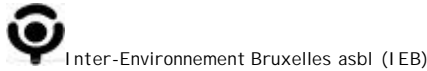




Namur, le 4 février 2002



Monsieur Olivier DELEUZE
Secrétaire d'État à l'Énergie et au
développement durable
Rue des Colonies, 56
1000 Bruxelles

Réf. : moteur/SV/mc/020204

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

Concerne : Projet d'avis CNBel sur le projet d'arrêté royal relatif aux factures de fourniture d'électricité et de gaz¹

Suite à votre demande, le Conseil Fédéral de Développement Durable (CFDD) clôturera un avis sur le projet d'arrêté royal relatif aux factures de fourniture d'électricité et de gaz. Les ONG environnementales ont eu l'occasion d'émettre une série de remarques mais les brusques changements d'attitude de certains membres du groupe de travail n'ont ni facilité le consensus ni autorisé des suggestions innovantes. C'est pourquoi, sans pour autant reprendre une à une les remarques que nous avons déjà exprimées au sein du CFDD (et partiellement transmises par cette instance),

- nous tenons (1) à réitérer certaines de nos préoccupations,
- nous insisterons (2) sur la nécessité d'une facture lisible,
- mais aussi (3) sur la diffusion publique d'une information objective.

Cet avis a été élaboré avec la collaboration du Climate Network Europe (CNE), le WWF et Test Achats.

« The customer has a right to an informed choice. Those who claim today that labelling of electricity is technically not feasible take up the arguments of those politicians and companies who told us that labelling of GMO food was not feasible »

Claude Turmes, rapporteur de la directive électricité au parlement européen.

Nous vous présentons, Monsieur le Secrétaire d'Etat, nos salutations distinguées.

Pour les quatre fédérations environnementales,

Thibaud de Menten et Stephan Vis
Chargés de mission énergie

Thérèse Snoy
Secrétaire générale

¹ L'avis que nous exprimons ne concerne que la facture électrique. Par manque d'énergie disponible, nous n'avons pas étudié le cas de la fourniture du gaz, quoique la question soit fort similaire.

**Avis des ONG environnementales à propos du
« Projet d'arrêté royal relatif aux
factures de fourniture d'électricité et de gaz »**

Le processus de libéralisation des marchés de l'électricité européens risque bien de freiner toute maîtrise de la consommation énergétique, le développement des énergies renouvelables et les efforts de lutte contre les gaz à effet de serre. Une libéralisation effrénée est contraire aux objectifs du développement durable. Sans cadre approprié, l'impact environnemental de cette libéralisation pourrait être très important.

Nous saluons l'initiative d'une structuration des factures électriques. Au moment où tous les consommateurs européens d'électricité, petits et gros, pourront librement acheter leur électricité à n'importe quel fournisseur en compétition sur le marché, les consommateurs devront être pleinement informés des choix qui leur sont proposés. Dans ce contexte, une information objective, transparente et compréhensible est indispensable pour favoriser un véritable choix et éviter les dérives que connaît, par exemple, la libéralisation des marchés de la téléphonie où la présentation des différents tarifs et services ne permet pas d'effectuer un véritable choix comparatif.

Une **information** objective et bien diffusée ainsi qu'une **facture** électrique bien conçue, standardisée et transparente constituent deux outils indispensables pour sensibiliser le consommateur au rôle qui lui revient : orienter le marché par son choix, maîtriser sa consommation par une prise de conscience de sa consommation, devenir un acteur des choix énergétiques de la société.

Le **Plan Fédéral de Développement durable 2000-2004** insiste bien sur l'aspect sensibilisation : « *le Gouvernement développera les dispositions nécessaires pour que le consommateur puisse prendre conscience de sa consommation, via sa facture énergétique. Les factures doivent être compréhensibles et aider le consommateur à maîtriser son usage d'énergie. Les factures plus didactiques doivent contenir une comparaison des consommations par rapport à un consommateur économe et/ou par rapport au même consommateur dans le passé* ».

Mais les enjeux sont aussi plus larges : Préférons-nous une grosse production centralisée ou au contraire de nombreuses petites installations, réparties sur tout le territoire ? Voulons-nous du nucléaire avec ses avantages et ses risques ? De la cogénération ? Acceptons-nous d'importantes lignes à haute tension qui traversent notre pays, de la France vers les Pays-Bas ? Voulons-nous produire notre électricité en Belgique ou l'importer ? L'électron de l'éolienne d'Ostende a-t-il réellement la même saveur que l'électron de la centrale nucléaire ukrainienne ? Consciemment ou inconsciemment, chaque consommateur d'électricité est un acteur de ces choix !

Une **facture** lisible et éducative et une **information** publique et standardisée doivent aller de pair. Ces impératifs permettent de protéger le consommateur contre la déception. Le facteur « prix » ne peut tout justifier, d'autant plus qu'il ne brille pas toujours par sa clarté.

1. Par rapport à l'avis émis par le Conseil Fédéral de Développement Durable (CFDD), soulignons :

- Une large **concertation** avec les Régions est indispensable. L'étroite imbrication de compétences entre pouvoirs publics ne doit en aucun cas nuire ni à la cohérence de l'ensemble de la structure de la facturation ni à l'intégration de celle-ci dans l'ensemble des outils existants de maîtrise de la consommation d'énergie.
- Nous constatons que le projet d'arrêté reste souvent « vague », offrant davantage un **cadre global** qu'une structuration effective de la facture. Nous partageons la motivation de ce choix qui tente de ne pas empiéter sur les compétences régionales. Ce n'est sans doute pas à une instance fédérale de définir ce qu'est exactement un « consommateur économe » (10% des ménages les plus économes ?), puisque ces notions devront être spécifiées par les Régions à l'aide d'un benchmarking et des normes internationales existant déjà en la matière. Mais nous craignons qu'un cadre trop large rende impossible toute comparaison entre fournisseurs. Et que sans obligations préalables, la mission de service public (en termes de sensibilisation à l'URE) des fournisseurs ne soit pas efficace. De même, nous nous demandons si l'arrêté royal sera adapté au mécanisme des « *prepaid cards* » (permettant au consommateur de payer par carte magnétique, à l'avance (sans facture ?)) qui risque bien de se généraliser...
- Une **harmonisation** des obligations de service public est souhaitable au niveau européen. L'article 3 de la proposition consolidée d'amendement de la directive européenne 96/92/CE va également dans ce sens, même s'il reste bien trop vague. Le rapporteur de la directive électricité du parlement européen, Claude Turmes, suggère des pistes concrètes, déjà existantes dans certains pays(voir références en fin de document). Cette clarté rendrait la structuration de la facture plus aisée.
- La transparence prônée dans le cadre de la facture de l'électricité et du gaz devrait aussi être étendue au **mazout**.

2. Une facture lisible :

Pour le consommateur, une facture électrique doit servir à plusieurs fins :

- ◆ Connaître le détail du calcul de la facturation ;
- ◆ Evaluer objectivement sa consommation et son évolution au cours du temps pour fournir un outil de maîtrise de la consommation d'énergie ;
- ◆ Connaître les caractéristiques de son fournisseur (source d'approvisionnement, impact environnemental...).

Le projet d'arrêté royal pourrait incorporer certaines notions intéressantes qui n'y figurent pas dans l'état actuel du projet. Il est certes important que la facture reste compréhensible et non surchargée de chiffres. Cependant, à l'aide de graphiques pédagogiques, l'information peut être volumineuse sans nuire à sa surcharge. Au contraire, la répétition systématique d'une information familiarise le consommateur à ces différentes notions :

- a) Le calcul du montant à payer est détaillé, notamment par les « unités consommées », le « prix à l'unité » et le « taux de TVA ». Y sont aussi mentionnées : « les participations imposées par les administrations », ce qui permet aux Régions de spécifier les participations aux fonds URE, les parts prélevées par le fournisseur, par le gestionnaire du réseau de distribution, etc. Nous encourageons cette transparence. Nous nous étonnons cependant que d'autres prélèvements ne soient pas mentionnés dans le projet. Bien détailler la facture permet au consommateur de connaître le pourquoi du montant de sa facture et de le sensibiliser sur l'existence de ces différents coûts :

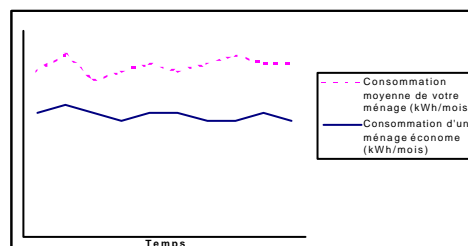
Il nous semble important d'y mentionner la présence de dividendes immatériels, les contributions pour le fonctionnement de la CREG, la part octroyée au secteur du transport (GRT), le prélèvement pour le budget URE du secteur production (s'il y a encore), les provisions pour le nucléaire, les soutiens aux ER et à la cogénération, ainsi que toutes sortes de prélèvements qui relèvent de compétences fédérales ; à condition toutefois que ces chiffres soient présentés de telle façon à ne pas nuire à la clarté de la facture (mention annuelle ?). Pour ne pas encombrer, ces différentes participations devraient seulement être détaillées dans le montant global de la facture.

- b) Le projet d'arrêté ne dit mot sur la périodicité de cette facture. Seule « l'évolution de la consommation de l'année précédente » est prévue. Cette comparaison est très intéressante mais trop limitée dans le temps. A partir du moment où les compteurs seront remplacés et qu'un service « en-ligne » permettra au gestionnaire du réseau de distribution de déterminer la consommation du client à tout moment, il serait opportun de spécifier la périodicité de cette information. Le gestionnaire de réseau étant unique, rien n'empêche une comparaison des consommations sur une longue durée.

Pour permettre une meilleure comparaison, l'arrêté royal devrait prévoir que cette information soit diffusée sous forme graphique, superposée à la moyenne du « consommateur économe ». Il est en tout cas important que l'évolution de la **consommation** apparaisse fréquemment (quitte à ce qu'il ne s'agisse que d'une moyenne), et ceci sur une longue durée. L'évolution du montant de la facture en soi est par contre peu importante (risque de donner un mauvais signal si les prix baissent) et aussi moins facile à diffuser en cas de changement de fournisseur.

Il n'est absolument pas utopique de définir un ménage « économe ». Il peut s'agir des 10% de ménages les plus économes. On peut aussi le définir comme un objectif de consommation à atteindre (ex : 2000kWh/an) tout en spécifiant le pourcentage de ménages qui atteignent actuellement cet objectif. Le dépliant accompagnateur devra nuancer les différents types de consommateurs (appartement, maison...) et expliquer les raisons d'un éventuel écart de consommation (mode de chauffage, cuisson, appareils électroménagers...). Une valeur « économe » d'un compteur basse-tension « professionnel » est cependant plus difficile à estimer.

Exemple fictif (peut également être présenté sous forme de bâtonnets)



- c) Nous craignons que le cadre proposé par le projet d'arrêté royal soit trop vague à certains égards. Le projet spécifie que «*Les factures (...) doivent au moins comporter (...) la nature des sources d'énergie primaire de l'électricité fournie* ». Une notification aussi floue se reflétera dans la facture par une phrase –trop minimaliste et inutile pour le consommateur- du genre : «*Cette année, votre électricité a été générée par des énergies nucléaire, fossiles et renouvelables.* » Comment, avec de telles informations futiles, être averti de l'approvisionnement moyen du fournisseur ? L'amendement de la directive 96/92/EC va également dans ce sens (Annex, article 3), même si sa tournure est beaucoup trop floue : (d) *Member States shall ensure that electricity suppliers specify in the bills sent to each final customers, the **global composition of the mix fuel used**, on an annual basis, to generate the electricity that is consumed by the final customers they supply (...)*

L'arrêté royal doit donc être plus précis :

Une transparence utile au consommateur nécessite l'affichage d'un **pourcentage de mix** global. Chaque fournisseur doit être tenu de publier ses sources d'approvisionnement sous forme de pourcentage. En détaillant bien les parts de charbon, pétrole, gaz, nucléaire, incinération, hydraulique (>10MW) et autres, s'il y a. La part de cogénération doit également apparaître. Le renouvelable devra être détaillé en éolien off shore, éolien on shore, hydraulique (<10MW), déchets forestiers, cultures énergétiques, biométhanisation... Même la part obtenue à partir de gaz de décharge doit apparaître. Cela n'a rien d'irréaliste si cela se fait sur une base annuelle d'approvisionnement de tel et tel fournisseur.

Il serait très intéressant de pouvoir mettre ces pourcentages en parallèle avec les objectifs nationaux ou régionaux à atteindre. Un tableau aiderait à rendre ces informations claires et comparatives.

Exemple :

Source d'approvisionnement	%	Objectif régional (en 2010)
...		

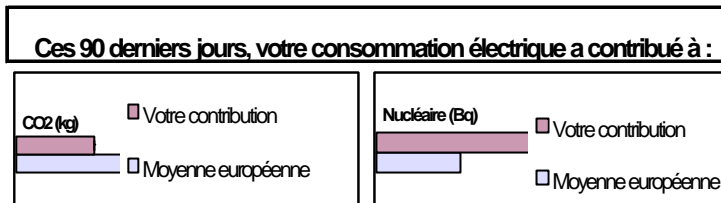
Sur sa facture, le consommateur doit aussi pouvoir constater si son fournisseur est un fournisseur vert ou pas. La définition de « fournisseur vert » doit d'ailleurs être harmonisée au niveau européen !

- d) Si une partie de l'**approvisionnement** vient de l'**étranger**, ces sources doivent également être mentionnées, ce qui se fait déjà aussi dans un certain nombre de pays. Avoir l'occasion de choisir entre la tourbe (fossile) et la géothermie (renouvelable) est essentiel. Les pourcentages de chacune des sources d'énergie doivent donc apparaître le cas échéant. Un minimum consisterait à divulguer la moyenne du mix européen « UCTE » ou, mieux, la moyenne du pays exportateur de la source de production. Il s'agit évidemment de moyennes annuelles pour chaque fournisseur. Un « certificat d'origine » est mis en place pour les énergies renouvelables et doit être étendu à tous les modes de production. Ainsi, sur les bourses d'échange, les quantités d'énergie importées ou exportées seraient « tracées ». De même, cette égalité de traitement entre modes de production permettrait une moindre distorsion de prix entre les énergies vertes soumises à des labellisations coûteuses (et contrôles) et les autres.

La mention du pays d'origine est un minimum, pour toutes les sources de production

- e) De même, l'impact environnemental (émissions de **CO₂/kWh** primaire -sur l'ensemble de la filière de production-, **NO_x/kWh**, **SO₂/kWh**, **déchets radioactifs** exprimés en **Bq** à la décharge du combustible irradié) de chaque mode de production est aussi une donnée importante. Ces données devraient être accessibles pour tous les consommateurs. **L'impact global du mix** (en termes de CO₂, NO_x, SO₂, Bq) devrait être systématiquement spécifié. Enfin, une valeur régionale ou européenne moyenne (ou un objectif régional) servirait de référence pour permettre une comparaison. Des valeurs officielles de référence existent au niveau belge pour chaque mode de production.

Exemple fictif : A faire également avec le SO₂, NO_x.



- f) Comme sur les paquets de cigarettes, une note préventive du ministère de l'énergie et de l'environnement devrait figurer sur chaque facture et rappeler que :

« **L'abus de consommation d'énergie nuit gravement (*)**. Le dioxyde de soufre et les oxydes d'azote sont des polluants clés qui contribuent aux pluies acides et au smog. Le dioxyde de carbone est le premier responsable de l'accélération du changement climatique. L'énergie nucléaire émet des déchets radioactifs à très longue durée de vie. »

(*) Votre fournisseur est tenu de vous aider à réduire votre consommation !

- g) Il faut veiller à ce qu'un fournisseur ne puisse fictivement scinder son «mix » et vendre une énergie «propre » aux petits consommateurs basse tension et une autre aux clients raccordés au réseau haute tension et donc non soumis à l'arrêté royal.

Chaque fournisseur ne doit donc disposer que d'un et un seul mix !

- h) La facture doit inciter le consommateur à réduire sa consommation. Mais cette incitation à la maîtrise de l'énergie doit également concerner le fournisseur. C'est une de ces obligations de service public. Rappelons une conclusion de la commission AMPERE : « *Il faut absolument réduire la consommation d'énergie de 15 à 20% à l'horizon de 2020* ». Mais comment inciter le fournisseur à y souscrire ? Sans incitant ni réglementation, l'intérêt du fournisseur n'est-il pas logiquement de vendre toujours davantage d'électricité ? Le projet d'arrêté royal n'envisage pas de garde-fou. La tendance de nos modes de consommation ne changera pourtant pas spontanément..

Une concurrence entre fournisseurs **économiques** doit être initiée, le but étant d'inciter les fournisseurs à rechercher et à avantager les ménages les plus économiques, et non les plus énergivores. Même si c'est une compétence régionale, le fédéral devrait fournir un cadre propice de DSM (Demand Side Management). Comment vendre des économies d'énergie ?

3. En parallèle, une information objective :

Pour que la libéralisation des marchés de l'électricité rime avec « choix du fournisseur », « un marché qui réponde aux attentes » et « l'abus de consommation d'énergie nuit gravement », la facture est un outil indispensable, cependant insuffisant. Elle ne se suffit pas. Elle doit renvoyer à une information objective et transparente. Mieux, elle doit inciter à lire la brochure qui est adjointe à la facture.

En dehors de la facture, deux types d'informations doivent se compléter :

- Une **brochure** doit :
 - répondre aux obligations de service public du fournisseur en matière d'URE,
 - définir les notions de ménage (et PME) «économe » et décrire les niveaux de confort équivalents,
 - fournir les outils et moyens pour économiser de l'énergie
 - détailler le mix de combustible, l'origine de la globalité de son approvisionnement,
 - mentionner l'impact environnemental de chaque combustible
 - définir ce qu'est un fournisseur vert
 - ...

- Une information **objective et publique** qui permette de comparer les fournisseurs. Quels sont les fournisseurs sur le marché ? Quels sont les fournisseurs verts ? Quels sont les prix (moyens) facturés par les différents fournisseurs ? Quels sont les services rendus (aussi en matière d'URE) ?
Idéalement, cette comparaison devrait se faire à l'aide des différentes factures et brochures. Cela demande une **standardisation** que l'arrêté royal ne prévoit malheureusement pas. Pourtant, dans un marché libéralisé, cette information publique doit permettre :
 - ◆ Au consommateur, de choisir son fournisseur électrique en connaissance de cause
 - ◆ A chacun de contribuer à un marché efficient grâce à une saine concurrence entre distributeurs.
 - ◆ Au citoyen, de se positionner comme acteur énergétique !

Le projet d'arrêté royal confère ces objectifs au seul « dépliant accompagnateur ».

Nous craignons que cette spécification sera insuffisante et que ce dépliant –si édité par les fournisseurs- n'incitera pas de manière effective ni à la transparence ni aux économies d'énergie. Le fournisseur est pourtant l'interlocuteur le plus proche du consommateur et le mieux à même de distiller une information. Mais comment rendre publique cette information pour qu'elle reste objective ? Qui émet l'information, à quelle périodicité ? Le fournisseur est-il réellement le mieux placé ? Pour qu'une instance indépendante (régionale ?) puisse éventuellement jouer ce rôle, il faut aussi lui en donner les moyens (accès aux données, budget...).

La proposition du parlement européen va dans ce sens : « *The Directive should also ensure that in every country an **independent** body produces comparative information for customers.* »

Le débat le plus important reste : Quels incitants donner pour une véritable maîtrise de l'énergie ? Le fédéral doit fournir un cadre pour que libéralisation ne rime pas avec consommation. La sortie du nucléaire et la lutte contre les changements climatiques ne peuvent se satisfaire d'une augmentation constante de la consommation. Celle-ci n'est pourtant pas inéluctable !

Conclusion sous forme interrogative :

Cette « brochure » doit comporter, afin de mettre en concurrence les fournisseurs sur les différents aspects du service qu'ils rendent à leur clientèle (résidentielle), des informations plus complètes sur la façon dont chacun d'entre eux remplit ses obligations de service public, notamment la sensibilisation et l'information à l'URE.

La pertinence d'une telle mesure devrait s'inscrire dans une réflexion plus globale (qui fait aujourd'hui cruellement défaut, tant dans les milieux universitaires que dans le débat public) sur les différents outils publics de maîtrise de la consommation qu'offre le nouveau cadre de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz. La maîtrise de la demande est une des priorités clairement affichée par notre Etat, en particulier nos Régions (et pas seulement par elles, la Présidence espagnole l'a rappelé dans son discours en préparation de Rio+10) mais ne se voit dotée de moyens conséquents que dans peu d'endroits (Autriche, Danemark) et sur des aspects très précis (certification des bâtiments, de l'électroménager). C'est une matière difficile (qui nécessite notamment l'apport des sociologues et non plus des seuls économistes) dont les outils publics restent largement à inventer. Il nous semble capital de mettre ce débat sur la place publique : quel est le rôle des fournisseurs ? Ne sont-ils pas les mieux placés, du fait de la proximité qu'ils auront de plus en plus avec leur clientèle, pour promouvoir l'efficacité énergétique ? Quels sont les outils publics possibles pour leur permettre de jouer ce rôle ?... Il nous paraît évident que la maîtrise de la consommation souffre de l'absence de mécanismes d'envergure ainsi que de moyens financiers. Nous attendons de l'Etat fédéral qu'il lance un débat public sur cette question, notamment en invitant les différentes disciplines universitaires (sciences sociales) à jouer leur rôle en la matière...

Signalons que toutes ces propositions ne sont pas irréalistes, notamment au nom de la confidentialité exigée par la concurrence. Ces mesures sont en train d'être mises en place en d'autres endroits. Mentionnons les Etats américains (notamment New York et le Vermont) ou encore l'Etat de la Nouvelle Galles du Sud en Australie. La Suisse et certains cantons autrichiens (Vorarlberg) ont également une législation transparente qui inclut un « mix » précis des combustibles, le pays d'origine, les émissions nocives, etc.

Quelques références intéressantes (avec des exemples concrets) :

- Le travail du parlement européen : www.eu-energy.com/electricity.html.
- L'Öko-Institut s'est également penché sur la question
- Disclosure : Learning from existing experiences, Workshop report, 11/10/01, Amsterdam ; disponible sur demande

Namur, le 1^{er} février 2002