivores.

Petite consommation, demande sociale solvable douteuse pour une part non négligeable de la population, deux ingrédients qui poussent à créer un marché à deux vitesses. Il est, de surcroît, difficilement acceptable pour les consommateurs de subir les conséquences des distorsions existant entre les fournisseurs.

Au colloque du mois de juin, la question fut posée par les organisations des consommateurs au représentant des fournisseurs. Elle resta sans réponse.

UN CONSENSUS ÉQUILIBRÉ ENTRE LES PARTIES

La culture du dialogue social peut-elle ouvrir des perspectives pour dépasser les effets négatifs du marché sur les clients résidentiels et rendre le cadre normatif plus efficace ?

Cela nous amène à développer le second aspect, la nécessité de penser une approche collective de la contractualisation.

Il est incontestable que le gouvernement a joué un rôle fondamental dans la définition des dispositions visant à rééquilibrer le rapport client/fournisseur. Les représentants des consommateurs résidentiels soutiennent fermement ce cadre. Toutefois, au regard des contributions des différents acteurs, dont le régulateur, force est de constater que le cadre légal n'est pas suffisant pour garantir un accès facile, effectif et durable à tous.

Au regard de ce qui précède, la contractualisation entre deux parties, prises isolément, client/fournisseur comporte des limites.

La question du droit à l'énergie pour tous les dépasse, c'est une "question sociale".

Dans cette perspective, les acteurs sociaux, les consommateurs, les acteurs de marché et le pouvoir politique ont une responsabilité collective.

Cette responsabilité collective existe dans d'autres domaines. L'analogie avec les relations collectives de travail est à ce titre intéressante (voir encadré).

Par analogie, la question se pose pour la relation contractuelle entre client et fournisseur. Elle n'est pas, par comparaison aux relations collectives de travail, "encadrée" par une norme produite et intégrée collectivement au sein d'une instance de concertation composée des représentants des acteurs du marché et des représentants des consommateurs.

Toutefois, les prémices d'une "concertation" sur le marché du gaz et de l'électricité ont vu le jour au sein de la Région bruxelloise. Le gouvernement bruxellois a instauré le Conseil des usagers du gaz et de l'électricité. Ce conseil est composé entre autres de représentants des consommateurs, des fournisseurs, du gestionnaire du réseau de distribution et de transport. Il est

Rappelons que les risques liés à la relation contractuelle entre travailleur et employeur au sein d'une entreprise (la maladie, la rupture du contrat...) ont été compensés par le création d'un salaire différé, la sécurité sociale, via entre autres les soins de santé, les allocations de chômage...

Récemment, l'Union européenne rappelait dans le cadre des projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale que les transferts sociaux diminuaient en moyenne de 38 %, au sein des États-membres, le risque de pauvreté.

Complémentairement, la relation contractuelle travailleur/employeur s'inscrit dans un cadre négocié collectivement. Le contrat ne peut être en contradiction avec ce cadre suivant le principe de la hiérarchie des sources du droit. La reconnaissance du travailleur, de ses droits, s'est donc faite en dehors de

la relation individuelle avec l'employeur.

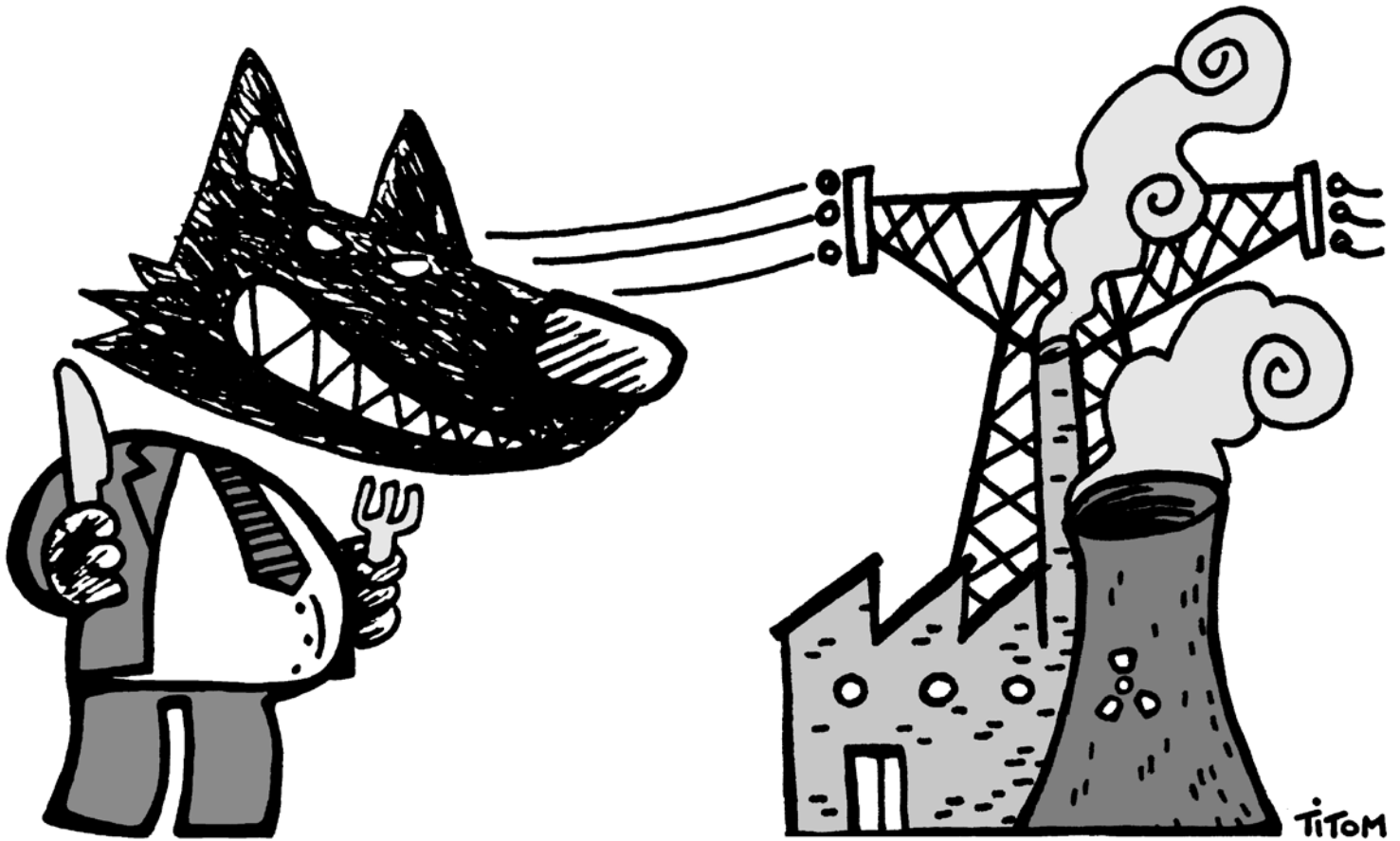
Un corpus légal instauré par le législateur encadre ce système. Des espaces de dialogue, de négociation et de concertation ont ainsi été créés à différents niveaux: au sein de l'entreprise, au niveau des secteurs (les commissions paritaires), au niveau national (le Conseil national du travail)...

Ce système témoigne d'un choix politique fort: le transfert de certaines prérogatives aux partenaires sociaux en leur permettant de négocier des conventions collectives de travail qui ont force de loi. Outre l'aspect proprement juridique, ce système a largement participé et participe encore au changement social au sein des entreprises, au partage de la valeur ajoutée en salaire ou en conditions de travail et par là il est garant de la paix sociale.

Ce système a la particularité de faire émer-

ger le changement social, notamment la réduction du temps de travail, via la concertation au sein des entreprises pour in fine acquérir le statut de norme au niveau d'un secteur, voire au niveau national.

Le succès du dialogue social belge est d'avoir impliqué les parties dans le processus normatif. Le dialogue social donne une valeur et un poids bien plus grands au texte normatif puisqu'il est le résultat d'un accord, d'un consensus entre les parties. Elles sont réciproquement engagées, leur responsabilité également. Elles pourront, le cas échéant, se rappeler mutuellement les droits et obligations de chacune des parties. Cette démarche est bien plus efficace qu'une inflation de textes réglementaires visant à réguler les acteurs sans les avoir intégrés collectivement dans le processus d'élaboration de la norme.



compétent pour remettre des avis en matière de protection des consommateurs, des missions de service public et d'utilisation rationnelle de l'énergie dans la distribution du gaz et de l'électricité.

Au vu des enjeux et de la question fondamentale que représente le droit à l'énergie, ne faudrait-il pas ouvrir un débat sur l'évolution du statut du Conseil des usagers? Ne pourrait-il pas s'inspirer de l'expérience des relations collectives de travail pour voir renforcer son statut?

Quelques perspectives intéressantes s'ouvrent pour le Conseil des usagers, en voici peut-être deux:

premièrement, revenir sur la demande formulée par les fournisseurs, à savoir avancer l'octroi du statut de client protégé dans la procédure de défaut de paiement. Pour rappel, cela permettrait aux fournisseurs d'évacuer le client en défaut de paiement chez le fournisseur de dernier ressort,

Sibelga. Cette opération transfère, par conséquent, le coût sur tous les consommateurs. Il est donc socialisé. Dans le même temps, les fournisseurs externalisent le risque et en tirent un bénéfice direct sur le plan financier et administratif. Les représentants ne sont pas opposés au principe d'avancer l'octroi du statut de client protégé, mais ils demandent aux fournisseurs de préciser leurs responsabilités et la contrepartie du bénéfice qu'ils tireront de ce transfert de risque. La seconde perspective tient dans la façon dont les acteurs vont s'y prendre pour répondre à cette question et pour aboutir à un accord. N'y a-t-il pas, sur cette question du statut de client protégé, une opportunité pour expérimenter collectivement un processus de concertation visant à déboucher sur un accord partagé et reconnu par tous? Ne serait-ce pas une manière de répondre à la fois aux intérêts économiques du secteur et aux intérêts sociaux, l'accès à l'énergie des ménages? ■

Ⓐ Les CPAS, les services sociaux privés, les juges de paix, Infor GazElec...

Ⓑ Représentés par la FEBEG, la fédération des fournisseurs et producteurs d'électricité et de gaz.

Ⓒ "La législation bruxelloise prévoit de considérer automatiquement comme client protégé (1) celui qui bénéficie du tarif social spécifique (2), celui qui est engagé dans un processus de médiation de dettes avec un centre de médiation agréé ou de règlement collectif de dettes. Le client résidentiel ne satisfaisant pas à ces conditions pourra s'adresser au régulateur bruxellois pour obtenir ce statut, attribué sur base des revenus et de la composition du ménage." Le client protégé bénéficiera d'une protection accrue. Fin 2008, il y avait 2 031 clients protégés gaz électricité confondus; fin 2009, ils sont 4 179. Source: BRUGEL www.brugel.be

Ⓓ "Il s'agit d'un compteur qui s'emboîte sur le compteur d'électricité ou de gaz et qui fonctionne avec un système de cartes rechargeables, un peu comme pour un GSM. Ainsi, avant de pouvoir consommer, le client doit d'abord recharger son compteur à budget d'un certain montant. Une fois le compteur chargé, le client peut consommer de l'électricité ou du gaz à concurrence du montant rechargé." Source: Portail de l'énergie en Wallonie - <http://energie.wallonie.be>