

Pour introduire cet exposé, je présenterai tout d'abord la Coordination Eau-Gaz-Électricité. J'aborderai en second lieu notre sujet avec la notion de précarité énergétique et ses causes. En troisième lieu, j'examinerai l'action de la Coordination en portant d'abord un regard sur la situation avant la libéralisation de l'électricité, puis sur la période actuelle et je terminerai enfin en rappelant quels devraient être selon la Coordination les moyens à prendre pour réaliser une véritable politique sociale de l'énergie, à savoir un fournisseur public exclusif et une tarification solidaire et progressive.

### **I. Présentation de la Coordination CGEE**

La Coordination Gaz-Électricité-Eau est née en 1983 alors que devenait de plus en plus visible l'effet néfaste des coupures d'énergie pour la population précaire. A l'origine, une prise de conscience venant d'horizons divers (syndicats, mouvement ouvrier (MOC), travailleurs sociaux, etc.) lui assure d'emblée son caractère pluraliste. Elle agit en tant que groupe de pression vers le grand public et les relais sociaux publics et privés.

"Rendre effectifs les droits de tous à l'éclairage et au chauffage et à l'utilisation de l'eau reste encore aujourd'hui, en 2009, son objectif principal... Il ne s'agit pas uniquement d'aider les ménages en difficulté ou en défaut de paiement, mais surtout de **rendre accessible à tous ces biens de première nécessité**, quelle que soit l'importance du revenu".

Pour la CGEE, une telle politique n'a de sens que si la mise à disposition de ces biens à toute la population est une entreprise de **caractère public**. La libéralisation de l'électricité en 2007 n'a pas modifié ce credo; il exige une très grande vigilance. En ce domaine, la législation européenne "exige le respect d'obligations de service public"<sup>1</sup>. À partir de la Coordination, s'est mis en place assez tôt **un réseau de vigilance** rassemblant des travailleurs sociaux du public et du privé qui n'a cessé d'apporter à celle-ci la problématique du terrain et de nourrir sa réflexion. Ce réseau fonctionne de manière indépendante; récemment, les CPAS ont également organisé leur propre réseau. L'un des objectifs du réseau de vigilance est la collecte d'informations sur l'application de l'Ordonnance relative à l'organisation du marché du gaz et de l'électricité en Région bruxelloise et dont la dernière révision remonte à 2006.

Ce travail d'information et de réflexion permet à la Coordination de formuler des propositions originales permettant aux usagers domestiques de ne pas être isolés face à leurs fournisseurs d'énergie. Cette expertise lui est reconnue et c'est en tant que représentant des petits consommateurs qu'elle siège à la CREG (Commission de régulation de l'Électricité et du Gaz).

---

<sup>1</sup> COM (2007) 386 final, *Vers une charte européenne...*, p.3.

## II. La notion de précarité énergétique et ses causes

### 2.1. Notion de précarité énergétique

"Pauvreté énergétique" ou "précarité énergétique", tels sont les termes utilisés pour faire référence à une situation sociale de difficulté d'accès à l'énergie pour cause d'insuffisance de revenus. Il n'existe pas de définition officiellement reconnue. Le projet de Charte européenne n'en propose pas mais relève que peu de pays ont tenté de définir la notion. La Grande-Bretagne suggère un seuil inférieur de 10% par rapport aux revenus disponibles (étant décompté les charges locatives ou hypothécaires), mais avec cette notion on ne tient pas compte de la diversité des situations de précarité<sup>2</sup>. La CGEE préférerait un mécanisme structurel permettant de plafonner pour **tous les ménages** la facture énergétique globale à un seuil qui soit un pourcentage prédéterminé des revenus de celui-ci.

### 2.2. Une situation sociale d'inégalité

Quelles sont les causes de cette situation?

L'accès à l'énergie est d'abord et avant tout une question de revenus; avec 30% de ménages sous le seuil de pauvreté, c'est une part importante de la population qui se trouve en difficulté dans l'accès à l'énergie<sup>3</sup>. En outre, à Bruxelles, les clients domestiques consomment relativement peu par rapport aux autres régions.

50% consomment moins de 2000 kwh; les clients du 1<sup>er</sup> décile ne dépassent pas 600 kwh<sup>4</sup>.

La plupart de ceux qui ont un problème de dettes d'énergie sont des ménages qui se trouvent dans *une situation d'endettement plus général* et il a été observé que le paiement de la facture énergétique n'est souvent pas la priorité, quand d'autres problèmes plus urgents sont à régler. Pour une partie de cette population, les conséquences immédiates pourront être des menaces de sanctions du fournisseur (mises en demeure) qui, en électricité, peuvent aboutir à la pose d'un limiteur de puissance. Cette situation de précarité avec son cortège d'endettement aboutit chez beaucoup à une spirale de privations qui affectent l'ensemble de leur vie quotidienne - qu'il s'agisse de se loger, de se nourrir, de se vêtir, de se soigner, d'accorder aux enfants les biens et soutiens dont ils ont besoin, d'avoir une vie sociale décente.

---

<sup>2</sup> Ecolo a proposé un seuil de 35% incluant les coûts du logement et du chauffage. Rappelons qu'à Bruxelles, les ménages précarisés sont essentiellement des locataires dont l'aménagement du logement dépend du bon vouloir des propriétaires.

<sup>3</sup> Source: *Rapport sur la pauvreté* de "l'Observatoire de la Santé et du Social", 2008. Les données sont calculées sur la base de chiffres de 2004 et 2005. Nous avons retenu ici les chiffres concernant le seuil de risque de pauvreté pour un ménage isolé qui s'élève à un revenu mensuel de 822euros /mois ; le pourcentage s'élève à 26% pour un seuil de 860 euros, et de 27% pour un seuil de 777 euros. Des chiffres plus récents montreraient probablement une détérioration de la situation de ces ménages.

<sup>4</sup> Voir la *Contribution de la CGEE au Rapport sur la pauvreté de 2008 de l'Observatoire de la santé et du social en Région de Bruxelles Capitale*. Voir également: Sandrine Meyer: Étude comparative des politiques sociales en matière d'énergie, *Les Carnets du Carhop*, "L'Énergie, un accès pour tous", Actes du Colloque du 11 avril 2008, .

Le recours au CPAS - prévu pour accorder une aide et un accompagnement en la matière - ne suffit pas à régler le problème. Les travailleurs sociaux sont souvent débordés par les demandes. Ils doivent dénouer des situations complexes, impliquant le recours à de multiples informations quant au problème soulevé comme à la juste application de l'Ordonnance.

La Coordination dénonce clairement que l'on assiste à un **droit à l'énergie à deux vitesses** distinguant les clients ordinaires et les démunis, cette dernière catégorie devenant de plus en plus nombreuse dans le contexte actuel<sup>5</sup>.

C'est en gardant à l'esprit cette situation que nous abordons l'action de la Coordination CGEE. Nous distinguerons deux moments pour décrire celle-ci, en rappelant la situation avant la libéralisation, pour aborder ensuite l'application de la directive européenne sur la libéralisation et les nouvelles implications de la CGEE.

### **III. Avant la libéralisation, contexte et lutte pour l'octroi de mesures sociales**

**Avant la libéralisation de l'énergie**, la production d'électricité est assurée par un quasi-monopole de fait d'Electrabel. La distribution et la fourniture de l'électricité est pratiquement un monopole de droit des communes confié par elles à des intercommunales. Le secteur est strictement encadré par les Autorités publiques dans le cadre du Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz (CCEG). La satisfaction de l'intérêt général dans le secteur est réalisé dans un cadre conventionnel liant les opérateurs et les partenaires sociaux, à l'élaboration duquel les pouvoirs publics ont été étroitement associés et dont la mise en œuvre est soumise à leur approbation.

Ce système fonctionne relativement bien : les partenaires sociaux garantissent un prix de l'électricité favorable à l'industrie, le secteur engrange des bénéfices considérables et les investissements sont pris en charge par la collectivité, les intérêts des travailleurs du secteur sont largement pris en compte, les communes en tirent de grandes ressources. La sécurité d'approvisionnement en quantité et en qualité est largement assurée. Les intérêts des consommateurs domestiques sont pris en compte par les syndicats tiraillés entre les intérêts des travailleurs du secteur et de l'industrie et celui des consommateurs qui sont leurs affiliés.

Le *prix* est largement supérieur à celui des pays voisins même s'il faut reconnaître que les mesures sociales sont elles aussi bien supérieures à celles des autres pays et que leur coût est pris en charge par l'ensemble des consommateurs.

Le défaut majeur est de masquer un *monopole* privé de fait par un monopole public communal.

La mainmise directe ou indirecte sur tout le secteur de l'électricité par un acteur unique (Electrabel) est *régulée* toutefois par le Comité de Contrôle.

Le CPAS occupe un rôle central dans le dispositif pour assurer l'accès à l'énergie.

**Dans ce contexte le combat de la Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)** a été d'éviter les coupures de gaz et d'électricité unilatérales et d'obtenir un maximum de mesures sociales tout en recherchant des solutions collectives et structurelles.

---

<sup>5</sup> La situation de crise exacerbe les problèmes et on ne peut se cacher que les crises environnementales engendreront de nouvelles crises sociales.

## IV. Après la libéralisation

### 4.1. La nouvelle situation

Avec la libéralisation on assiste à la **séparation des métiers**: production, fourniture, transport et distribution - ces deux derniers métiers étant exercés par Sibelga qui assure ouverture et fermeture des compteurs et fait les relevés de ceux-ci. Cette nouvelle organisation est théoriquement destinée à ouvrir la concurrence pour la production et la fourniture (40 % du montant de la facture).

Les **prix** peuvent baisser en principe mais sans garantir la même qualité de service (bien au contraire !). On supprime la visibilité en matière de prix et cette instabilité entraîne un sous-investissement de la part des producteurs ainsi que des fournisseurs mais aussi dans le transport et la distribution. On fait en sorte de produire juste un peu plus d'électricité que celle que l'on consomme habituellement; le moindre imprévu (centrales en panne, augmentation brusque de la consommation, ...) entraîne un déséquilibre entre l'offre et la demande et donc une augmentation des prix. On a aucune visibilité sur les stratégies des fournisseurs et le calcul des factures intermédiaires. La comparaison entre fournisseurs est difficile.

Les consommateurs doivent choisir un fournisseur, conclure des contrats et choisir le meilleur rapport qualité-prix tenant compte de leurs besoins et de leurs conditions spécifiques. Tous les consommateurs domestiques n'ont pas la possibilité, ni le rapport de force, ni les bonnes informations pour choisir le meilleur fournisseur et le meilleur contrat voire même trouver un fournisseur commercial. La complexité du système engendre des coûts qui diminuent les bénéfices escomptés de la libéralisation.

### 4.2. Les mesures sociales, des améliorations mais des insuffisances encore

La Coordination a suivi de très près l'évolution de cette situation; se défiant des effets de la libéralisation pour les consommateurs domestiques, elle soutient les mesures sociales susceptibles d'en corriger dans une certaine mesure les effets négatifs.

Son *rôle d'expert* lui est reconnu par sa participation au Conseil des usagers de l'électricité et du gaz de la RBC où elle figure avec deux mandats. Par ailleurs, elle a beaucoup contribué à la création d'Infor-Gaz-Électricité qui offre aux consommateurs bruxellois toute information concernant leur accès à l'énergie et à la Coordination la connaissance de nombreuses situations de terrain.

Rappelons ici quelques-unes des *mesures entérinées par l'Ordonnance de 2006* désormais en application et qui marque de réelles avancées par rapport à la législation précédente.

- les *droits des consommateurs* sont défendus au maximum (durée des contrats portée à 3 ans, obligation pour les fournisseurs de faire des offres comparables et non-discriminatoires - il y aurait discrimination si certains profils de consommateurs étaient exclus; un fournisseur de dernier recours accueille les clients protégés pendant la période du contentieux au prix du tarif social<sup>6</sup>...).

- le *recours au juge* est *obligatoire* avant toute coupure en électricité comme en gaz; il reste qu'il

---

<sup>6</sup> Quand un client obtient le statut de client protégé, un limiteur de puissance est placé. Seul le CPAS peut le faire lever sous certaines conditions.

faudrait garantir un meilleur accès à la justice de paix<sup>7</sup>;

- la période *hivernale* de non-coupage - étendue désormais à 6 mois - est valable pour l'électricité comme elle l'était déjà en gaz;

- le *rétablissement de la fourniture* est autorisé en cas de coupure à l'intervention du CPAS, sous certaines conditions<sup>8</sup>;

Le CPAS garde un rôle central, mais il a moins de possibilité de négocier avec les fournisseurs des bons plans de paiement pour les usagers en difficulté.

On pourrait cependant encore améliorer les choses dans pas mal de domaines comme le montrent les *propositions de la Coordination*. On peut citer quelques-unes de ses suggestions:

- organiser une meilleure *concertation entre les CPAS* pour garantir une *égalité de traitement vers le haut*;

- permettre aux CPAS d'imposer des *plans de paiement raisonnables* ou en tout cas d'encadrer strictement ceux-ci par un accord négocié s'imposant aux parties;

- autoriser les CPAS et Brugel - voire d'autres acteurs sociaux - à *octroyer le statut de client protégé* à un consommateur en difficulté de paiement dès le début d'une procédure qui finalement amène le client devant le juge;

- permettre à Brugel ou à d'autres acteurs sociaux d'*accorder le relèvement de la puissance en cas de placement d'un limiteur de puissance en électricité*;

- lancer le débat sur le *fournisseur social* à mettre en place pour des usagers qui ne trouveraient plus de fournisseur commercial parce qu'il aurait des dettes chez chacun d'eux;

- améliorer les pratiques commerciales et *encadrer l'établissement des garanties<sup>9</sup> et des factures intermédiaires*;

- avoir un modèle unique de *facture lisible*, avec *des prix comparables* et ouvrir à nouveau *des guichets personnalisés* que ne remplacent nullement les "call centers" anonymes, au fonctionnement incompréhensible pour une population que leur culture ne prépare pas à ces formes commerciales;

- *réfléchir à un système de régulation des prix de la fourniture par les autorités publiques* bien que ce soit difficile dans un contexte libéralisé;

- poursuivre la lutte pour *que le tarif social reste le même pour l'ensemble du pays* et soit effectivement un des plus bas du marché<sup>10</sup>. Il faudrait que l'on puisse y accéder également sur base des revenus, éventuellement ceux pris en compte pour l'accès au logement social.

---

<sup>7</sup> Pour les juges de paix, il est important que les consommateurs qui se présentent devant lui aient obtempéré aux différents signaux que lui adresse le fournisseur en cas de non-paiement de facture.

<sup>8</sup> La puissance rétablie ne peut dépasser 4.600 watts. Rappel, le limiteur de puissance fournit 1380 watts.

<sup>9</sup> On peut prendre l'exemple d'un consommateur qui aurait des dettes chez le fournisseur X, les règle, puis va chez le fournisseur Y, dont il est mécontent et demande au fournisseur X de le réintégrer; celui-ci ne le fera pas sans lui demander des garanties; c'est une pratique commerciale reconnue.

<sup>10</sup> En Flandre existe la pratique que les 100 premiers kwhs soient gratuits pour tout le monde, faisant du coup baisser le prix de revient. Or le tarif social est calculé sur la différence entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus bas; or le tarif social doit être le même dans toutes les régions. La CREG est donc intervenu pour que l'on maintienne ce principe.

Ces mesures suffiraient-elles à assurer une politique énergétique cohérente? Nous pouvons répondre non, car elles n'agissent pas sur le problème de fond du clivage entre les ménages consommateurs normaux et les consommateurs précaires.

## **V. Pour la coordination, les vraies solutions de fond pour une politique énergétique**

Pour la Coordination, le traitement de la précarité énergétique ne passe pas du non-droit à l'assistance individuelle, mais par une *solution globale*. La précarité énergétique ne peut être considérée comme un problème individuel à traiter en tant que tel mais comme *un problème social* dont il faut saisir l'ampleur. Seules des mesures concernant l'ensemble des consommateurs pourra avoir des répercussions favorables en la matière. C'est en ce sens que la CGEE prône une solution fondée sur "un fournisseur public exclusif" et "une tarification solidaire et progressive".

### **5.1. Le fournisseur public exclusif**

En effet, plus que jamais la Coordination pense que la solution de fond passe par le retour des clients domestiques dans le giron d'un fournisseur public exclusif chargé - en tant qu'intermédiaire - de procurer de l'électricité et du gaz à ses usagers aux meilleurs prix auprès des producteurs et des fournisseurs du marché.

Il ne remplacera donc pas le gestionnaire du réseau de distribution et ne constituera pas un nouveau monopole. Il faudra veiller à son indépendance par rapport aux acteurs du secteur et s'assurer qu'il recherchera effectivement l'intérêt des consommateurs et l'intérêt général. Il faudra organiser la participation des consommateurs et leur contrôle par rapport à la direction de cet opérateur public. Son grand intérêt consistera à *maintenir la cohésion sociale* et à ne pas segmenter la clientèle tout en ayant la taille suffisante pour négocier de bons prix et de bonnes conditions de fourniture.

### **5.2. La tarification solidaire et progressive**

Ce fournisseur public pourra mettre en œuvre une tarification solidaire et progressive.

Le tarif normal devrait permettre pour une grosse majorité des consommateurs de disposer en quantité suffisante de l'énergie dont ils ont besoin pour un usage normal. Cela serait réalisé par le fait que la *première tranche* de consommation serait financée par *tous les consommateurs*. Le *prix des autres tranches* de consommation *augmenterait* progressivement afin de contribuer à économiser l'énergie. Il faudrait tenir compte de la taille des ménages et de l'état des installations.

Les fonds existant actuellement pourraient servir au paiement des mesures sociales encore nécessaires et à des transformations indispensables des installations (comme le remplacement du chauffage électrique dans certains logements) ainsi qu'à des mesures d'utilisation rationnelle d'énergie (URE). Le gouvernement fédéral pourrait déjà réaliser cela en imposant des prix maximum pour la fourniture des ménages par tranche de consommation en tenant compte de la taille des ménages et de l'état des installations

### 5.3. Des solutions alternatives

Et en attendant ne pourrait-on préconiser des mesures allant en ce sens? Quelques éléments de réflexion peuvent être proposés.

- Les *groupements d'achat* peuvent constituer une solution alternative<sup>11</sup>. Elle suppose une coordination sous peine de mettre en péril le réseau..
- Le rôle de *fournisseur de dernier ressort* tel que prévu pour SIBELGA pour les clients protégés pendant la durée d'un contentieux avec un fournisseur commercial<sup>12</sup> pourrait être modifié et *étendu à tous les consommateurs qui le souhaitent au prix du marché*.

En la matière, le risque est grand cependant de concentrer les clients en difficulté et de peser lourdement sur le tarif de la distribution et à terme le fournisseur public exclusif s'avère la solution la plus praticable. Il pourrait également lui ou une autre institution jouer le rôle de fournisseur social dans les mêmes conditions.

Dans tous les cas, pour sortir les ménages précarisés de la zone de non droit, il faut entamer la lutte contre la pauvreté énergétique sur un double front :

- *alléger la facture des consommations* pour les ménages dont les revenus sont *inférieurs à un seuil convenu*;

- *mettre à la portée des mêmes catégories* principalement des locataires toutes *les mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie* qui existent déjà au niveau fédéral et régional et en créer éventuellement d'autres plus adaptées.

Ces mesures doivent être structurelles et financées par un 'Fonds de Solidarité' alimenté à la fois par des contributions des fournisseurs énergétiques qui font des bénéfices considérables avec la hausse des prix et d'autre part par une cotisation de solidarité prélevée sur les tarifs énergétiques tels que l'électricité, le gaz et le mazout de chauffage (elle serait distincte des mesures actuelles en gaz et en électricité et serait prélevée sur le tarif de transport en gaz et en électricité).

Enfin, *au niveau européen*, un combat serait à mener pour lever les obstacles juridiques à l'instauration de nos propositions de fond; il s'agirait alors d'obtenir la possibilité pour les Etats qui le veulent - dans le cadre des services d'intérêt économique général (SIEG) - de maintenir groupés les clients domestiques au sein d'un fournisseur public exclusif agissant comme intermédiaire entre les clients domestiques et les fournisseurs.

*Pour la CGEE, Marie-Noël Beauchesne*

*12 mai 2009*

---

<sup>11</sup> D'autres expériences pourraient être favorisées, c'est le cas du fournisseur local d'électricité couvrant une aire donnée; elle exige la solidarité, puisque dans cette aire, les gens n'ont plus à choisir leur fournisseur. La fourniture locale relève de la co-génération; et suppose selon les variations des besoins ou des excès disponibles l'achat ou la vente d'électricité. Elle suppose une coordination sous peine de mettre en péril le réseau.

<sup>12</sup> Le statut de "client protégé" est accordé à titre provisoire à celui qui doit régler un contentieux, sur sa demande ou celle du CPAS ou de Brugel. Durant le temps du règlement, il paiera sa fourniture sur base du "tarif social spécifique". La demande est fondée sur la base du respect de la dignité humaine.