

De la perplexité à la défiance des consommateurs

Par **Françoise THIEBAULT**

Coordinatrice du secteur énergie du CNAFAL

L'ouverture du marché de l'énergie s'est construite parallèlement à la déconstruction des services publics et à une révolution numérique mal maîtrisée. Les consommateurs particuliers, attachés à l'ancien modèle monopolistique et aux missions de service public, ont été la cible de fournisseurs parfois peu scrupuleux, confortés par une autorité administrative indépendante plus soucieuse de l'ouverture du marché que de la protection des consommateurs. Les promesses non tenues et le contexte mondial de flambée des prix ont fait passer les consommateurs de la perplexité à la défiance : comment dès lors obtenir leur adhésion au changement et faire évoluer leurs comportements, condition indispensable pour tenir les objectifs de la transition énergétique ?

Depuis trente ans, le monde de l'énergie se transforme profondément, plongeant les consommateurs dans une grande perplexité. La donne européenne a fragilisé le service public auquel les consommateurs sont toujours très attachés. Les promesses du marché ne sont pas tenues et les consommateurs subissent la guerre commerciale que se livrent les fournisseurs. La révolution numérique laisse de nombreux citoyens au bord du chemin. Et les évolutions technologiques, telles que les compteurs communicants, sont le creuset de leur défiance.

Les changements de comportements que nécessite le dérèglement climatique sont le plus souvent imposés sans que l'adhésion des citoyens soit recherchée ; l'expression du débat public, notamment au travers de la convention citoyenne sur le climat, n'est que très partiellement prise en compte. Dans un contexte de crise aggravé par une production nucléaire très faible, l'électrification massive des usages justifiée par les impératifs de décarbonation de l'énergie s'avère risquée.

Les économies d'énergie attendues nécessitent une refonte des modes de vie, dans un contexte de profondes inégalités en termes de revenus, de modes de logement et de chauffage, de diversité et d'aménagement des territoires. La politique énergétique actuelle ne répond pas aux interrogations de consommateurs confrontés à des arbitrages financiers difficiles.

La flambée des prix et le risque de pénurie entraînent l'instauration de mesures d'urgence qui vont peser avant tout sur les ménages précaires et les classes moyennes, au risque d'être considérées comme inéquitables. En outre, elles font oublier les mesures de long terme qui, seules, permettront d'atteindre nos objectifs de transition énergétique.

Du monopole à l'économie de marché : des transformations mal préparées et mal vécues

La fin des monopoles et les mutations des services publics

L'article 90 du traité de Rome (1957) précise que l'électricité doit être considérée comme une marchandise et que la concurrence doit donc s'y appliquer.

En France, la directive Électricité de 1996 a enclenché la mutation du secteur en supprimant les monopoles, à l'exception de ceux du transport et de la distribution. L'accès aux réseaux est ainsi accordé aux tiers. De son côté, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante créée en 2000, a pour mission principale de concourir « au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals et en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique ». Dans ce contexte, les secteurs de l'électricité et du gaz se réorganisent progressivement à partir de 2008.

Pour la plupart des consommateurs résidentiels, cette nouvelle organisation n'est toujours pas intégrée. Il suffit d'entendre certains acteurs publics de haut niveau continuer à confondre allègrement transport, distribution et fourniture pour en être convaincus... Les consommateurs s'interrogent encore sur l'atteinte par la CRE de l'objectif d'un bon fonctionnement du marché « au bénéfice des consommateurs finals ».

Parallèlement, de grands débats ont lieu au début des années 2000, qui portent autour de la question des services d'intérêt général (SIG), de leur légitimité, de leur compatibilité avec le droit de la concurrence, de leurs missions et de leurs différentes formes. En 2004, le Livre blanc dédié définit les SIG. En 2009, le traité

sur le fonctionnement de l'UE confère aux autorités nationales, régionales et locales un « large pouvoir discrétionnaire (...) pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». Les SIEG, sous-catégorie des SIG, dont fait partie le secteur de l'énergie, sont soumis aux règles de la concurrence, mais peuvent, sous certaines conditions, y déroger pour participer au bon accomplissement des missions d'intérêt général.

Les États sont libres de définir, d'organiser et de financer leurs SIEG, à condition de garantir un niveau élevé de qualité, de sécurité, une égalité de traitement et un accès universel à ces services publics. Mais ils l'ont parfois oublié.

L'attachement durable des consommateurs aux services publics

En 1997, la DG Information de la Commission européenne constatait que six Européens sur dix souhaitaient voir les services publics prendre plus d'importance dans la vie économique de leur pays. De même, sept Européens sur dix attendaient de l'UE qu'elle s'emploie à garantir l'avenir, la pérennité et la qualité de ces services en Europe : chez les jeunes âgés entre 15 et 24 ans, 81 % y étaient favorables. Les missions d'intérêt général et le libre accès pour tous étaient jugés essentiels.

Treize ans après l'ouverture en France du marché des clients particuliers, 73 % des sites éligibles disposaient toujours du tarif réglementé de l'électricité. Dans une tribune publiée le 25 février 2020, Olivier Durin, directeur de publication du *Monde de l'énergie*, écrivait : « Cet attachement à l'opérateur historique n'est pas une exception française. En Allemagne, où le marché est ouvert à la concurrence depuis vingt ans, 60 % des consommateurs sont [toujours] clients de l'acteur historique ».

Si la connaissance des évolutions du secteur progresse chez les consommateurs (neuf sur dix savent que le marché est libéralisé, et 87 %, qu'ils peuvent librement et sans frais changer de fournisseur), seuls 60 % des Français étaient favorables à cette libéralisation en 2021, alors qu'ils étaient 65 % en 2018 et 70 % en 2015. Cette érosion importante s'explique par les promesses non tenues du marché. Ces constats sont partagés par quatre consommateurs sur cinq, lesquels regrettent la disparition du service public de l'électricité, considérant cette dernière comme un bien commun et non comme une banale marchandise.

Les promesses non tenues et les dérives du système

La baisse annoncée des prix ne s'est pas concrétisée

Contrairement aux promesses faites pour justifier la libéralisation du marché de l'énergie, les tarifs n'ont pas baissé : en cause, les augmentations successives

des taxes, du tarif de réseau, de l'impact grandissant des certificats d'économies d'énergie (CEE) ou le commissionnement obtenu par les fournisseurs alternatifs, autant d'éléments qui ont impacté à la hausse les factures des consommateurs.

La méthode de calcul du tarif réglementé de vente de l'énergie (TRV) est elle aussi responsable de cette augmentation. Concurrence oblige : l'instauration d'un principe de contestabilité poussant à la hausse ce tarif réglementé pour permettre aux concurrents d'EDF de proposer des offres compétitives, à prix équivalent ou inférieur au TRVE.

Pour démontrer à la Commission européenne que le marché de l'électricité s'était ouvert à la concurrence, on a délibérément faussé celle-ci : c'est ce qu'ont bien compris les consommateurs, lesquels n'acceptent plus désormais d'être les dindons de la farce. Aujourd'hui, l'édifice échafaudé au fil du temps ne tient plus. Mais malgré l'expression grandissante de tous ceux qui revendiquent le retour à un TRV protecteur pour les particuliers, eu égard au caractère de « bien essentiel » attaché à l'électricité, l'autorité administrative indépendante propose encore et toujours de renforcer le poids du marché dans la méthode de calcul du tarif !

Les pratiques commerciales abusives

Chaque nouveau marché est source de pratiques commerciales douteuses. Cela a été le cas pour la téléphonie mobile, puis pour Internet. En 2007, les organisations de consommateurs redoutaient leur réapparition ; elles n'ont pas été déçues.

C'est une véritable guerre commerciale qui s'est engagée entre les fournisseurs, avec ses pratiques illicites : tromperie, abus de faiblesse, non-respect du droit de rétractation, voire escroqueries en tout genre lors de la signature des contrats. Pour accroître leur portefeuille clients, certains opérateurs ont abusé sans vergogne de l'ignorance des consommateurs, leur faisant signer des contrats en toute illégalité.

Ces pratiques très vite dénoncées par les organisations de consommateurs existent toujours en 2022, même si elles semblent d'ampleur réduite, probablement en raison des amendes infligées à certains opérateurs par la DGCCRF et de la mauvaise publicité que leur fait le Médiateur national de l'énergie. Ce dernier a fait mention dans son rapport 2021 d'une augmentation du nombre de litiges recensés de 150 % en cinq ans (de 12 260 en 2016 à 30 626 en 2021).

Certains opérateurs ont certes fait l'effort de moraliser leurs méthodes de démarchage, mais le mal est fait, et la confiance des consommateurs dans le marché de l'énergie est aujourd'hui très érodée. Pour la restaurer, il faudrait mettre en place une protection accrue des consommateurs et une réglementation plus stricte du démarchage sous toutes ses formes.

Contrairement aux marchés de la téléphonie ou d'Internet, où les pratiques commerciales se sont assez rapidement normalisées, l'ouverture du marché de l'énergie n'a pas pu, ou su, mettre en place la concurrence loyale et les bonnes pratiques qui auraient sans

doute favorisé son acceptation par les Français. La priorité donnée aux intérêts des professionnels est pour beaucoup dans ce phénomène de rejet.

Les offres innovantes ne sont pas légion

Le déploiement des compteurs communicants, censés favoriser l'émergence d'offres innovantes, n'en a dans les faits guère suscitées. La flambée des prix depuis l'automne 2021 a aggravé la situation : ainsi, début septembre 2022, seuls quatorze fournisseurs d'énergie proposent encore de telles offres à la souscription contre trente-neuf à l'été 2021, soit avant la crise. En matière d'électricité, onze fournisseurs proposent trente-trois offres à la souscription (*versus* une centaine à l'été 2021). Quatre sont des offres spécifiques Linky, toutes chez EDF.

Pour trouver des outils de pilotage des consommations, des solutions des plus intéressantes dans un contexte de sobriété, il faut donc se tourner vers des entreprises tierces, peu et mal connues du grand public. En matière d'effacement, la rémunération de l'effort réalisé par les consommateurs est insuffisante pour les convaincre de se prêter à l'exercice, alors même qu'il existe un important gisement d'effacement dans le secteur résidentiel. L'intérêt des tarifs HP/HC s'est érodé au fil du temps ; il n'était d'ailleurs pas rare, du moins jusqu'au mouvement tarifaire de février 2022, de perdre de l'argent en y souscrivant. La situation tendue du réseau électrique pour le passage des prochains hivers conduit aujourd'hui à reconsidérer ces tarifs utiles pour le réseau en renforçant leur attractivité. Mais encore faudra-t-il que les conseils des fournisseurs¹ soient adaptés aux situations des consommateurs !

Enfin, la plupart des fournisseurs ont augmenté leurs prix de vente (parfois sans respecter les règles d'information définies dans le Code de la consommation). Certains ont quitté volontairement le marché ou ont fait l'objet d'une liquidation judiciaire. D'autres, enfin, ont préféré indexer leurs offres sur les prix de marché, plutôt que sur les tarifs réglementés qui protègent les consommateurs grâce au « bouclier tarifaire ». Les clients concernés se retrouvent en grande difficulté, du fait qu'ils n'ont pas toujours le réflexe de comparer et de changer de fournisseur.

L'impact de la révolution numérique

L'exclusion numérique est toujours importante

Faire jouer la concurrence suppose de s'informer, et donc d'aller sur Internet pour comparer les offres et faire un choix éclairé. Le foisonnement du nombre des acteurs et des offres est évidemment un frein au changement pour qui n'est pas à l'aise avec Internet. Qui plus est, l'information délivrée n'est pas toujours loyale,

ni indépendante de tout intérêt commercial, selon les comparateurs.

Le passage imposé par la voie du numérique à des consommateurs éprouvant des difficultés dans l'usage d'Internet (selon la Défenseure des droits, ils sont 13 millions) engendre des phénomènes d'exclusion par rapport à des dispositifs visant prioritairement les publics les moins aisés, comme « Ma prime Rénov' » ou les certificats d'économie d'énergie (CEE), la demande d'octroi de l'aide considérée passant exclusivement par la voie numérique². Cette difficulté est aggravée par les inégalités d'accès à Internet à l'échelle des territoires, notamment dans les zones rurales, au point où, faute d'être bien desservi par l'ADSL, il s'avère impossible de faire les démarches en ligne. Pour la fibre, le taux de couverture dans ces zones était, en janvier 2021, de seulement 30 %, contre 80 % en milieu urbain et péri-urbain.

Le cas Linky

Le déploiement des compteurs communicants Linky a suscité des phénomènes de rejet parfois violents, faute d'une communication pédagogique adaptée.

Le choix a été fait de ne communiquer qu'au moment de son déploiement au niveau local. Les détracteurs de Linky en ont profité pour diffuser des *fake news* sur les réseaux sociaux et Internet, sans que les pouvoirs publics ne se décident à mettre en place une communication adaptée et d'en appeler au civisme de tous, deux mesures simples qui dans les faits auraient été plus que nécessaires.

Le caractère intrusif de Linky et la transmission des données personnelles étaient principalement en cause. Pour calmer le jeu, il a fallu offrir des garanties aux consommateurs en leur permettant de faire valoir leur droit d'opposition, ce qui a été combattu par certains professionnels boulimiques de données indispensables selon eux pour leur permettre de construire des offres de fourniture ou de services performants.

Les organisations de consommateurs ont lutté contre les excès de cette tentation, dans le but d'éviter une relance de la fronde anti-Linky qui ne demande qu'à être réactivée, comme en a témoigné, début octobre 2022, la polémique liée à la déconnexion des ballons d'eau chaude asservis aux heures méridiennes...

Les consommateurs sont aussi des citoyens

L'exemple de Linky met en évidence la nécessaire adhésion des citoyens-consommateurs aux projets innovants, ce qui passe par l'information, la concertation et la pédagogie. La Convention citoyenne pour le climat a démontré la capacité de citoyens tirés au sort à s'informer, à exercer leur esprit critique et à proposer des dispositifs volontaristes pour faire face au dérèglement climatique. Encore faut-il les entendre et trouver les bons compromis.

¹ Les fournisseurs ayant reçu consigne de proposer des offres HP/HC... Ce qui pourrait soulager le réseau !

² Défenseure des droits, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? » (rapport 2022).

Les occasions manquées sont légion : concertations menées sans volonté réelle d'écoute, promesses non tenues, privilèges ministériels permettant de s'exonérer des règles de droit commun, déficit ou absence d'informations « grand public ». Quand comprendra-t-on que plutôt que d'imposer la vision « d'en haut », une bonne concertation est la meilleure manière d'obtenir la confiance des citoyens et, *in fine*, leur adhésion ? Que les Français, ces éternels râleurs, sont capables de réfléchir et d'accepter un changement dès lors qu'on leur aura démontré son utilité ou sa nécessité ?

En conclusion

La situation internationale et l'accélération du changement climatique que nous vivons nous poussent, par nécessité, à revoir nos modèles. Les difficultés auxquelles nous sommes confrontés nous donnent aussi l'opportunité de prendre, enfin, les bonnes décisions. Mais nous sommes une démocratie qui doit rester fidèle à ses règles.

Face à un risque de pénurie énergétique, il est plus que jamais indispensable d'associer les citoyens aux mesures qui leur permettront d'être plus sobres, et ce au bénéfice du climat, de la transition écologique et énergétique, mais aussi de leur pouvoir d'achat. Et la justice sociale doit elle aussi être au rendez-vous.

Cela passe par l'écoute et, surtout, par la prise en compte de l'expression des citoyens ou de leurs organisations représentatives, laquelle est trop souvent négligée. Il faut renforcer le pouvoir des organisations de consommateurs face aux multiples fournisseurs au travers d'une augmentation de leurs moyens qui ne cessent de se réduire, doter les associations et les maisons France Services d'une capacité d'action réelle pour lutter contre l'exclusion numérique, et ainsi donner aux consommateurs un accès à l'information et la possibilité de bénéficier des aides publiques. La concrétisation de ces dépenses de l'État conduirait à une meilleure acceptation par les citoyens des changements qui leur sont demandés et, au final, serait d'un coût moins élevé pour la société, en limitant les débordements que nous avons pu connaître dans un passé récent.

Des garanties doivent être données aux citoyens dans la conservation de la maîtrise de leurs données personnelles. Les contrôles de la CNIL devraient être renforcés en la matière.

Enfin, la solidarité internationale est un enjeu important qui pèse sur nos choix. Il est essentiel de le rappeler pour que chacun de nous en ait bien conscience.