

# Les enjeux de la politique européenne de l'énergie

Pierre Bauby

# Les enjeux de la politique européenne de l'énergie

Pierre Bauby

## AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

## SOMMAIRE

<b>Avant-propos</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	7
<b>Énergie : diversité et unité en Europe</b> .....	11
Les étapes et fondements de l'eupéanisation de l'électricité .....	16
L'eupéanisation du gaz naturel .....	26
<b>Les prémices d'une politique énergétique commune</b> .....	31
<b>L'émergence d'une politique visant les consommateurs vulnérables</b> .....	43
Quelles stratégies d'acteurs ? .....	52
Quelles perspectives ? .....	71
<b>Annexe</b> .....	79

## AVANT-PROPOS

Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, institue pour la première fois l'énergie dans le champ des politiques communes de l'Union européenne. Pourtant, l'énergie n'avait pas été absente jusque-là du processus d'intégration européenne, qu'il se soit agi du charbon avec la CECA de 1951, ou de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, avec le traité Euratom de 1957. Puis l'énergie a été un des secteurs clés de la mise en œuvre de l'Acte unique de 1986, avec l'objectif des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, progressivement complété par la définition d'obligations de service public.

Docteur en science politique, **Pierre Bauby** est enseignant et chercheur (IEP de Paris, université Paris 8), et dirige l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès. Il est également expert auprès de l'Intergroupe Services publics du Parlement européen et du Comité économique et social européen (CESE). Il est l'auteur en particulier de *L'eupéanisation des services publics* (Presses de Sciences Po, 2011), *Service public, services publics* (La Documentation française, 2011), *Europe : une nouvelle chance pour le service public !* (Fondation Jean-Jaurès, 2010).

Cet essai vise, à la veille du Conseil européen du 20 mars 2014 qui va être consacré à la mise en œuvre de la politique énergétique commune, à mettre en perspective ces différents éléments du puzzle qui a conduit au traité de Lisbonne comme à la montée en puissance des enjeux en matière de lutte contre la précarité et la pauvreté énergétiques, afin de relier les enjeux qui relèvent du changement climatique, de la sécurité d'approvisionnement et de la réponse aux besoins des utilisateurs, en particulier des citoyens européens.

## INTRODUCTION

Comme la plupart des activités économiques et sociales, le secteur de l'énergie (entendu ici électricité et gaz) est l'objet d'un processus complexe, progressif et spécifique d'« européanisation ».

Le contenu du concept d'européanisation est controversé<sup>1</sup> et pas encore complètement stabilisé. Pour ma part<sup>2</sup>, je l'utilise ici au sens d'une transition du cadre national traditionnel et multiséculaire de définition et d'organisation des activités économiques et sociales à une situation nouvelle marquée par un partage de compétences entre les États et un nouveau niveau qui émerge aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale avec l'intégration européenne.

---

1. Cf. en particulier R. Ladrech, « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies* 32(1), 1994 ; H. Oberdorff (dir.), *L'européanisation des politiques publiques*, Grenoble, PUG, 2008 ; V. Schmidt, « Europeanization of National Democracies: The Differential Impact on Simple and Compound Polities », *School of Public Policy Working Paper Series*, WP4, University College London, 2003 ; C. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », in K. Featherstone, C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; « L'européanisation plurielle », dans François Bafoil et Timm Beichelt, *L'européanisation d'Ouest en Est*, L'Harmattan, Paris, 2008, p.321.

2. P. Bauby, *L'européanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, 2011.

L'eupéanisation est un processus progressif, à la fois *bottom up* et *top down*, multi-acteurs et contradictoire.

Les initiateurs de l'eupéanisation sont les États, qui ont considéré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale qu'ils avaient certains intérêts communs complémentaires de leurs intérêts nationaux traditionnels (la paix, la sécurité, le développement économique, etc.), ce qui justifiait certains transferts de souveraineté à un échelon supranational et des partages de compétences. La construction européenne repose en effet fondamentalement sur un équilibre précaire et évolutif entre un intérêt commun progressivement actualisé, qui fonde l'action commune<sup>3</sup>, et les intérêts nationaux de chacun des États membres, qui continuent à exister et interagissent avec l'intérêt « communautaire ». L'intégration européenne n'a pas conduit à construire un « super-État », qui remplacerait les États-nations, ni même une fédération. Mais en mettant en

---

3. P. Bauby, « La construction originale d'un intérêt général européen », dans *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, sous la direction d'Olivier Delas et Christian Deblock, Bruylant, Bruxelles, 2003.

place des institutions et politiques communes, les États génèrent de nouvelles logiques qui ont leurs propres dynamiques. L'eupéanisation n'est pas linéaire, mais est un processus tendu et parfois heurté, fait d'avancées et de reculs, dans lequel les intérêts et stratégies d'acteurs, en particulier les États, jouent un rôle clé.

Chaque secteur d'activités a été l'objet d'un processus spécifique d'eupéanisation, compte tenu de ses caractéristiques technico-économiques, comme des intérêts et stratégies des acteurs concernés. Il en est ainsi pour l'énergie, dont nous allons commencer par analyser les spécificités sur la base du rapport entre diversités et unité, qui ont sous-tendu un processus original d'eupéanisation de l'électricité et du gaz. Fondé sur la réalisation de marchés intérieurs, il a conduit à l'émergence d'un oligopole au niveau européen et a été progressivement complété par la définition d'obligations de service public. Ce n'est qu'avec la convergence progressive des enjeux énergétiques des États membres qu'est apparu le besoin d'une politique énergétique commune, dont nous analyserons à la fois les

perspectives et les limites. Nous en viendrons ensuite à l'émergence au niveau européen d'une nouvelle figure, celle du « consommateur vulnérable » et d'orientations visant à développer des initiatives pour combattre la précarité énergétique.

## ÉNERGIE : DIVERSITÉ ET UNITÉ EN EUROPE

Dès 1951, l'énergie est au cœur du premier traité d'intégration européenne, qui institue la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Le charbon est en effet la forme d'énergie dominante à l'époque et était la clé de la reconstruction d'après-guerre. La coopération dans le domaine du charbon apparaît comme un élément majeur pour le développement économique comme pour établir la paix entre la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux.

On retrouve une composante énergétique en 1957 dans le traité Euratom signé à Rome entre les mêmes six États fondateurs, pour développer une coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire<sup>4</sup>. En revanche, l'énergie est absente de l'autre traité de Rome, celui qui institue la Communauté économique européenne et il

---

4. Ce traité est souvent pris comme un modèle dont on pourrait s'inspirer pour une coopération européenne dans l'énergie. Cf. Michel Derdevet, *L'Europe en panne d'énergie : pour une politique énergétique commune*, Descartes, 2009.

faudra attendre 2009 pour que la mise en vigueur du traité de Lisbonne instaure une politique énergétique commune.

Ce qui apparaît difficilement compréhensible aujourd'hui tient pourtant à des réalités structurelles. En matière d'énergie, il existe en Europe une série de diversités des situations et enjeux. Les ressources en énergie primaire sont abondantes ou rares, les besoins sont très différents en fonction des situations géographiques, économiques ou climatiques. Certains États membres ont longtemps été structurellement exportateurs, comme l'Allemagne, alors que d'autres étaient majoritairement importateurs, telle la France. Les intérêts opposés des uns et des autres expliquent pourquoi, de 1957 à 2009, la politique énergétique soit restée du domaine de compétence exclusive de chaque État membre.

Pour autant, l'énergie n'est pas un domaine resté en dehors du processus d'intégration européenne. En effet, à partir de l'Acte unique de 1986, les institutions européennes ont développé une compétence concernant l'électricité et le

gaz, non sur la base d'objectifs et de politique communs, mais pour mettre en œuvre les quatre grandes libertés de circulation du « marché unique » (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), avec l'objectif de construire un marché intérieur de l'électricité et un marché intérieur du gaz, fondés sur l'élimination progressive des obstacles aux échanges, ainsi que sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes énergétiques. Pourtant, ce processus a été déséquilibré au départ, puisqu'il ne s'accompagnait ni d'une politique énergétique commune ni d'objectifs européens en matière de solidarité et de cohésion.

L'objectif de libre circulation a conduit les institutions européennes à mettre en cause des monopoles nationaux, régionaux ou locaux existants dans tous les pays européens (les « monopoles historiques »), à développer un processus de libéralisation, fondé sur l'introduction progressive de la concurrence, en élaborant des directives « marché intérieur », intégrant les spécificités de chaque énergie, tout en laissant aux États membres la responsabilité de conduire ou pas des privatisations.



À la différence d'autres secteurs, l'électricité doit être produite à partir de sources d'énergie primaire, qui existent de manières très différentes selon les territoires. Certains États membres de l'Union européenne (UE) avaient beaucoup de ressources énergétiques (charbon et lignite en Allemagne et en Europe centrale, gaz aux Pays-Bas, pétrole et gaz en mer du Nord pour le Royaume-Uni, hydroélectricité en Europe du Nord ainsi qu'en France, etc.).

En même temps, l'électricité ne se stocke pas et il faut qu'à tout moment la production permette de satisfaire une demande qui évolue fortement selon les lieux, les moments et les saisons. Les réseaux de transport et de distribution doivent permettre cet équilibrage ; mais le coût de transport de l'électricité est croissant avec la distance (du fait de pertes). Cela implique également une coopération forte entre les acteurs ; c'est la raison pour laquelle tous les États européens avaient été amenés à mettre en place des systèmes intégrés de production-transport-distribution, soit à l'échelle nationale (comme cela avait été le cas en Angleterre, en Italie ou en France), soit au niveau régional

(Allemagne), avec partout des monopoles territoriaux, que la logique de libre circulation et de marché intérieur est venue mettre en cause. Par ailleurs, les réseaux physiques de transport et de distribution relèvent pour l'essentiel d'un monopole naturel. Il existe en Europe des obstacles naturels aux échanges (îles, presqu'îles, pays éloignés) et des caractéristiques très différentes d'offres et de systèmes énergétiques, des dépendances plus ou moins accentuées en matière de sécurité d'approvisionnement ; plutôt qu'un marché intérieur unifié, existent dans les faits des marchés régionaux. Ces diversités sont structurelles et elles continueront à marquer longtemps la situation, limitant les possibilités d'un véritable « marché intérieur » intégré.

Parallèlement, le secteur électrique a fait l'objet d'intenses réorganisations : les principaux « opérateurs historiques », qui avaient une base nationale, ont d'abord cherché à partir de la fin des années 1990 à compenser l'ouverture – même limitée – de leurs marchés intérieurs, puis à profiter des opportunités de la libéralisation en développant des stratégies offensives de conquêtes des autres marchés

européens (exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc.) au point qu'un oligopole de quatre grands groupes européens (GDF-Suez, EDF, E.ON, RWE) domine aujourd'hui et structure le cœur du marché européen, même si à côté existent d'autres opérateurs.

La plupart des opérateurs, qui étaient il y a vingt ans généralement des entreprises publiques nationales ou locales, a aujourd'hui un statut d'entreprise privée et ils sont majoritairement détenus par des capitaux privés : s'il n'existe pas dans les directives européennes d'obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et l'europanisation des grands opérateurs amènent progressivement les autorités publiques nationales à s'engager dans cette voie.

### ***Les étapes et fondements de l'europanisation de l'électricité***

En dépit de l'importance économique et sociale du secteur, l'énergie n'a pas fait l'objet d'orientations spécifiques dans

le Livre blanc de 1985 de la Commission européenne portant sur l'achèvement du marché intérieur, et l'Acte unique de 1986 ne comporte pas de dispositions particulières sur l'énergie. Si le traité de Maastricht de 1992 énumère « des mesures dans les domaines d'énergie » parmi les champs d'actions de la Communauté et si le Livre blanc de 1995 de la Commission vise à définir les orientations de la politique énergétique de l'Union, l'énergie n'est devenue une politique européenne qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Tous les États membres sont en effet progressivement devenus ou deviennent importateurs d'énergie et l'Union européenne dans son ensemble devient de plus en plus dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement et pour sa sécurité, comme l'a bien montré la situation de l'Ukraine à l'égard du gaz russe depuis 2009. L'intérêt commun des États émerge de ces mutations et se construit ; il justifie la nécessité d'une politique commune.

La problématique européenne s'est développée par étapes dans une problématique de « marché intérieur ». Dès

1987-1988, la Commission européenne a proposé l'introduction d'une forme de concurrence dénommée accès des tiers au réseau (ATR) : compte tenu du caractère de monopole naturel des réseaux de transport et de distribution (il est non économique de construire des réseaux en parallèle et en concurrence), il s'agissait de permettre aux clients d'avoir le libre choix de leur fournisseur – le propriétaire du réseau devait autoriser son accès aux tiers, avec une « rémunération juste » et le maintien de la sécurité du réseau. Grâce à cette forme de mise en concurrence des producteurs, les consommateurs pourraient choisir le fournisseur le plus efficace et les prix de l'électricité en Europe s'orienteraient à la baisse. Parallèlement, l'électricité a été rangée dans la catégorie des SIEG (Services d'intérêt économique général), c'est-à-dire de services marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

C'est ainsi que le processus d'eupéanisation de l'électricité s'est progressivement construit sur des objectifs et des

bases juridiques différentes, pouvant être complémentaires, mais aussi contradictoires. La logique de la concurrence conduit en effet non à des solidarités et à de la cohésion, mais à une série de polarisations économiques (avec une concurrence oligopolistique), sociales (mettant en cause l'égalité de traitement), territoriales (favorisant les zones denses), générationnelles (au détriment des générations futures), financières (l'environnement et l'emploi étant secondarisés dans les choix et stratégies). Il y a donc besoin de règles spécifiques à chaque secteur pour construire un équilibre évolutif entre les différents aspects. L'eupéanisation de l'électricité a reposé sur des fondements différents : celui du marché intérieur, la prise en compte des enjeux en termes d'environnement et de changement climatique, le développement de réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs et l'émergence d'une politique énergétique commune.

## Les fondements de l'europanisation de l'électricité

Année	Marché intérieur	Environnement Climat	Réseaux transeuropéens	Protection consommateurs	Politique énergétique
1957 (Traité de Rome)					(Euratom)
1986 (Acte unique)	+	+			(Euratom)
1992 (Traité de Maastricht)	+++	++	+	+	(Euratom)
2009 (Traité de Lisbonne)	+++	++	+	++	(Euratom)

Deux premières directives du Conseil relatives au transit d'électricité sur les grands réseaux<sup>5</sup> sont adoptées en 1990 à la demande de la France (pourtant opposée à toute forme de libéralisation), visant en particulier à empêcher

l'Espagne de lui interdire d'exporter son électricité vers le Portugal.

En 1991, la Commission a proposé un premier projet de directive instituant l'accès des tiers au réseau. Le projet fédéra l'opposition des électriciens continentaux, mais aussi de nombreuses forces sociales et politiques, car il conduisait à un glissement vers une logique de court terme dans les choix énergétiques, des risques de transferts croisés vers les grands clients industriels, une mise en cause des principes du service public que sont l'égalité de traitement et la péréquation géographique des tarifs.

Le projet initial de directive libéralisant à la fois les secteurs de l'électricité et du gaz fut rejeté par le Conseil des ministres. Puis le Parlement européen, dans le cadre de ses nouvelles prérogatives dérivant du traité de Maastricht en matière de codécision avec le Conseil, tenta de trouver un compromis par l'introduction d'une option d'accès des tiers « négocié » laissée au choix des États et par l'introduction de dispositions visant à préserver la possibilité d'une

5. Directives 90/547 du 29 octobre 1990 et 91/296 du 31 mai 1991.

programmation énergétique de long terme. De son côté, la France proposa le modèle dit de l'« acheteur unique » fondé sur un processus de mise en concurrence des nouveaux moyens de production sous forme d'appels d'offres formulés par un acheteur unique en charge de l'équilibre du système.

Au second semestre 1995, une nouvelle proposition de la Commission acceptait de reprendre l'idée d'acheteur unique mais à la condition qu'elle soit équivalente à l'introduction de l'accès des tiers. Il faudra attendre juin 1996, dix ans après l'Acte unique, pour que le Conseil aboutisse à un compromis négocié au plus haut niveau entre la France et l'Allemagne<sup>6</sup>. La directive de 1996<sup>7</sup> marque une première étape dans la réalisation du marché intérieur de l'électricité avec une ouverture minimale pour les gros consommateurs, l'accès des tiers aux réseaux, ainsi que la possibilité pour les États de définir des obligations de service public et une politique énergétique à long terme.

---

6. Cf. P. Bauby et F. Varone, « Europeanization of the French electricity policy: four paradoxes », *Journal of European Public Policy*, 14:7, Octobre 2007, 7: 96/92/CE.

Une seconde directive est adoptée en 2003, étendant la libéralisation en 2004 pour les professionnels et au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour tous les consommateurs. Elle oblige à une séparation comptable, puis juridique, des réseaux et franchit une étape dans la définition de certaines obligations de service public et de service universel. Elle ne comporte aucune obligation juridique européenne de privatisation, même si la dynamique de libéralisation crée une situation qui favorise les décisions nationales en la matière.

Le « troisième paquet » est fondé sur la directive du 13 juillet 2009<sup>8</sup>, applicable par étapes, en 2011 et 2012, qui généralise l'ouverture à la concurrence pour tous les consommateurs, reconnaît la capacité des États membres de définir les critères pour les capacités de production, pose le principe de dissociation comptable des réseaux de transport et de distribution, réglemente les objectifs, missions et compétences des autorités nationales de régulation (tarifs de transport et de distribution, coopération

---

8. 2009/72/CE.

transfrontière, surveillance des plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport) et définit les relations avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), établie par le règlement 713/2009.

Mais autant l'objectif du marché intérieur a été moteur dans ce processus, autant les longues négociations et les compromis entre des histoires, traditions et structures de marché fort différentes ont amené chacune des directives à concevoir et définir progressivement des « obligations de service public » (OSP), puis de « service universel », venant accompagner et compléter l'ouverture progressive à la concurrence. C'est dire que l'électricité comporte des dimensions stratégiques essentielles pour tous les acteurs, en particulier les citoyens-utilisateurs.

L'article 3 des directives (1996, 2003 et 2009) est consacré à définition des OSP ; il a été progressivement enrichi et ne se limite pas au seul service du public, puisqu'il recouvre aujourd'hui l'efficacité énergétique et la protection du climat, la sécurité, la régularité, la qualité, le prix

de la fourniture, l'environnement, les énergies renouvelables, l'égalité des niveaux de concurrence dans tous les États membres. La définition précise du contenu de ces obligations relève de chaque État.

Le service universel est également défini : « le droit d'être approvisionné, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents et non discriminatoires ». Pour les clients résidentiels et éventuellement les petites entreprises, « les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique [disposition introduite en 2003], l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables [disposition introduite en 2009] et la protection du climat [introduite en 2003] ». Les consommateurs nationaux doivent avoir un accès égal aux entreprises

d'électricité ; la défense du client vulnérable est intégrée ; les clients doivent avoir accès à de nombreuses informations concernant la nature de l'électricité dont ils disposent ; les États doivent imposer des mesures favorisant la cohésion économique et sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, et doivent informer la Commission des mesures mises en œuvre afin de faire appliquer la directive.

### *L'eupéanisation du gaz naturel*

Le marché gazier est marqué par l'existence d'un oligopole des producteurs dont dépend l'UE de façon croissante avec l'épuisement progressif des gisements internes (Pays-Bas, mer du Nord). Les deux principaux fournisseurs sont aujourd'hui la Russie et l'Algérie, même si le transport du gaz naturel liquéfié (GNL) tend à alléger quelque peu cette dépendance et si les perspectives de développement du gaz de schiste transforment la donne.

Il existe aujourd'hui des synergies croissantes entre l'électricité et le gaz, tenant d'un côté au fait que l'on produit de plus en plus l'électricité à partir du gaz naturel, de l'autre aux besoins des utilisateurs, en particulier industriels, qui développent des technologies bi-énergie. Pour autant, les deux énergies présentent des caractéristiques différentes, qui tiennent au fait que le gaz existe à l'état de ressource naturelle et ne demande donc pas à être « produit » ; par ailleurs, il se stocke et se transporte facilement et économiquement par des gazoducs ou navires méthaniers.

Si les processus de libéralisation de l'électricité et du gaz ont été menés en parallèle, les règles européennes ne sont pas identiques et intègrent les caractères spécifiques de chaque secteur. La première directive 91/296/CEE du Conseil du 31 mai 1991 est relative, comme pour l'électricité, au transit du gaz naturel sur les grands réseaux. Les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ont fait l'objet de trois directives successives 98/30/CE du 22 juin 1998, 2003/55/CE et 2009/73/CE du 13 juillet 2009.

Les États membres doivent veiller à ce que tous les clients disposent du droit de choisir leur fournisseur de gaz et d'en changer facilement. Ils assurent l'intégration des marchés nationaux à un ou plusieurs niveaux régionaux, en vue de constituer une première étape vers l'intégration d'un marché intérieur complètement libéralisé. Sont intégrés également les « îlots gaziers » de régions isolées. Dans ce contexte, les autorités de régulation nationales collaborent avec l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. À partir du 3 mars 2012, les États membres doivent dissocier les réseaux de transport et les gestionnaires des réseaux de transport. Ils désignent, par ailleurs, un ou plusieurs gestionnaires d'installation de stockage et de GNL. Les gestionnaires de réseau de transport doivent construire des capacités transfrontalières suffisantes pour permettre l'intégration de l'infrastructure européenne de transport. Les États membres désignent les gestionnaires de réseaux de distribution indépendants sur le plan juridique par rapport aux autres activités.

Des dispositions presque identiques à celles de l'électricité existent dans le secteur du gaz naturel, en dehors des dispositions concernant le « service universel », le gaz n'étant pas disponible partout et étant substituable pour tous ses usages : l'article 3§2 de la directive 2009/73/CE dispose que « les États membres peuvent imposer aux entreprises opérant dans le secteur du gaz, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat ».

Parallèlement, s'il existe une moindre concentration des acteurs que dans l'électricité, il se développe une tendance à des rapprochements-alliances entre opérateurs électriques et gaziers et à la constitution de véritables opérateurs énergéticiens européens.



## **LES PRÉMICES D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COMMUNE**

Toutes les réflexions européennes des dernières années<sup>9</sup> ont consisté à tenter de mener de front d'une part l'achèvement du marché intérieur, d'autre part la définition et la mise en œuvre d'une politique énergétique commune dont les objectifs sont multiples : garantir la sécurité et la compétitivité d'approvisionnement, lutter contre le changement climatique et remplir les engagements de Kyoto, encourager l'innovation, développer une politique extérieure cohérente en la matière. Ce sont autant d'objectifs qui ne peuvent être atteints par les seules logiques de marché, ni par des politiques strictement nationales.

Dès 2006, la Commission européenne avance la nécessité de définir une politique énergétique européenne. Le Livre vert du 8 mars 2006 énonce ainsi six domaines prioritaires pour l'action communautaire :

---

9. Cf. Livre vert du 8 mars 2006 COM(2006)105.

- 1 – L'énergie pour la croissance et l'emploi en Europe : réalisation des marchés intérieurs européens de l'électricité et du gaz,
- 2 – Un marché intérieur de l'énergie qui garantisse la sécurité d'approvisionnement : solidarité entre les États membres,
- 3 – Sécurité et compétitivité de l'approvisionnement en énergie : pour un bouquet énergétique plus durable, efficace et diversifié,
- 4 – Approche intégrée pour lutter contre le changement climatique,
- 5 – Encourager l'innovation : un plan européen pour les technologies énergétiques stratégiques,
- 6 – Vers une politique extérieure cohérente en matière d'énergie.

La Commission avance l'idée que si l'on ne laisse agir que les logiques de concurrence, ces objectifs ne pourront être atteints. Il y a donc besoin d'une politique communautaire. La communication de la Commission sur « une politique énergétique pour l'Europe » du 10 janvier 2007 vise à relever

les défis du changement climatique et des effets des gaz à effet de serre, de la sécurité d'approvisionnement, de la croissance, de l'emploi et d'une énergie abordable. La Commission propose un Plan d'action en dix points, qui « catalyse une nouvelle révolution industrielle », dont le premier point est la réalisation du marché intérieur de l'énergie et, afin de casser la puissance des monopoles et stimuler la concurrence, la séparation des activités de production et de distribution (*unbundling*) soit par le moyen de la séparation au niveau de la propriété, soit en confiant la gestion de l'infrastructure à un opérateur indépendant. Il est également proposé d'harmoniser les pouvoirs et l'indépendance des régulateurs nationaux de l'énergie, de constituer un Groupe des régulateurs européens pour le gaz et l'électricité (« ERGEG+ ») qui, à terme, pourra prendre des mesures contraignantes, voire créer une autorité unique de régulation au niveau européen. L'établissement d'obligations minimales de transparence en matière de capacité de production est envisagé et un plan des interconnexions manquantes prioritaires qui devraient être réalisées jusqu'à 2009. Des

financements adéquats pour les infrastructures devraient être également assurés et une Charte de l'énergie en direction des personnes les plus pauvres est proposée.

La même année, le Conseil des ministres européen « énergie » a établi les objectifs « énergie et changement climatique » pour 2020 autour de la formule « 20-20-20 » pour 2020 :

- 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre (30 % si les conditions le permettent),
- 20 % de part des énergies renouvelables,
- 20 % d'augmentation de l'efficacité énergétique.

Le traité de Lisbonne établit à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2009 l'énergie comme compétence partagée et institue une nouvelle politique commune en lui consacrant le titre XXI, article 194 TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Les objectifs affichés sont à la fois d'achever le marché intérieur, d'assurer la sécurité d'approvisionnement, de promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, ainsi que l'interconnexion des réseaux. Mais

chaque État membre conserve le droit de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

*Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,  
Titre XXI – Énergie, article 194*

1 – Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, et
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

2 – Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures

sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c).

3 – Par dérogation au paragraphe 2, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, établit les mesures qui y sont visées lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale.

Une nouvelle communication de la Commission européenne le 10 novembre 2010<sup>10</sup> dresse une série de constats qui sont autant de signaux d'alarme : la stratégie existante ne permet pas d'atteindre les objectifs que s'était fixés l'UE ; le marché intérieur reste fragmenté ; de nombreux obstacles à une concurrence ouverte et équitable continuent à exister (quarante procédures d'infraction ont été dressées pour le second paquet de 2003) ; des retards

10. COM(2010)639.

existent en matière d'investissements et de progrès technologique ; le potentiel d'économies d'énergie est en partie inexploré ; l'Europe reste vulnérable aux risques d'approvisionnement.

Dès lors, la communication cherche à définir de nouvelles perspectives, une « ambition courageuse », une nouvelle stratégie... Elle insiste sur la mise en œuvre de la politique énergétique commune. Mais force est de constater que cette « nouvelle stratégie » ne fait que répéter les objectifs déjà clairement affichés ces dernières années, sans apporter de véritable réponse aux « signaux d'alarme » recensés. Le texte repose sur des formules volontaristes telles que l'affirmation du besoin de 1 000 milliards d'investissements pour les infrastructures<sup>11</sup>, sans analyser comment un tel objectif pourrait être atteint. C'est toujours le mythe du marché paneuropéen qui est mis en avant tout en visant un horizon plus éloigné : 2050... Mais il n'y a aucune prise en compte des dispositions du traité de Lisbonne sur les

11. COM(2010)677.

services d'intérêt général, qui devraient permettre d'enrichir et de compléter les objectifs de marché en établissant les principes et fixant les conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions d'intérêt général<sup>12</sup>, en référence aux valeurs communes recensées dans le traité<sup>13</sup>. De même, il n'y a pas de réflexion sur ce que pourrait être un service européen d'intérêt général dans le domaine énergétique, en particulier en matière de réseaux transeuropéens de transport d'électricité ou de gaz.

La communication établit cinq priorités de la nouvelle stratégie énergétique :

- 1 – rendre l'Europe économe en énergie,
- 2 – mettre en place un marché intégré de l'énergie véritablement paneuropéen,
- 3 – responsabiliser les consommateurs et maximiser la sûreté et la sécurité,
- 4 – développer le rôle prépondérant joué par l'Europe dans les technologies et l'innovation liées à l'énergie,

---

12. Article 14 TFUE.

13. Protocole 26 annexé aux TUE et TFUE.

5 – renforcer la dimension extérieure du marché de l'énergie de l'UE.

En décembre 2010, la Commission européenne adopte une proposition de règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de l'énergie [COM(2010)726] visant à créer « une fonction de surveillance du marché à l'échelle européenne », pour détecter et décourager plus efficacement les problèmes relatifs aux abus de marché sur les marchés de gros de l'électricité et des produits connexes, ainsi que sur les marchés de gros du gaz naturel et des produits connexes, qui soit exercée par la nouvelle agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Le 4 février 2011, le Conseil européen a abordé pour la première fois la politique énergétique commune. Il en est ressorti des objectifs très généraux, tant la mise en œuvre d'une politique énergétique commune impliquant de faire converger les intérêts nationaux de chaque État membre et un intérêt commun entre eux relève, toute l'histoire de l'intégration européenne le montre, du « temps long ». À ce

stade, le Conseil européen en est resté à un consensus mou et général : un marché intérieur achevé avant 2014 ; des infrastructures interconnectées (aucun État à l'écart après 2015) ; des investissements pris en charge par le marché, mais avec dans certains cas des financements publics limités ; une évaluation du potentiel des gaz de schiste ; l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables ; une politique extérieure, en particulier un partenariat avec Russie, la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 80 à 95 % d'ici 2050.

La directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique vise à « réaliser l'objectif fixé par l'Union d'accroître l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 2020 et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date ». Fruit de longs débats et controverses au Conseil et avec le Parlement européen, et de fortes pressions des entreprises énergétiques, elle ne comporte pas véritablement d'objectifs contraignants. Les mécanismes, qui doivent être mis

en œuvre par les États membres, visent à ce que les distributeurs et/ou les fournisseurs d'énergie désignés par les États membres en tant que « parties obligées » (art. 7, paragraphe 4) atteignent 1,5 % d'économie d'énergie chaque année auprès de leurs clients finaux d'ici 2020. La directive prévoit également d'accroître le taux de rénovation des bâtiments, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport à 1990.

À la veille du Conseil européen de mars 2014, la Commission européenne a publié une nouvelle communication<sup>14</sup> proposant un « cadre d'action en matière de climat et d'énergie » pour la période 2020-2030. Tout en soulignant les progrès accomplis en matière d'émission de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, le texte insiste sur leur fragilité et propose d'accentuer les efforts pour atteindre 40 % de réduction de gaz à effet de serre et 27 % au moins d'énergies renouvelables en 2030. Mais pour le Commission, le principal

---

14. COM(2014) 15 du 22 janvier 2014.

moyen reste les mécanismes de marché<sup>15</sup> et le mythe de l'achèvement du marché intérieur, même si elle propose un « panachage de mesures arrêtées au niveau de l'Union et de mesures nationales ». On est encore loin d'une réelle politique énergétique commune telle que définie dans le traité de Lisbonne...

---

15. « A l'avenir, c'est le marché qui devra dans toute la mesure du possible déterminer la manière de tirer parti des avantages des énergies renouvelables ».

## **L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE VISANT LES CONSOMMATEURS VULNÉRABLES**

Les spécificités de l'intégration européenne de l'électricité et du gaz, fondées depuis près de trente ans sur la réalisation de marchés intérieurs, n'ont pas conduit à l'idéal proclamé de la baisse des prix de l'énergie et à l'amélioration de sa qualité. Plus de quinze années de mise en œuvre de stratégies de libéralisation n'ont pas abouti jusqu'ici à l'existence d'une véritable concurrence censée être favorable aux consommateurs. Différents facteurs conduisent aujourd'hui à une tendance générale à l'augmentation des prix d'énergies pourtant indispensables à la vie, créant des difficultés croissantes pour un nombre de plus en plus élevé d'utilisateurs. En même temps qu'apparaissaient des références aux obligations de service public (cf. *supra*), on a assisté à l'émergence de la figure du consommateur vulnérable, de la précarité et de la pauvreté énergétiques.

En fait, les enjeux de vulnérabilité, de précarité et de pauvreté énergétique ont occupé une place croissante dans

l'agenda européen avec les effets de la crise financière, économique et sociale des dernières années, en particulier par l'« effet de ciseau » entre d'un côté les effets sociaux de la crise, l'augmentation des disparités sociales et la baisse des revenus de nombre de ménages, de l'autre une tendance structurelle à l'augmentation des prix de l'énergie.

Des débats concernant la nécessité d'une politique énergétique au niveau communautaire apparaissent dès la fin des années 1950 et mettent en avant la satisfaction des consommateurs. En 1965, la Commission européenne soulignait « la grande diversité des instruments de politique énergétique utilisés dans les différents pays » et « un commun dénominateur : l'économie de marché, fondée sur le rôle dominant des prix et des coûts ».

Dans ses Premières lignes directrices pour une politique énergétique communautaire de 1968<sup>16</sup>, la Commission constatait les « disparités entre le coût d'utilisation de

l'énergie résultant premièrement des divergences des politiques énergétiques nationales », l'augmentation de la consommation énergétique par les ménages et l'impact des prix sur leur standard de vie. C'est pourquoi, considérait la Commission, « la protection des intérêts des consommateurs doit constituer le fondement de la politique énergétique communautaire » sachant que « ni la sécurité d'approvisionnement, ni les prix bas ne peuvent pas être atteints de manière absolue ». « Si la politique énergétique doit servir l'intérêt des consommateurs, son facteur d'orientation de base doit être la concurrence ». Au niveau institutionnel, début mars 1968 voit la création d'une direction générale énergie au sein de la Commission européenne.

La directive 96/92/CE du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité institue l'obligation de la transparence des comptes des entreprises intégrées, en vue notamment de déceler d'éventuels abus de position dominante, tels que des tarifs anormalement bas ou élevés, ou des pratiques

---

16. Communication de la Commission au Conseil, COM(68)1040 du 18 décembre 1968.



discriminatoires. Selon l'article 3(2) de la directive, les prix de la fourniture de l'électricité peuvent être pris en compte dans la définition par les États membres des obligations de service public.

« En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 90<sup>17</sup>, les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public, dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et les prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement. Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables ; celles-ci, ainsi que leurs révisions éventuelles, sont publiées et communiquées sans tarder à la Commission par les États membres ».

La directive 2003/54/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité part du constat des avantages considérables qui peuvent découler du marché intérieur de l'électricité, en termes de gains d'efficacité, de

17. Aujourd'hui article 106 TFUE.

baisses de prix, d'amélioration de la qualité du service et d'accroissement de la compétitivité (2<sup>ème</sup> considérant). Cependant, d'importantes lacunes subsistent et il reste possible d'améliorer le fonctionnement de ce marché. La directive mentionne que « les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables, y compris par des mesures destinées à les aider à éviter une interruption de la fourniture d'énergie ». C'est ainsi qu'apparaît pour la première fois dans le droit dérivé la notion de « consommateurs vulnérables ».

Selon le projet de directive de la Commission [COM(2001)125], « il est capital que chaque citoyen de la Communauté dispose d'un droit universel d'être approvisionné à des tarifs raisonnables et qu'un ensemble de normes minimales en matière de protection des consommateurs soit maintenu. Tous les citoyens de la Communauté, qui bénéficient des avantages économiques du marché intérieur, devraient pouvoir bénéficier également de niveaux

élevés de protection des consommateurs, en particulier les ménages » ; ils « devraient également être en mesure de bénéficier des garanties du service public, en particulier en matière de sécurité d'approvisionnement et de tarifs raisonnables (19<sup>ème</sup> considérant) ». La nécessité d'un droit des clients résidentiels d'être approvisionnés en électricité d'une qualité bien définie à des prix clairement comparables, transparents et raisonnables est également reconnue, de même que la nécessité que les États membres prennent les mesures nécessaires pour protéger les consommateurs vulnérables dans le contexte du marché intérieur de l'électricité.

Ces mesures peuvent être différentes selon les circonstances particulières de l'État membre concerné et peuvent inclure des mesures spécifiques concernant le paiement des factures d'électricité ou des mesures plus générales prises dans le cadre du système de sécurité sociale ; les États membres devront par exemple garantir une protection adéquate contre l'interruption injustifiée aux personnes âgées, aux chômeurs, aux handicapés, des

mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées, établir une transparence contractuelle, donner des informations, mettre en œuvre des procédures de règlement des litiges. Les compétences des autorités de régulation nationales devraient comprendre la fixation ou l'approbation des tarifs ou, au moins, des méthodes de calcul des tarifs de transport et de distribution.

Mais la directive 2003/54/CE n'utilise pas encore les termes de « précarité/pauvreté énergétique », ses références visent plus généralement les « consommateurs vulnérables ». C'est la directive 2009/72 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, adoptée alors que se développe la tendance structurelle à l'augmentation des prix de l'énergie, et que les premiers effets de la crise financière, économique et sociale se font sentir, qui énonce pour la première fois des obligations spécifiques concernant les « consommateurs vulnérables », tout en faisant également référence à la « pauvreté énergétique » (art. 3 : Obligations de service public et protection des consommateurs, voir en annexe).

Ainsi, le droit actuel de l'UE fait entrer la problématique des consommateurs vulnérables et, si les États le veulent, de la pauvreté énergétique, dans le champ des OSP ; elle devient ainsi partie intégrante de la politique énergétique commune en construction.

Le droit européen établit également des responsabilités à la charge des autorités de régulation. Ainsi, le règlement 713/2009 instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie dispose dans son article 11(1) que l'agence surveille les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel, notamment les prix de détail de l'électricité et du gaz naturel, l'accès au réseau et le respect des droits des consommateurs exposés dans la directive 2009/72/CE et la directive 2009/73/CE, en coopération étroite avec la Commission, les États membres et les autorités nationales compétentes, y compris les autorités de régulation nationales, sans préjudice des compétences des autorités de la concurrence.

On constate que si le troisième paquet énergie exige la définition des consommateurs vulnérables, une telle obligation n'existe pas pour la pauvreté énergétique. De plus, comme nous le verrons, les situations nationales sont diverses : même s'il n'en existe pas de définition commune, la pauvreté énergétique tend à se développer dans la plupart des États membres avec des réalités et des approches différentes. Au niveau national, des définitions existent au Royaume-Uni et en Irlande (la pauvreté énergétique correspond à une dépense pour l'énergie et le chauffage supérieure à 10 % du revenu des ménages), mais dans nombreux pays il n'existe pas de définition officielle ou d'estimations et la problématique reste confuse, « cachée » ou non débattue.

De son côté, la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique prévoit une série d'obligations en matière d'efficacité énergétique à établir par les États membres, qui « peuvent inclure des exigences ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent en matière d'économies d'énergie, notamment en exigeant

qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique soit mise en œuvre en priorité en faveur des ménages en situation de précarité énergétique ou dans les logements sociaux » (art. 7, paragraphe 7§a)<sup>18</sup>.

### *Quelles stratégies d'acteurs ?*

De manière plus générale, c'est à partir des années 1970 que la Communauté européenne a développé des initiatives de lutte contre la pauvreté.

A l'époque, la pauvreté était définie par la Commission européenne comme « un manque de maîtrise de ressources (y compris les revenus financiers, les biens matériels et les services publics ou privés tels que le logement ou l'éducation) si extrême que les individus, les familles ou les

catégories de personnes concernées sont exclus des modes de vie ordinaires, coutumes et activités minimum acceptables »<sup>19</sup>. Cette définition a mis l'accent sur la privation matérielle relative aux modes de vie de la société, ou, selon le Conseil des ministres de la CEE<sup>20</sup>, une condition relative au niveau de vie moyen dans tel pays. Sur la base de cette définition, au milieu des années 1970, il y avait environ dix millions de ménages pauvres dans la Communauté, représentant 11,4 % de l'ensemble des ménages (environ trente millions personnes). En même temps, selon la Commission, le manque de critères communs précis ne permettait pas de mesurer de façon réaliste le nombre des personnes pauvres vivant dans les pays de la Communauté.

En 1995, dans son rapport final concernant le programme Poverty 3 (1989-1994), la Commission notait que l'utilisation croissante du concept d'exclusion sociale dans les

18. Dans la version anglaise de la directive efficacité énergétique on parle de *fuel poverty*, alors que dans le paquet énergie on parle de *energy poverty*, ce qui est fort différent. Pour le Conseil mondial de l'énergie, « *Energy Poverty is a term for a lack of access to electricity, heat, or other forms of Power... Energy poverty is distinct from fuel poverty in that access is more of a problem than affordability. Energy poverty exists when the required infrastructure is not in place for energy delivery, most often electricity. Fuel poverty, on the other hand, exists when people do not have the ability to pay for energy, most often heating materials* » (en ligne : [www.worldenergy.org/documents/isea\\_reportfinal.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/isea_reportfinal.pdf), p. 7).

19. European Commission, SEC(74)5225 du 8 janvier 1975, *Communication relating to the programme of pilot schemes and studies to combat poverty*.

20. Council of Ministers' first decision on the anti-poverty programme 1975. Selon le Conseil européen de décembre 1984, « les 'pauvres', devraient être considérés comme les personnes, familles et groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point limitées qu'elles les excluent d'un mode de vie minimum acceptable dans les Etats membres où ils vivent ».

États membres et au niveau communautaire est de nature à remplacer graduellement le concept de pauvreté. En fait, l'exclusion sociale évoque non seulement un problème d'inégalité entre le haut et le bas de l'échelle sociale, mais également la distance au sein de la société entre ceux qui sont membres actifs et ceux qui sont poussés vers les franges (*in/out*). L'exclusion sociale est devenue une préoccupation formelle de la politique de l'Union européenne avec le traité d'Amsterdam de 1997. Mais le processus de Lisbonne a également été important ; dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, les politiques d'inclusion sociale ont constitué une référence majeure dans les années 2000.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>21</sup> énonce qu'« afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à

---

21. « Proclamée » en 2000, intégrée dans le traité de Lisbonne en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales » (art. 34).

La Charte établit également l'obligation de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs (art. 38). Par ailleurs, c'est dans le cadre de la politique des consommateurs de l'Union qu'on a pu retrouver les premières mesures visant la protection des consommateurs vulnérables. Ainsi, la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur fait pour la première fois mention de la vulnérabilité des consommateurs dans la législation européenne. Mais elle vise seulement les intérêts économiques des consommateurs, en mettant l'accent sur les « influences indues » susceptibles d'être exercées sur les consommateurs dont la volonté n'est pas pleinement formée, sans couvrir les autres domaines potentiels comme leur santé, leur sécurité, leur intégrité morale, etc. Plus récemment, la

directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs ne contient plus de disposition spécifique pour les consommateurs vulnérables. Cependant, la proposition de règlement relatif à un programme « Consommateurs » pour la période 2014-2020 du 9 novembre 2011 évoque la prise en compte du problème ou de la situation spécifique des consommateurs vulnérables.

Pour sa part, le Parlement européen<sup>22</sup> remarque que, globalement, la libéralisation n'a pas entraîné une baisse générale des prix ; en échange, elle a ajouté la difficulté de devoir déterminer quel est le tarif qui s'adapte le mieux aux besoins des consommateurs, de changer de fournisseur et de comprendre le contenu de leurs factures. Selon lui, le marché unique devrait veiller à assurer un niveau élevé de protection de tous les consommateurs, en accordant une attention particulière aux consommateurs vulnérables afin de tenir compte de leurs besoins spécifiques ; renforcer

---

22. Rapport du PE du 8 mai 2012 concernant une stratégie de renforcement des droits des consommateurs vulnérables, débattu et voté à Strasbourg les 21 et 22 mai 2012.

leurs capacités à prendre des décisions de manière optimale et leurs droits : assurer l'évolution du corpus juridique. Cette action devrait être proportionnée, pour ne pas restreindre les libertés individuelles ou le choix des consommateurs.

Le concept de « consommateurs vulnérables » part du constat que tout consommateur, à un moment de sa vie, peut devenir vulnérable du fait de facteurs extérieurs et de ses interactions avec le marché. La vulnérabilité a des causes endogènes et/ou exogènes. Les premières peuvent être temporaires ou permanentes et sont liées à sa nature ou à sa condition physique ou psychique (infirmité mentale, physique ou psychologique, âge, crédulité, sexe, etc.). Les causes exogènes ou externes viennent d'un manque de compréhension des informations qu'ils reçoivent ou des choix qui leur sont proposés (par exemple, pour les personnes socialement exclues ou n'ayant suivi aucune formation, la méconnaissance de la langue) ; d'un manque d'informations (générales ou propres à un secteur du marché) ; de l'obligation d'utiliser de nouvelles technolo-

gies avec lesquelles il n'est pas familiarisé ; d'une mauvaise connaissance des systèmes de réclamation et d'indemnisation existants ; d'une situation sociale et financière vulnérable ; d'un manque d'accès à l'internet, etc. Le Parlement européen considère que la législation européenne doit traiter le problème de la vulnérabilité du consommateur comme une tâche transversale, en tenant compte de la variété des besoins, des capacités et des situations des consommateurs. Pour cela, il faudrait associer non seulement les autorités, mais aussi les entreprises et les fournisseurs, afin de favoriser l'obtention d'un équilibre contractuel plus transparent et moins opaque.

En fait, par rapport aux services considérés comme « universels » (c'est-à-dire ceux dont aucun citoyen ne devrait être privé), le consommateur se retrouve désavantagé (et ce d'autant plus qu'il est relativement fragile) par rapport au fournisseur, ce qui peut entraîner une situation de vulnérabilité. Le Parlement européen demande donc aux entreprises d'encourager et d'élaborer des initiatives d'auto-réglementation pour renforcer la protection des droits des

consommateurs vulnérables et de s'assurer que ces derniers soient mieux informés, comprennent mieux ces informations et mettent en place des pratiques permettant à tous les consommateurs de comprendre et d'évaluer un accord.

Pour le Parlement européen, les États membres devraient être tenus de prendre des mesures adéquates et d'apporter des garanties suffisantes en vue de la protection des consommateurs vulnérables – des mesures spécifiques allant plus loin que la seule information, particulièrement dans les domaines où le niveau de vulnérabilité s'est révélé être plus important (télécommunications, accès à la justice, énergie, transports, alimentation, services financiers, etc.), des mesures incitatives pour les fournisseurs et la protection juridique pour les consommateurs.

De son côté, la Commission devrait envisager des mécanismes appropriés pour faire en sorte que les besoins et les droits des consommateurs vulnérables soient dûment pris en considération dans le cadre de l'éventuelle mise en place d'un système de recours collectif au niveau de

l'Union. Le Parlement invite également la Commission et encourage les États membres à analyser attentivement et en permanence les situations et comportements sociaux et de consommation pouvant entraîner la vulnérabilité de certains groupes ou de certaines personnes, par exemple en analysant les plaintes des consommateurs, ainsi qu'à lutter contre la vulnérabilité par des mesures spécifiques, le cas échéant, pour protéger l'ensemble des consommateurs, quelles que soient leurs capacités et à quelque stade de leur vie que ce soit.

La Commission européenne, en particulier ses directions générales Énergie, Concurrence et Marché intérieur, a en effet joué un rôle clé dans l'ensemble du processus d'intégration européenne de l'énergie tant elle dispose du monopole de l'initiative législative. Mais d'autres acteurs ont participé activement aux différents processus.

La communication de la Commission [COM(2010)639] « Stratégie énergie 2020 » se prononce pour une énergie fiable et sûre à des prix abordables pour les citoyens et les

entreprises mais reflétant les coûts. Selon la Commission, il faut prévoir des filets de sécurité, notamment pour protéger les consommateurs vulnérables ou pour parer aux crises d'approvisionnement lorsque les mécanismes du marché sont impuissants à y faire face.

Dans son document de travail [SEC(2010)1407] « Une politique énergétique pour les consommateurs », la Commission intègre la question de la protection des consommateurs vulnérables et rappelle l'obligation des États membres de définir les consommateurs vulnérables qu'ils souhaitent protéger et le fait que cette définition peut faire référence au concept de pauvreté énergétique si clairement identifié. Mais tout mécanisme de protection des consommateurs vulnérables doit prendre en considération les autres mesures de politique sociale des États membres.

S'agissant de la définition de la « pauvreté énergétique », d'une part, la Commission estime que les solutions doivent être adaptées aux conditions nationales et locales et il n'y a



pas de consensus entre les États membres. D'autre part, le concept européen est restreint : la pauvreté énergétique concerne seulement les secteurs de l'électricité et de gaz et pas la *fuel poverty* qui fait référence à l'électricité, au gaz naturel, au gaz de pétrole liquéfié, au pétrole, au charbon, au chauffage urbain et aux autres combustibles solides.

En ce qui concerne les « consommateurs vulnérables », la Commission souligne qu'il existe une flexibilité des États membres dans la définition de ce qu'ils considèrent comme consommateurs vulnérables, mais demande d'assurer un haut niveau de protection (les exemples visent les handicapés, les personnes âgées qui ont de faibles revenus).

La Commission encourage l'adoption par les États membres de solutions politiques à long terme visant à remplacer les subventions directes par un soutien pour l'amélioration de la qualité énergétique des logements, avec l'intégration des mesures d'efficacité énergétique dans les politiques sociales. Elle ne considère pas approprié de proposer une définition européenne de la pauvreté énergétique ou des

consommateurs vulnérables. Selon elle, il faut également reconsidérer les prix réglementés, qui ont un impact négatif sur l'accès au marché et l'investissement et pour inciter les consommateurs à réduire leur consommation d'énergie.

Plus récemment, la Feuille de route énergie 2050<sup>23</sup> de la Commission européenne aborde la protection des personnes vulnérables dans les scénarios de « décarbonisation ». Selon le document, pour les consommateurs vulnérables la meilleure protection contre la pauvreté énergétique réside dans la mise en œuvre intégrale par les États membres de la législation européenne en vigueur dans le domaine de l'énergie et dans le recours à des solutions d'efficacité énergétique innovantes. La pauvreté énergétique étant l'une des sources de la pauvreté en Europe, les aspects sociaux de la tarification de l'énergie devraient être pris en compte dans la politique énergétique des États membres. Les prix de l'énergie devraient mieux intégrer les coûts, notamment ceux des nouveaux investissements à réaliser dans l'ensemble

---

23. COM(2011)885 du 15 décembre 2011.

du système énergétique. Moins on tardera à intégrer les coûts dans les prix, plus la transformation sera facile à long terme. Une attention spéciale devrait également être accordée aux groupes les plus vulnérables, qui éprouveront des difficultés à faire face à la transformation du système énergétique. Des mesures particulières devraient être définies aux niveaux national et local pour prévenir la pauvreté énergétique.

Selon les directions générales de la Commission, les positionnements sont un peu différents : la DG Énergie estime que le marché répondra ; la DG Marché intérieur avance qu'« il se pourrait que les prix de l'énergie augmentent... » ; la DG Santé-Protection des consommateurs met l'accent sur la « vulnérabilité énergétique » ; la DG Emploi-Affaires sociales n'en peut mais... De son côté, le Conseil des ministres, qui est co-législateur avec le Parlement européen, ne réussit pas à dégager de position commune convergente entre les États membres, qui restent donc maîtres de la situation. Le Parlement européen, on l'a vu ci-dessus, est extrêmement prudent et ne demande pas de

réelles initiatives communes. Une nouvelle preuve en est donnée par le projet de Rapport d'initiative sur le logement social dans l'Union européenne déposé le 28 janvier 2013, qui, s'il insère la lutte contre la précarité énergétique dans ses objectifs, se limite à « demander », « exhorter » et « inviter » les États membres à définir ou prendre des mesures, sans aucune proposition au niveau de l'UE.

Parmi les institutions européennes, seul le Comité économique et social européen (CESE) s'est montré plus ambitieux (cf. *supra*), mais il n'est que consultatif. Pour lui<sup>24</sup>, « la lutte contre la pauvreté énergétique est une nouvelle priorité sociale qu'il y a lieu d'aborder à tous niveaux. Il est important que l'UE établisse des orientations communes pour que tous les États membres avancent dans la même direction afin d'éradiquer ce phénomène. ... L'UE doit donc continuer à agir dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du

---

24. Avis sur la précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise énergétique, 14 juillet 2010.

traité instituant la Communauté européenne, lorsque les États membres n'appliquent pas les mesures établies... Le CESE suggère que l'UE adopte une définition commune à caractère général de la pauvreté énergétique qui puisse ensuite être adaptée par chaque État membre ». Selon le CESE, une option consisterait à définir la pauvreté énergétique comme « la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate ainsi que de disposer d'autres services énergétiques essentiels pour un prix raisonnable ».

D'autres acteurs européens se sont également montrés favorables à l'institution d'une définition commune, d'un cadre européen, d'un diagnostic substantiel du phénomène de la pauvreté énergétique<sup>25</sup>. À la suite aux travaux du Forum des citoyens sur l'énergie de 2011, un Groupe de travail sur les consommateurs vulnérables (GTCV) a été créé par la direction générale Énergie de la Commission européenne qui travaille en parallèle avec un Groupe de

25. Voir *European Fuel Poverty and Energy Efficiency project (EPEE)*, 2009 - *A common definition, a legislative framework, a consistent diagnosis, a fuel poverty special interest group*.

travail sur la transparence des prix de l'énergie<sup>26</sup> organisé par la direction générale Santé-protection des consommateurs. Les travaux du GTCV ont commencé en 2012 et ses premiers résultats ont été présentés au Forum de novembre 2012. Selon le représentant de la DG Énergie, ce groupe de travail devrait plus obtenir un consensus autour de quelques recommandations à proposer aux parties impliquées que viser un changement de politique plus général. Le groupe de travail pourrait proposer des instruments concrets ou des bonnes pratiques ; il ne s'agit pas d'une conception unique à imposer dans l'ensemble de l'Union mais d'une palette d'instruments qui pourraient être utilisés par les États membres (conseil pour les consommateurs vulnérables, améliorations de l'efficacité énergétique, procédures standard traitant la confusion ou l'asymétrie informationnelle, mesures générales de protection, formes d'aide financière pour les dépenses d'énergie).

26. Le rapport complet de ce groupe de travail a été présenté au Forum de 2012. Cf. *Working Group Report on Transparency in EU Retail Energy Market, Report prepared for the 5th Citizens' Energy Forum*, novembre 2012 (en ligne : [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/doc/forum\\_citizen\\_energy/201211314\\_citizen\\_forum\\_meeting\\_working\\_group\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/201211314_citizen_forum_meeting_working_group_report.pdf)).

Ses travaux préliminaires font état de l'existence d'environ 80 millions de personnes avec des handicaps dans l'Union, d'au moins 15 millions d'Européens en situation de pauvreté énergétique et plus de 23 % des habitants de l'Union en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. La pauvreté énergétique ne devrait pas être isolée d'autres formes de pauvreté (santé précaire, revenus faibles ou situation économique précaire) ; mais d'autres enjeux sont également importants, tels que les moyens ou les compétences (alphabétisation, accès aux informations directement et on line, etc.), leur permettant de participer activement aux nouveaux marchés et de profiter ainsi des avantages offerts, ainsi également que les pratiques commerciales déloyales. Selon le rapport préliminaire, l'augmentation de la concurrence devrait contribuer à tenir sous contrôle les prix de la composante de base des factures, à promouvoir de meilleurs services et l'innovation. Mais il constate aussi qu'il ne sera pas possible d'éviter l'augmentation des prix finaux pour les consommateurs dans les années à venir, à cause de l'augmentation globale des prix de l'énergie.

Le groupe questionne le rôle de la politique sociale dans la vulnérabilité des consommateurs d'énergie, en particulier du point de vue de l'efficacité économique, mais aussi de la correcte combinaison des mesures de politique sociale et de régulation du marché de l'énergie. En ligne avec la position de la Commission européenne, le Groupe considère que les prix régulés, en particulier ceux qui sont fixés en deçà du coût de l'énergie sur les marchés en gros, ne sont pas la solution la plus rentable et qui maximise le bien-être. Néanmoins, si les prix régulés représentent une forme concrète de protection et d'assistance, ils ne devraient pas être éliminés sans assurer une protection ou une assistance par d'autres moyens. Les États membres devraient également veiller à ce que les mesures financières directes (par exemple les tarifs spéciaux) créent le moins de distorsion possible pour l'achèvement du marché intérieur et de la concurrence. En échange, l'efficacité énergétique est considérée un élément clé du « mix politique » pour combattre en particulier la pauvreté énergétique.

Pour le Groupe, la politique sociale basée sur un soutien financier aurait un impact seulement immédiat, alors que les actions d'efficacité énergétique offriraient des effets à long terme à un coût plus bas. Des mesures non-financières (telles que la protection contre la déconnexion, l'assistance pour trouver les meilleurs tarifs et réduire la consommation) devraient également être explorés par les États membres. Un tableau préliminaire des facteurs de vulnérabilité a également été établi, qui tient compte des conditions de marché, des circonstances individuelles, des conditions d'habitation et de l'environnement social et naturel.

Les institutions ont eu tendance à se dessaisir de leurs responsabilités en les renvoyant sur le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CREE), mais celui-ci ne dispose que de peu de moyens de connaissance de la situation et d'investigation. Quant aux organisations qui regroupent les opérateurs, soit elles font confiance au marché avec un accompagnement social, comme EURELECTRIC, soit elles renvoient à chaque État sur la base

du principe de subsidiarité, comme le CEEP. On aurait pu s'attendre à ce que les organisations de la société civile soient plus à l'offensive, mais la principale d'entre elles, EAPN (European Anti-Poverty Network), se limite à des orientations générales. « Cachons cet objet que l'on ne saurait voir » semble être la conclusion provisoire de cet inventaire !

### *Quelles perspectives ?*

Pauvreté, précarité, vulnérabilité... Ces termes ne sont pas identiques, ni dans les approches communautaires, ni dans les différentes États membres de l'Union. Selon une enquête de 2009 du CREE<sup>27</sup>, dans huit États membres de l'Union le terme « consommateur vulnérable » serait communément connu ou utilisé (alors que peu de pays utilisent cette expression même). Pourtant, à la fin de

---

27. ERGEG, *Status Review on Definitions of vulnerable customers, default supplier and supplier of last resort*, 2009.

28. CEER, *Benchmarking Report on roles and responsibilities of NRAs in customer empowerment and protection*, 2011.

l'année 2010<sup>28</sup>, une définition du concept de consommateurs vulnérables n'a pas été établie dans tous les États membres (un constat similaire reste valable à la fin de l'année 2012<sup>29</sup>) et, même si une définition existe, cela ne dit pas beaucoup quant au niveau effectif de protection. En même temps, le manque conceptuel ne veut pas dire que le niveau de protection de tels consommateurs serait inexistant ou moins élevé que dans les pays qui ont défini le concept de consommateur vulnérable.

Les modalités publiques d'intervention sont, selon les pays et les secteurs, économiques, sociales ou non-économiques. Dans les différentes approches nationales, les soutiens économiques concernent les ménages ou d'autres catégories de personnes (personnes âgées, familles avec enfants, personnes handicapées) ayant un niveau de revenu défini. L'aide économique prend soit la forme de prix régulés, de prix spécifiques pour la fourniture ou pour les dépenses d'énergie pour certains groupes de consom-

---

29. Selon un rapport du CEER en préparation.

mateurs, d'aides pour le chauffage, d'aides pour les paiements hivernaux, etc. Mais l'enquête a montré que, à quelques exceptions près, les autorités nationales de régulation ne détiennent pas de données permettant de savoir combien de personnes ou ménages sont en droit et reçoivent de l'aide, parce que cela n'est pas de leur compétence selon la législation nationale (contrairement aux dispositions des directives de 2009). Dans presque tous les États membres, le système général de protection sociale intervient en complément d'un soutien économique. Par ailleurs, seule une majorité des États membres a mis en place un système de protection contre les déconnexions et certains d'entre eux ont introduit des services spéciaux, tels que la multiplication des relevés des compteurs, des obligations d'information, etc.<sup>30</sup>

Une enquête de 2012<sup>31</sup> de la direction générale Santé-protection des consommateurs de la Commission

---

30. ERGEG, *Status Review on Definitions of vulnerable customers, default supplier and supplier of last resort*, 2009.

31. *Study on the functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*.

européenne a relevé qu'une définition de la « pauvreté énergétique » existe dans dix États membres de l'Union.

État membre	Description officielle du pauvre énergétique ou du niveau de revenu pour une énergie non-abordable
Belgique	Ménages ayant des situations sociales spécifiques
Bulgarie	Consommateurs qui sont « pauvres sociaux »
Espagne	Ménages dans certaines conditions sociales spécifiques
France	Consommateurs-ménages dont les revenus est sous le niveau permettant bénéficier d'une assurance de santé universelle
Grèce	Consommation faible (moins de 1 000 kWh/4 mois) et revenus bas (moins de 12 000 euros)
Irlande	Le chef de famille répondant oui à une question sur trois concernant sa situation
Malte	Le revenu disponible d'un ménage et le nombre des personnes dans le ménage
Roumanie	Sous le niveau moyen du salaire minimum, l'âge, la maladie
Slovénie	« Statut social faible » et ceux dont la santé est mise en danger sans électricité
Royaume-Uni	Ménages qui doivent dépenser plus de 10 % de leurs revenus pour l'énergie utilisée à chauffer à un niveau adéquat leur ménage

Selon cette enquête, plus d'un consommateur sur cinq dans l'Union européenne a des difficultés de paiement de ses factures.

Mais force est de constater que, si de plus en plus d'acteurs soulèvent les enjeux de vulnérabilité, de précarité et de pauvreté énergétique, on est encore loin d'une véritable stratégie européenne en la matière, car elle supposerait, comme on l'a vu, une convergence quant au diagnostic, à l'importance que revêt le phénomène au regard des objectifs de l'Union européenne, des pistes pour des mesures européennes complémentaires des politiques nationales, en particulier en matière d'incitations. La plupart des acteurs considère explicitement ou souvent implicitement que ces questions continuent à relever soit d'un principe de subsidiarité compris comme un repli sur les politiques sociales nationales ou locales, impliquant que l'Union européenne n'a pas lieu de s'en mêler, soit d'une confiance dans les « forces du marché » pour apporter les réponses.

En fait, une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté énergétique impliquerait de conjuguer :

- d'une part, l'existence d'une véritable politique énergétique commune combinant les apports respectifs de la concurrence et du marché pour les aspects où ils sont efficaces en matière énergétique, et des objectifs de politique publique et d'intérêt général ;
- d'autre part, l'intégration des phénomènes de précarité et de pauvreté énergétique au sein même de la politique énergétique commune comme dans une politique sociale plus générale<sup>32</sup>, afin de donner sens à l'objectif européen de cohésion économique, sociale et territoriale.

Plus de quatre ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui institue l'énergie comme domaine de politique commune de l'Union européenne, et malgré les nécessités que les événements d'Ukraine soulignent avec force, il reste à en définir le contenu et la mise en œuvre.

---

32. Cf. l'avis d'initiative du CESE sur le caractère abordable des services d'intérêt économique général, TEN/517.

Pendant une longue période, l'Union européenne a avancé « à cloche-pied », prenant comme axe stratégique la réalisation d'un marché intérieur fondé sur les règles de concurrence, puis un soutien désordonné à certaines énergies renouvelables, en ne prenant pas en compte les polarisations économiques (constitution d'un oligopole), sociales (développement de la précarité et de la pauvreté énergétiques), territoriales (concentrations sur les zones denses), générationnelles (le court terme privilégié) et environnementales (effets d'aubaine de subventionnements) que cela engendrait que comme des sous-produits. Il est temps de mettre en interaction ces différents éléments par une mise en œuvre créatrice du principe de subsidiarité : il y a à la fois besoin de « plus d'Europe » dans les domaines où l'Union est plus efficace que chacun des États agissant séparément, mais aussi de plus d'autonomie pour les autorités nationales et régionales pour mieux prendre en compte la diversité des situations et des enjeux. C'est cette convergence européenne qu'il s'agit de construire.



## *Annexe*

### *Directive 2009/72 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*

#### Article 3. Obligations de service public et protection des consommateurs

6. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des termes et conditions des contrats, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges. Les États membres veillent à ce que le client éligible puisse effectivement changer aisément de fournisseur.

En ce qui concerne au moins les clients résidentiels, ces mesures incluent celles figurant à l'annexe I (Mesures relatives à la protection des consommateurs).

8. Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que des plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie, des prestations au titre des régimes de sécurité sociale, pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en électricité, ou des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente, y compris dans le contexte plus large de la pauvreté en général.

De telles mesures ne font pas obstacle à l'ouverture effective du marché, ni au bon fonctionnement du marché, et sont notifiées à la Commission. Cette notification peut également inclure les mesures prises dans le cadre du système général de sécurité sociale.

#### Annexe I. Mesures relatives à la protection des consommateurs

Sans préjudice de la réglementation communautaire sur la protection des consommateurs

- a) droit à un contrat conclu avec leur fournisseur d'électricité précisant :
- identité et adresse du fournisseur ;
  - service fourni, niveaux de qualité, délai au raccordement initial ;
  - types de services de maintenance offerts ;
  - moyens d'obtenir des informations actualisées sur l'ensemble des tarifs applicables et des redevances de maintenance ;

- durée du contrat, conditions de renouvellement et d'interruption des services et du contrat, existence d'une clause de résiliation sans frais ;
  - compensations et formules de remboursement éventuellement applicables dans le cas où les niveaux de qualité des services prévus dans le contrat ne sont pas atteints, y compris une facturation inexacte et retardée ;
  - modalités de lancement des procédures pour le règlement des litiges ;
  - communication claire, sur les factures ou sur le site web de l'entreprise d'électricité, d'informations concernant les droits des consommateurs, notamment les modalités de traitement de leurs plaintes et toutes les informations visées à ce point.
- b) avertissement en temps utile de toute intention de modifier les termes et conditions des contrats et le droit de dénoncer le contrat au moment où ils sont avisés de l'intention de le modifier ; avis immédiat, transparent et compréhensible, des abonnés de toute augmentation des tarifs, en temps utile et en tout cas avant la fin de la période de facturation normale suivant l'entrée en vigueur de l'augmentation ;
- c) informations transparentes relatives aux prix et aux tarifs pratiqués, ainsi qu'aux conditions générales applicables, en ce qui concerne l'accès aux services d'électricité et à l'utilisation de ces services ;

- d) large choix de modes de paiement, non discriminatoire ; systèmes de paiement anticipé équitables et reflétant de manière appropriée la consommation probable ; conditions générales équitables et transparentes, dans un langage clair et compréhensible qui ne constituent pas des obstacles non contractuels à l'exercice de leurs droits ;
- e) changement gratuit de fournisseur ;
- f) procédures transparentes, simples et peu onéreuses pour traiter leurs plaintes, en particulier, de la part de leur fournisseur d'électricité (équitable et rapide – de préférence dans un délai de trois mois – et, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de compensation) ;
- g) soient informés, s'ils ont accès au service universel conformément aux dispositions adoptées par les États membres en application de l'article 3, paragraphe 3, de leurs droits en matière de service universel ;
- h) puissent disposer de leurs données de consommation et donner accès à leurs relevés de consommation, par accord exprès et gratuitement, à toute entreprise enregistrée en tant que fournisseur ;
- i) soient dûment informés, et sans aucun surcoût pour le consommateur, de la consommation réelle d'électricité et des coûts s'y rapportant, à une fréquence suffisante pour leur permettre de réguler leur propre consommation d'électricité ;

- j) reçoivent, à la suite de tout changement de fournisseur d'électricité, un décompte final de clôture, dans un délai de six semaines après que ce changement a eu lieu.
2. Les États membres veillent à la mise en place de systèmes intelligents de mesure qui favorisent la participation active des consommateurs au marché de la fourniture d'électricité.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN  
ET LAURENT COHEN

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS  
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETS GRAPHICS  
MARS 2014

Pierre Bauby

## Les enjeux de la politique européenne de l'énergie

À la veille du Conseil européen de mars 2014 qui doit aborder les enjeux de climat et d'énergie, Pierre Bauby les replace dans une histoire européenne.

Puisque le marché à lui seul ne permet pas une réelle convergence, il appelle à prendre en compte les objectifs sociaux, environnementaux, d'efficacité énergétique et de sécurité d'approvisionnement pour définir et mettre en œuvre la politique énergétique commune que le traité de Lisbonne a fixée comme objectif de l'Union européenne.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)