



UN FOURNISSEUR PUBLIC... INSÉRÉ DANS UN MARCHÉ LIBÉRALISÉ

INTERVIEW DE
VÉRONIQUE VAN DER PLANCKE
(avocate et conseillère juridique à la FDSS)

Contexte

Notre revendication de campagne (« Pour un fournisseur public d'énergie ») suscite régulièrement des interrogations. Souhaitons-nous une « renationalisation » à l'ancienne, comme au temps d'Electrabel par exemple ? Ne doit-on pas favoriser plutôt les **coopératives citoyennes d'énergie**, dont certaines ont d'elles-mêmes bloqué leurs prix pendant la crise de l'énergie, au bénéfice de leurs clients ? Et les **Communautés d'énergie**¹, ces nouvelles entités qui semblent prometteuses et permettraient de se passer de fournisseur, devraient-elles alors être abandonnées ?

Ces interrogations sont légitimes... mais reposent sur un malentendu. Notre revendication ne consiste pas à vouloir abolir le marché de l'énergie existant – ce qui est à court et moyen terme impossible vu

le cadre juridique européen, et tout à fait hors de portée d'une association comme la nôtre. Ce que nous appelons de nos vœux, la création d'un fournisseur public d'énergie, à l'échelle de la région par exemple (région bruxelloise, région wallonne), devrait donc se faire dans le cadre juridique existant, en complément des coopératives citoyennes et des communautés d'énergie... voire, en articulation.

Car l'accès à ces coopératives citoyennes et à ces communautés d'énergie demeure extrêmement marginal. Les premières demandent en effet une capacité d'investissement (il faut être coopérateur, donc détenir au moins une part) avant de pouvoir être client, tandis que les secondes sont forcément localisées à certains endroits. L'immense majorité de la population n'a pas accès à ces alternatives ac-

tuellement, en particulier les citoyennes et les citoyens les plus pauvres.

L'arrivée d'un fournisseur public pourrait au moins permettre une troisième alternative aux pratiques déloyales et aux tarifs aléatoires des fournisseurs privés, protéger ainsi les personnes les plus fragiles et, tout simplement, offrir une garantie stable à toutes celles et ceux qui ne souhaitent pas passer leur temps à « jouer le jeu » (économique) de comparer sans cesse les offres et de lire les clauses des contrats.

Voilà pour le cadre général. Mais concrètement, qu'est-ce que cela pose comme questions, comme difficultés ? Qu'est-ce que cela ouvre comme perspectives ? Nous avons interrogé à ce sujet Véronique van der Plancke, conseillère juridique à la Fédération des Services Sociaux.

EUR

NS
É
É ?

À quelles conditions un fournisseur public pourrait-il devenir un acteur de la fourniture d'énergie, dans le cadre législatif européen ?

Tout d'abord, au nom de la *Fédération des Services Sociaux*, je vous remercie vivement d'approfondir ce chantier fondamental. Nous avons entamé cette réflexion en 2022³, et lancé en 2023-2024 avec la CGEE³ des premiers séminaires sur la question, avec la participation du Rwadé notamment⁴. Notre réflexion collective n'est à ce stade pas aboutie.

Sur la compatibilité d'un fournisseur (et producteur) public avec le cadre législatif européen, il faut d'abord rappeler l'absence d'obstacle de principe à la présence d'acteurs publics sur les marchés de la fourniture et de la production d'énergie⁵. C'est une bonne nouvelle !

En revanche, ces acteurs publics devront respecter scrupuleusement les règles de la libre concurrence et du découplage fixées par les directives européennes. Ainsi, dès lors que les États membres doivent veiller à une concurrence effective entre les acteurs du marché libéralisé⁶, tout avantage économique octroyé à un fournisseur ou producteur public (pour garantir leur viabilité, par exemple) serait éminemment suspect et attaquant.

Par ailleurs, le fournisseur public devra pouvoir justifier ses choix économiques (politiques tarifaires, types de contrat, etc.) sur la base d'une rationalité économique, selon laquelle les options commerciales privilégiées visent à stimuler la concurrence et non à la faire disparaître. Autrement dit, il devra convaincre qu'il suit une logique de rentabilité, sans quoi il se mettra en tension frontale avec les exigences des directives européennes.

Quant à la question du découplage⁷, elle vise l'interdiction ou la restriction très sérieuse imposée aux gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) qui envisagent des activités de production ou de fourniture⁸. En substance, il est interdit aux GRD d'exercer des activités de fourniture au sein de la même entité que celle exerçant l'activité de distribution. Et ce afin de ne pas engendrer de conflits d'intérêts pour le raccordement et l'accès au réseau, et éviter des subsides croisés entre activités régulées et libéralisées, qui pourraient engendrer une discrimination vis-à-vis des fournisseurs commerciaux. Concrètement, dès lors que les GRD sont des intercommunales (les communes sont donc des administratrices du GRD), le fournisseur public devrait veiller à être suffisamment indépendant des communes.

Qu'est-ce que ce fournisseur public (FP) aura de plus qu'un fournisseur privé ?

Comme nous l'avons déjà évoqué, le fournisseur public n'aura qu'une marge de manœuvre limitée quant aux prix et contrats proposés, et ce au nom de la logique de rentabilité dont il ne pourra se départir.

En revanche, le fournisseur public (FP) pourrait à la fois stimuler la concurrence et protéger les clients les plus fragiles, en adoptant des pratiques commerciales irréprochables et donc attractives, tout en demeurant soucieux du coût que cette « éthique » représente. Pour veiller à son équilibre financier, le fournisseur public devrait d'ailleurs veiller à attirer des clients « gros consommateurs mais à la solvabilité garantie », en fournissant par exemple les bâtiments et les équipements publics.

Comment pourrait-il être vraiment « protecteur » pour les clients les plus fragiles ?

Parmi les pratiques garantissant la protection des consommateurs vulnérables, nous pensons notamment aux suivantes : d'abord, le **maintien de guichets physiques, accessibles avec un service clientèle de qualité**. Ensuite, une **transparence sur la fixation des prix, mais également sur les sources d'approvisionnement privilégiées (en stimulant les énergies propres)**. Cette transparence des prix garantirait une meilleure capacité à comparer les offres et une meilleure capacité à maîtriser les dépenses énergétiques : le client doit avoir accès à une compréhension correcte de ses consommations, et pouvoir les comparer sur plusieurs années. Enfin, le FP suivrait des **pratiques commerciales pleinement conformes à la légalité**, démocratiques donc, ce qui trancherait dans un contexte où de nombreux fournisseurs adoptent des pratiques déloyales. En Région bruxelloise par exemple, le FP respecterait parfaitement l'obligation de faire offre, avec une pérennité de fourniture pendant trois ans à un prix fixe... pour garantir l'accès durable au gaz et à l'électricité pour toutes et tous. Le FP ne pratiquerait jamais de démarchage abusif, ni de politique unilatérale de modification des acomptes, ni de pratiques de recouvrement agressives au mépris de la capacité de remboursement du client.

Toutes ces pratiques endossées par le FP feraient barrage à des mécanismes qui participent à faire plonger les personnes vulnérables dans la précarité énergétique, ou à les y maintenir. Le pari est qu'une telle éthique commerciale procure au FP un avantage concurrentiel sur le marché, et que ces pratiques vertueuses inspirent à terme les autres fournisseurs.

L'échelle de la région est-elle optimale ? Est-ce réalisable à Bruxelles et en Wallonie ?

Il serait prématuré, pour ce qui nous concerne, de nous prononcer à ce stade sur l'opportunité de l'échelon régional. Cette question devrait être abordée dans le cadre de l'articulation entre FP et communautés d'énergie, ces dernières impliquant potentiellement des pouvoirs publics locaux. Il faudra aussi garder à l'esprit l'impact de la création d'un fournisseur public régional sur la compétence fédérale réservée⁹, notamment en termes de tarifs, et plus largement de politique des prix.

Comment un fournisseur public pourrait-il s'articuler avec le dispositif des communautés d'énergie ?

Peut-être puis-je formuler la question autrement ? Je dirais ceci : dans l'attente de la mise sur pied d'un FP, ce qui nécessitera de longues négociations régionales, on pourrait utilement promouvoir la création de communautés d'énergie locale (CEL), et plus précisément celles comptant les communes parmi leurs membres¹⁰. En effet, pareilles CEL pourraient satisfaire partiellement aux mêmes objectifs de lutte contre la précarité énergétique, avec reprise de contrôle par les pouvoirs publics locaux, tout en fournissant une énergie propre.

Selon la définition bruxelloise¹¹, une CEL est une personne morale (vraisemblablement une ASBL ou une coopérative), autonome vis-à-vis des acteurs du marché, qui exerce une ou plusieurs des activités parmi la production, la consommation, le stockage et le partage d'électricité issue de sources d'énergie renouvelables. Le tout en poursuivant comme objectif principal la procuration de bénéfices environnementaux, sociaux ou économiques tant à ses membres qu'au niveau du territoire où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

1. « Une communauté d'énergie est une nouvelle entité juridique dans laquelle citoyens, autorités locales et PME peuvent s'associer pour organiser toutes sortes de services énergétiques. Il est ainsi possible de vendre, partager ou échanger l'énergie produite au sein de la communauté. Vous pouvez également investir ensemble dans l'efficacité énergétique, dans un réseau de chaleur local, une pompe à chaleur ou une batterie à l'échelle de votre quartier. » (Greenpeace)

2. Si les lecteurs veulent consulter notre note initiale, c'est par ici : <https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Vers-un-fournisseur-public-denergie-en-RBC.pdf>. Et pour son actualisation en septembre 2023, voir https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/202309_NOTE_Fournisseur-public-RBC.pdf

3. Cet acronyme désigne la Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles. Voir <https://www.socialenergie.be/fr/qui-sommes-nous/la-coordination-gaz-electricite-eau-bruxelles-cgee/>

4. Sur les aspects juridiques, nous avons d'ailleurs bénéficié de l'éclairage majeur de Me Germain Haumont (et du cabinet Deprevert) et Me Luc Depré, éclairage qui inspire largement les propos de cet entretien.

5. Voir Article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'UE : « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

6. Article 5, § 1, de la directive européenne « électricité » 2019/944 (intitulé exact : Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte). Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944>).

Une autorité publique peut être membre d'une CEL, aux côtés de personnes physiques, ou autres personnes morales. L'intérêt notamment est que la CEL est un modèle construit « à côté » du marché libéralisé, notamment quant à la fixation des prix¹². Il faudrait alors examiner dans quelle mesure la participation à une CEL par une commune autoriserait cette dernière à réquisitionner les toits des immeubles privés¹³, aux côtés de toits des bâtiments publics, pour y installer des panneaux photovoltaïques, et augmenter ainsi la production d'énergie propre à prix maîtrisé.

Il faut toutefois relever que pour les personnes soumises au tarif commercial et qui « basculent » en communauté d'énergie, l'avantage économique est nettement plus important que pour les personnes bénéficiant du tarif social¹⁴. Ainsi, malgré le fait que le prix de l'électricité produite soit compétitif, il est actuellement supérieur de deux cents au tarif social. Il faudrait dès lors initier une réflexion sur le recalcul des prix dans la communauté d'énergie pour qu'il y ait une fonction redistributive entre les bénéficiaires du partage. En revanche, des études démontrent que le fait même de participer à la communauté d'énergie diminue souvent la consommation des membres, qui consciencient mieux les paramètres de leur consommation ; ainsi, la communauté d'énergie suppose l'existence d'une communauté, qui peut générer des échanges sur la sobriété, les gestes d'utilisation rationnelle de l'énergie, l'incroyable rénovation du bâti...

Y a-t-il d'autres pistes que celles d'un fournisseur public d'énergie, qui pourraient aller dans le même sens ?

C'est dans un contexte de dégradation de l'accès à l'énergie des ménages les plus précarisés, que de nombreuses organisations de lutte contre la pauvreté et actives dans le secteur de l'énergie se posent la question de l'opportunité de créer un fournisseur/producteur public, comme garants incontournables d'un marché « démocratisé ».

Ainsi que l'a suggéré Me G. Haumont, il faudrait aussi ajouter à cette réflexion la nécessité d'examiner les avantages d'une centrale « publique » d'achat, qui serait une autre manière de renforcer la « capacité régulatrice » des acteurs publics : une centrale d'achat n'est pas un fournisseur d'énergie, mais elle négocie avec les fournisseurs privés, soit le meilleur prix, soit le meilleur rapport prix versus qualité écologique de l'énergie, selon l'ensemble des critères d'attribution fixés dans son cahier des charges, ce dernier pouvant inclure des critères sociaux (prix de la molécule, contrats à taux fixe...) et environnementaux (quantité d'énergie renouvelable). Les clients qui adhèreraient à la centrale concluent directement avec le fournisseur privé qui remporte le marché ouvert par centrale « publique » d'achat, mais aux conditions négociées par cette dernière. La centrale d'achat est donc dispensée de la gestion administrative de la fourniture d'énergie, tout en impactant positivement l'accessibilité de l'énergie. Voyez, par exemple, la centrale d'achat Vlaams Energiebedrijf (VEB), société anonyme créée en 2012 par le Gouvernement flamand, qui elle s'adresse exclusivement à des pouvoirs publics, et non à des particuliers : <https://www.veb.be/>. Toutefois, aucune disposition légale ne fait obstacle à ce que la centrale d'achat fasse bénéficier des personnes physiques et morales (privées) de ses services.

Enfin, je terminerai par le fait qu'il est cocasse de souligner qu'on assiste cet été à des débats sur la nationalisation du secteur de l'énergie nucléaire, les défenseurs de cette option soulignant que « *la Belgique doit reprendre en main cet outil qui lui permet de produire de l'énergie à un coût raisonnable et avec peu de CO₂* » (L'Écho, 2 août 2024). À bon entendeur...

Propos recueillis par Guillaume Lohest

7. Également appelée règle de la dissociation des métiers, ou de « *legal & functional unbundling* », imposée par la directive européenne « électricité » 2019/944. En application de cette règle, les actionnaires des entreprises de production et de fourniture doivent être différents que ceux des GRT (Gestionnaire de Réseau de Transport) et GRD, pour être traités de la même manière par ces derniers.

8. Voir notamment CJUE (Cour de Justice de l'Union européenne), 3 déc. 2020, Comm./BE, C-767/19.

9. La politique de l'énergie est une « compétence exclusive partagée » entre l'État fédéral et les Régions, structurée selon une double liste (art. 6, §1, VII, Loi spéciale de réformes institutionnelles).

10. Voir le document du 20.01.23 : « Le rôle des communes dans le développement des projets de communautés et de partage d'énergie », <https://environnement.brussels/media/12773/download?inline>

11. Voir l'article 2, 60°, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en RBC, modifiée par une ordonnance du 17 mars 2022.

12. Les consommateurs doivent toutefois rester connectés au réseau, et aux règles du marché pour la part de consommation qui ne serait pas pleinement satisfaite par l'installation de l'énergie renouvelable.

13. Ce serait notamment intéressant en RBC car 61% des logements sont occupés par des locataires, pour lesquels les propriétaires rechignent à installer des panneaux solaires.

14. Par ailleurs, la communauté d'énergie impacte le prix de l'électricité, pas du gaz...