

À la demande du ministre en charge de l'énergie, le médiateur national de l'énergie a établi un rapport sur la facturation des fournisseurs, l'information des consommateurs et le traitement des réclamations.

Le médiateur national de l'énergie s'est plus particulièrement intéressé à la situation des consommateurs particuliers.

Ses investigations se sont notamment attachées à vérifier s'il existait des pratiques de surestimation des consommations d'électricité et de gaz naturel, si les informations affichées sur les factures permettaient de contrôler leur bien-fondé et si la qualité du traitement des réclamations était satisfaisante.

Pour mener à bien sa mission, le médiateur national de l'énergie a procédé à l'audition des principaux acteurs du marché et des principales associations de consommateurs.

Parallèlement, une consultation publique auprès de l'ensemble des acteurs intéressés, ainsi qu'un appel à témoignages auprès des consommateurs sur internet ont permis de recueillir le point de vue de 22 organisations et 3211 témoignages. Une synthèse de ces contributions figure en annexe du rapport.

I Le contexte

L'ouverture du marché de l'énergie s'est accompagnée d'évolutions profondes dans l'organisation des relations entre les fournisseurs et les distributeurs (dissociation des activités de fourniture et de distribution) et dans les relations avec les consommateurs (nouvelles modalités de facturation et de relation clientèle). Ces changements sont certes apparus avec l'arrivée de nouveaux fournisseurs et de nouvelles offres mais ils ont aussi concerné très largement les fournisseurs historiques et les tarifs réglementés.

II Les principaux constats

Les estimations sont actuellement inévitables pour la facturation de l'électricité et du gaz naturel

L'estimation des consommations est aujourd'hui une nécessité pour l'établissement des factures dans le secteur de l'énergie, dans la mesure où les compteurs d'électricité et de gaz sont relevés au maximum une fois par semestre par les distributeurs.

Des estimations sont ainsi utilisées pour établir les factures tous les deux mois, calculer les échéanciers de mensualisation, répartir les consommations avant et après une évolution des prix mais également en cas de changement de fournisseur ou d'absence du consommateur lors du relevé de son compteur.

À l'avenir, le déploiement des compteurs « communicants » devrait permettre de réduire le recours à ces estimations.

Aujourd'hui, toute estimation facturée, lorsqu'elle est trop éloignée de la consommation réelle, peut entraîner une contestation.

Les méthodes d'estimation peuvent être améliorées mais n'ont pas été conçues pour surfacturer les consommateurs

Des méthodes d'estimation diverses sont utilisées par les fournisseurs et les distributeurs. Elles peuvent conduire statistiquement à autant de sous-estimations que de surestimations.

Par ailleurs, le médiateur n'a constaté chez les fournisseurs aucune pratique visant à l'application rétroactive des hausses des tarifs de l'énergie.

L'auto-relevé est une alternative à la facturation sur une base estimée qui n'est pas suffisamment prise en compte

Il existe des alternatives à la facturation sur des bases estimées mais elles sont insuffisamment développées. Par exemple, un auto-relevé du compteur communiqué à la date d'un changement de prix n'est jamais pris en compte par le fournisseur.

En outre, il est souvent impossible de faire corriger certaines factures fondées sur des estimations erronées, par exemple en cas de résiliation ou de changement de fournisseur.

Le manque d'information sur les modalités de facturation est une source d'incompréhension pour les consommateurs

Les modalités de facturation de l'énergie sont complexes par nature et différentes d'un opérateur à l'autre. Les consommateurs ne disposent pas toujours

des informations utiles à la compréhension de leurs factures. Par exemple, ils n'ont pas accès aux paramètres de leurs estimations et les auto-relevés sont pris en compte différemment d'un fournisseur à l'autre.

Les réclamations ont été multipliées par 10 depuis 2007 et ne sont pas toujours traitées de façon satisfaisante

La recrudescence des litiges relatifs aussi bien à des contrats en tarifs réglementés qu'en offres de marché, entre les consommateurs et les opérateurs, justifie que des améliorations soient recherchées dans le traitement des réclamations, notamment en termes de délais de réponse.

III Les recommandations du médiateur

Les recommandations du médiateur s'inscrivent dans une volonté de contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché de l'énergie au bénéfice de l'ensemble des acteurs.

Le médiateur souhaite répondre à travers ces recommandations, aux aspirations légitimes des consommateurs à mieux comprendre leurs factures, à être facturés de façon juste et à voir leurs réclamations traitées efficacement.

Elles s'adressent plus particulièrement aux fournisseurs et aux distributeurs. La concertation devrait permettre leur mise en œuvre. À défaut, il conviendra d'étudier l'opportunité d'évolutions législatives et réglementaires pour qu'elles soient appliquées.

Le médiateur national de l'énergie proposera au ministre d'associer ses services aux réflexions sur la mise en œuvre des recommandations du rapport.

Plus de transparence pour une meilleure information des consommateurs

Le médiateur recommande davantage de transparence sur les estimations de consommation facturées, ce qui pourrait se traduire par :

- une information sur la facture simple et accessible à tous, avec par exemple les données de base entrant dans le calcul d'une estimation, l'auteur de l'estimation (fournisseur ou distributeur) et la plage de consommation correspondant au tarif souscrit en gaz ;
- une information complémentaire pour les consommateurs qui souhaitent en savoir plus, accessible sur les sites internet des fournisseurs ou des distributeurs par exemple. C'est le cas du coefficient de conversion en gaz naturel, seul élément entrant dans la composition du prix qui n'est actuellement pas vérifiable par le consommateur.

Une facturation plus juste

Dans l'attente de la mise en place des compteurs « communicants », le médiateur recommande une prise en compte plus systématique des auto-relevés réalisés par les consommateurs.

Les auto-relevés doivent permettre d'éviter *a priori*, pour les consommateurs qui le souhaitent, le recours aux estimations. Ils doivent également permettre de corriger les factures *a posteriori*, si une estimation se révèle erronée, par exemple lors d'un changement de prix ou d'un changement de fournisseur.

En outre, le médiateur demande aux fournisseurs de rembourser plus rapidement et automatiquement les trop perçus, ainsi que d'alerter les consommateurs si leur option tarifaire n'est pas adaptée à leur consommation.

L'amélioration nécessaire du traitement des réclamations

Une réclamation prise en compte constitue un gage important du respect des droits des consommateurs. C'est pourquoi le médiateur estime que des normes minimales de traitement des litiges devraient être respectées par tous les opérateurs.

Dans le traitement des réclamations, les fournisseurs devraient se limiter à deux niveaux au maximum, afin de ne pas imposer au consommateur un « parcours du combattant » : un premier niveau, le « service clients », et un second niveau qui pourrait être le service « consommateurs » ou un service de « médiation » interne.

En termes de délais, le médiateur recommande que les fournisseurs répondent aux réclamations écrites à chaque niveau dans un délai maximum d'un mois, sauf cas exceptionnel. Pour ce faire, les distributeurs devraient instruire la totalité des réclamations transmises par les fournisseurs dans un délai maximum de 15 jours.

Par ailleurs, une meilleure qualité des réponses aux réclamations et aux demandes d'information, tant orales qu'écrites, exige un traitement plus personnalisé. Dans ce cadre, les opérateurs ne devraient pas limiter la relation clients à des centres d'appels anonymes.

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Sommaire.....	5
Lettre de mission.....	6
Cadre général et méthodologique.....	7
I. CONTEXTE.....	8
II. ÉTAT DES LIEUX ET CONSTATS.....	9
1. Les factures d'énergie comportent presque toutes une part d'estimation, par nature différente de la consommation réelle.....	9
2. Le consommateur dispose, dans certains cas, d'une alternative à la facturation sur une base estimée.....	15
3. La complexité de la facturation de l'énergie est une source d'incompréhension pour les consommateurs.....	20
4. Les réclamations sont en hausse et leur traitement ne donne pas toujours satisfaction.....	23
III. LES RECOMMANDATIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE.....	29
1. Donner aux consommateurs les moyens de mieux comprendre et de vérifier leurs factures fondées sur des estimations.....	29
2. Améliorer la qualité des estimations des distributeurs, en particulier lors des changements de fournisseur, et communiquer sans restrictions les historiques de consommations utiles aux fournisseurs.....	30
3. Mettre en place des alternatives permettant d'éviter <i>a priori</i> les factures estimées.....	31
4. Permettre au consommateur qui en fait la demande de corriger <i>a posteriori</i> toute facture basée sur une estimation.....	33
5. Veiller à ce que tout consommateur dispose du tarif adapté à ses consommations.....	34
6. Rembourser les avoirs et les trop-perçus dans les mêmes conditions que celles qui sont imposées pour le règlement des factures.....	34
7. Recréer une relation clientèle, sinon de proximité, du moins personnalisée.....	35
8. Simplifier les organisations en charge du traitement des réclamations et en informer les consommateurs.....	35
9. S'engager à répondre aux réclamations écrites en moins d'un mois et indemniser le consommateur en cas de non respect de ce délai.....	37
10. Améliorer la qualité des réponses aux réclamations.....	38
Glossaire.....	39
Annexe 1 – Synthèse des contributions écrites.....	40
Annexe 2 – Résultats de l'appel à témoignages.....	48

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le ministre d'État

Paris, le 13 SEP. 2010

Monsieur le Médiateur,

Pour l'ensemble des Français, l'énergie est un bien de première nécessité et un sujet de préoccupation croissant.

Les questions soulevées par les consommateurs sur leurs factures de gaz naturel ou d'électricité, récemment relayées par la presse, ne peuvent rester sans réponse.

Le médiateur national de l'énergie, en tant qu'autorité administrative indépendante, compétent en matière d'information des consommateurs et de traitement des litiges, peut efficacement apporter son expertise sur ces problématiques.

C'est pourquoi je souhaite que vous établissiez sous deux mois un rapport qui dressera un état des lieux des modalités de facturation des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel et proposera des recommandations, en particulier en ce qui concerne les estimations de consommation, l'information des consommateurs et le traitement des réclamations.

Pour réunir les éléments nécessaires à l'élaboration de ce rapport, je vous encourage à procéder à une consultation publique, notamment auprès des fournisseurs, distributeurs et associations de consommateurs.

Vous pourrez bénéficier du concours des services de l'Etat compétents sur ces sujets.

Je vous prie de croire, Monsieur le Médiateur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Louis BORLOO

Monsieur Denis MERVILLE
Médiateur national de l'énergie
15, rue Pasquier
75008 PARIS

Hôtel de Roquette – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

CADRE GÉNÉRAL ET MÉTHODOLOGIQUE

Le présent rapport fait suite à la mission confiée par le précédent ministre en charge de l'énergie, à Denis Merville, médiateur national de l'énergie.

Par sa lettre du 13 septembre 2010, le ministre a demandé au médiateur de dresser un état des lieux des modalités de facturation des fournisseurs d'énergie et de proposer des recommandations, en particulier en ce qui concerne les estimations de consommation, l'information des consommateurs et le traitement de leurs réclamations.

Pour mener à bien sa mission, le médiateur national de l'énergie s'est plus particulièrement intéressé à la situation des consommateurs résidentiels.

Ses investigations se sont notamment attachées à vérifier s'il existait des pratiques de surestimation des consommations d'électricité et de gaz naturel, si les informations affichées sur les factures permettaient de contrôler leur bien-fondé et si la qualité du traitement des réclamations était satisfaisante.

Dans ce cadre, il a rencontré les acteurs qui le souhaitaient :

- les fournisseurs d'énergie (DIRECT ENERGIE, EDF, GDF SUEZ, POWEO) ;
- les principaux gestionnaires de réseaux de distribution, également appelés distributeurs (ERDF, GrDF) ;
- des associations de consommateurs (UFC Que Choisir, la CLCV, la CSF) ;
- la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR).

Des réunions de travail avec la direction générale énergie et climat (DGEC), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ont permis d'échanger sur les constats et propositions d'améliorations décrits dans le présent rapport.

Parallèlement une consultation publique a permis de recueillir les contributions écrites de 22 organisations et de 3211 témoignages de

consommateurs (en majorité clients des fournisseurs historiques EDF (44%) et GDF SUEZ (48%)).

Des verbatim extraits des réponses des consommateurs illustrent les constats dans la suite du rapport.

Enfin, les milliers de réclamations reçues par le médiateur national de l'énergie (14 000 en 2009, et près de 15 000 à fin octobre 2010), sont autant de cas concrets qui ont permis d'étayer l'état des lieux dressé dans le rapport.

Les recommandations du médiateur national de l'énergie s'appuient d'une part sur les propositions et observations des acteurs (fournisseurs, distributeurs, associations de consommateurs...), et d'autre part sur le guide des bonnes pratiques en matière de traitement des réclamations, publié en juin 2010 par l'ERGEG (groupe des régulateurs européens de l'énergie - European Regulators' Group for Electricity and Gas) et sur les avis du CNC (Conseil national de la consommation) en matière de traitement des litiges et de médiation¹.

Les comptes rendus d'auditions, les contributions écrites à la consultation publique ainsi qu'une synthèse des témoignages et des contributions peuvent être consultés en annexe du présent rapport.

Le médiateur national de l'énergie tient à remercier l'ensemble des acteurs sans lesquels la production de ce rapport n'aurait pas été possible. Il salue en particulier les fournisseurs et les distributeurs auditionnés, qui ont collaboré en toute transparence à l'élaboration de ce rapport en lui communiquant des données parfois confidentielles sur leurs méthodes et leurs systèmes de facturation ainsi que sur le traitement des réclamations de leurs clients.

1. Avis du 15 mars 2006 relatif au traitement des litiges dans les communications électroniques et avis du 27 mars 2007 relatif à la médiation et aux modes alternatifs de règlement des litiges.

I Contexte

Le fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel a profondément changé ces dernières années :

- les deux anciens opérateurs historiques EDF et Gaz de France, devenu GDF SUEZ, se concurrencent désormais sur la fourniture d'électricité et de gaz naturel ;
- de nouvelles entités, indépendantes des fournisseurs, les distributeurs, ont été créées ;
- des investissements et des modifications très importantes ont affecté les systèmes d'information pour accompagner la dissociation des activités de fourniture et de distribution ;
- de nouveaux fournisseurs proposent des offres d'énergie ;
- des prix de marché sont proposés à côté des tarifs réglementés, par les mêmes fournisseurs parfois ;
- des pratiques commerciales nouvelles, visant à la conquête de nouveaux clients, se sont développées chez l'ensemble des fournisseurs, y compris les fournisseurs « historiques » ;
- le service clients des fournisseurs est désormais assuré principalement à distance, par l'intermédiaire de plates-formes téléphoniques d'appels ;
- les consommateurs ont désormais le choix entre de nombreuses offres proposées par des fournisseurs aux méthodes de facturation diverses.

Dans ce contexte, les consommateurs ont perdu leurs anciens repères et évoluent dans un environnement plus complexe, dans lequel ils méconnaissent voire confondent les rôles et responsabilités des fournisseurs et des distributeurs.

En outre, la disparition du service commun d'accueil clientèle et de distribution, EDF-GDF, et la distinction entre fournisseur et distributeur ne sont pas encore assimilées par tous les consommateurs. À titre d'illustration, d'après le

baromètre annuel Énergie-Info², en 2010, pour un tiers d'entre eux, EDF et GDF SUEZ forment encore une seule et même entreprise. Plus de 80 % des Français pensent que le relevé des compteurs est assuré par leur fournisseur.

Sur ce point, le médiateur national de l'énergie rappelle, comme le dénonce la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), que la proximité des acronymes et des identités visuelles des distributeurs ERDF et GrDF avec les fournisseurs historiques EDF et GDF SUEZ contribue à entretenir la confusion et à brouiller les messages pour les consommateurs.

Il est permis de penser que le manque de lisibilité du système actuel, le changement de statut et l'ouverture du capital d'EDF et de Gaz de France, ainsi que les pratiques commerciales médiatisées de plusieurs fournisseurs ont contribué à instaurer un climat de défiance de la part des consommateurs vis-à-vis des fournisseurs d'énergie.

Parallèlement, la crise économique qui perdure depuis mi-2008, a eu pour conséquence une augmentation du nombre de personnes en situation de difficultés financières, plus attentives au montant de leur facture d'énergie, qui représente une part importante de leur budget.

Plus généralement, les consommateurs qui prêtaient peu d'attention à leurs factures d'énergie il y a quelques années, souhaitent désormais les comprendre et les vérifier.

2. Enquête téléphonique menée entre le 6 et le 18 septembre 2010 par l'Institut LH2 auprès de 1504 foyers de France métropolitaine hors Corse.

II État des lieux et constats

1. Les factures d'énergie comportent presque toutes une part d'estimation, par nature différente de la consommation réelle

Contrairement à d'autres services, la fourniture d'électricité et de gaz naturel présente la particularité d'être facturée tout au long de la vie du contrat à partir d'estimations de consommation, régularisées une à deux fois par an sur la base de la consommation réelle lors des relevés de compteurs effectués par les distributeurs.

Les dates de ces relevés, dont la fréquence est semestrielle, ne sont choisies ni par le consommateur ni par le fournisseur, et ne correspondent pas aux dates auxquelles sont établies les factures.

Sur près de 160 millions de factures d'électricité et de gaz naturel émises chaque année, la quasi-totalité comporte au moins une part d'estimations. Ces estimations étant par nature approximatives, elles conduisent à un instant donné à une surfacturation ou à une sous-facturation des consommations au regard de la consommation réelle.

Depuis l'ouverture des marchés, les événements contractuels donnant lieu à des estimations de consommation se sont multipliés.

Ainsi, pour simplifier les changements de fournisseur, sans frais et sans démarche contraignante pour le consommateur, le choix du recours à un index estimé plutôt qu'à un index relevé s'est imposé aux acteurs pour déterminer les consommations entre le précédent et le nouveau fournisseur.

En électricité, dans la plupart des cas, les mises en service et les résiliations s'effectuent désormais sur la base d'un index estimé car le déplacement du distributeur pour relever l'index est devenu moins fréquent (ce n'est pas le cas en ce qui concerne le gaz naturel où le distributeur continue de se déplacer pour des contraintes liées à la sécurité).

En gaz naturel, les évolutions plus fréquentes des tarifs réglementés ont multiplié les occasions de répartir, sur une base estimée, les consommations avant et après chaque changement des prix, dans la mesure où les dates de relevés des compteurs ne correspondent pas aux dates de changements tarifaires.

La fiabilité de ces estimations repose non seulement sur la qualité des historiques de consommation dont elles dépendent, mais aussi sur les méthodes permettant de les calculer.

1.1. Tous les événements contractuels peuvent faire l'objet de factures basées sur des estimations

Selon les cas, les estimations peuvent être calculées par le distributeur ou par le fournisseur, sans que le consommateur ait connaissance de l'entité responsable de son estimation. Ces estimations sont mises en œuvre aussi bien dans le cadre de l'exécution de son contrat, ce qui est aisément concevable, que pour des événements contractuels comme la résiliation ou la mise en service.

1.1.1. Estimations réalisées au cours de l'exécution du contrat

a) Absence de relevé semestriel du compteur

Le distributeur est tenu de relever les compteurs tous les six mois et au moins une fois par an (article 27 du modèle de cahier des charges de concession de distribution publique de gaz naturel, article 28 du modèle de cahier des charges de concession de distribution publique d'électricité).

Il arrive cependant que ce relevé n'ait pas lieu, en particulier lorsque le compteur installé à l'intérieur du logement n'est pas accessible en raison de l'absence du consommateur ou du rendez-vous manqué avec le distributeur. Dans ce cas, et en l'absence d'auto-relevé du consommateur, l'index pris en compte en lieu et place du relevé est estimé. La facturation du consommateur est régularisée dès le relevé suivant du compteur. En électricité, ERDF indique qu'à chaque tournée de relève, de l'ordre de 3 % des compteurs ne peuvent être relevés, ce qui donne lieu au calcul d'un index estimé. Ce taux est similaire en gaz. Ceci représente donc environ 2 700 000 calculs d'estimations par an calculées par les distributeurs.

b) Échéancier des clients mensualisés

L'échéancier de mensualisation (plan de paiement composé de mensualités fixes destinées à couvrir le montant des consommations facturées sur une année) est établi par le fournisseur à partir d'une consommation estimée par référence à la consommation enregistrée l'année antérieure ou par référence à une projection fondée sur les usages du consommateur.

Les aléas climatiques, les changements d'usages, font que ces estimations peuvent ne pas correspondre à la consommation réelle facturée à l'issue de la période.

Lorsque l'hiver est plus doux que le précédent, la facture de régularisation se traduit généralement par un avoir au profit du consommateur tandis qu'à l'inverse, lorsqu'un hiver froid succède à un hiver clément, les consommateurs doivent s'attendre à régler un solde plus important à l'issue de leur échéancier de paiement.

Afin d'éviter un décalage trop important entre l'estimation initiale et la consommation réelle, certains fournisseurs prennent en compte l'index semestriel relevé par le distributeur et réajustent à mi-parcours l'estimation initiale.

Les clients mensualisés sont environ 15 millions en électricité et 5 millions en gaz : chaque année, 20 millions d'estimations sont donc réalisées par les fournisseurs dans ce cadre.

c) Consommations intermédiaires des clients facturés sur un rythme bimestriel

Entre deux relevés semestriels les clients reçoivent des factures basées sur des estimations. En gaz, ces estimations sont effectuées par le fournisseur. En électricité, elles peuvent provenir du distributeur comme du fournisseur, si celui-ci ne souhaite pas utiliser les flux d'index estimés transmis par le distributeur, ou s'il rencontre des difficultés pour les obtenir.

Certains fournisseurs n'ont pas calé l'échéance de leur facturation sur les dates de relevés des compteurs. En conséquence, chaque facture émise en cours de contrat est estimée pour la période de temps comprise entre la date du relevé et la date d'échéance des consommations facturées.

Les fournisseurs et les distributeurs procèdent chaque année à 60 millions d'estimations environ pour les consommateurs facturés tous les deux mois.

d) Répartition des consommations avant et après une évolution des prix

Les dates de relevé des compteurs sont fixées en fonction des contraintes d'organisation du distributeur et ne coïncident qu'exceptionnellement et pour ainsi dire par hasard, avec les dates de changements tarifaires.

En conséquence, pour évaluer les consommations à facturer avant et après un changement de prix, entre deux relevés, le fournisseur procède à des estimations.

À l'exception des consommateurs qui bénéficient d'une offre de marché à prix fixe, tous les consommateurs sont concernés par des estimations liées à un changement de prix.

Sur la base des fréquences d'évolution actuelles des tarifs réglementés et de la composition du marché, le nombre des estimations réalisées dans ce cadre peut être évalué à environ 30 millions en électricité et 40 millions en gaz.

e) Redressement consécutif à un dysfonctionnement de compteur ou à une fraude

Ce type de situation reste exceptionnel mais est souvent à l'origine de litiges. Il se caractérise par le constat d'un compteur défectueux qui ne permet pas l'enregistrement normal des consommations, ce qui a pour conséquence de facturer le consommateur sur la base d'enregistrements erronés parfois pendant plusieurs années.

Le distributeur évalue alors les consommations qui n'ont pas été correctement enregistrées par référence à un historique qui peut être celui de l'intéressé ou celui de consommateurs présentant des caractéristiques d'usages similaires.

Un redressement de facturation est établi sur ces bases. Le consommateur qui conteste le redressement de facturation dont il fait l'objet peut en obtenir la révision sur la base de justificatifs rendant compte d'usages particuliers.

Sur la base des informations communiquées par les distributeurs ERDF et GrDF, quelques dizaines de milliers d'estimations de consommation sont réalisées chaque année dans ce cadre.

1.1.2. Estimations réalisées au moment de la mise en service ou de la résiliation d'un contrat

a) Mise en service

L'index de mise en service marque le point de départ de la facturation d'un nouveau contrat. Cet index est le plus souvent celui utilisé pour la résiliation du prédécesseur dans le logement. En gaz, l'alimentation étant généralement coupée par le distributeur entre deux occupants, cette

pratique génère peu de litiges. En revanche, l'alimentation étant maintenue après la résiliation en électricité, l'index de mise en service estimé peut ne pas être identique à celui lu par le consommateur sur son compteur le jour de son emménagement. En électricité, 60 % des mises en service sont réalisées avec l'index de résiliation du précédent occupant. Dans environ 100 000 cas par an, cet index a été estimé par le distributeur. Toutefois, un index de mise en service peut aussi provenir de l'auto-relevé du client ou d'un relevé spécial payant.

b) Résiliation à l'occasion d'un déménagement

L'index de résiliation marque la fin de la période de facturation. En électricité, cet index provient généralement d'un auto-relevé voire d'un relevé spécial, ou d'une estimation. Ainsi, 7 % des résiliations sont réalisées sur la base d'un index calculé par le distributeur, ce qui représente 200 000 estimations annuelles. En gaz, l'index de résiliation retenu est en général celui relevé par le distributeur lors de la suspension de l'alimentation.

c) Changement de fournisseur

L'index utilisé pour répartir les consommations entre le précédent et le nouveau fournisseur est un index estimé « calculé » par le distributeur, sur la base d'un historique de consommations ou d'un index auto-relevé par le client.

Cet index est donc à la fois, l'index de départ du nouveau contrat et l'index de fin du précédent, ce qui évite le risque d'une double facturation.

En 2008 et en 2009, ces changements de fournisseur ont généré respectivement 702 000 et 938 000 factures estimées sur la base de cet index.

1.2. Les principales méthodes d'estimations se fondent sur l'extrapolation d'une consommation de référence

Une estimation a pour objectif d'évaluer la consommation théorique d'un consommateur sur une période donnée.

À l'exception du cas particulier des répartitions de consommation avant et après un changement de prix, le calcul d'une estimation repose sur la détermination d'une consommation de référence et sur une extrapolation de cette consommation de référence à la période considérée.

1.2.1. Les consommations de référence proviennent en général des données d'historique, sinon de données moyennes et rarement d'un calcul personnalisé

Les estimations des fournisseurs comme des distributeurs sont fondées sur une « consommation de référence » qui peut provenir de l'historique de consommation du client ou de données de consommation moyennes relevées auprès de clients ayant des usages identiques.

Le recours à l'une ou l'autre référence est fonction de la durée de l'historique disponible. Ainsi, les distributeurs ERDF et GrDF n'exploitent l'historique de consommation du client titulaire du point de livraison que s'il recouvre une période d'au moins 320 jours.

Certains fournisseurs en gaz ont une approche différente qui les conduit à considérer qu'un historique est exploitable dès lors qu'il couvre 60 % de la consommation annuelle du client. En pratique, sur la base du barème de GDF SUEZ, un historique de 180 jours couvrant un hiver, suffit à fonder une estimation personnalisée.

Les estimations fondées sur l'historique de consommation du client sont supposées être relativement fiables. Toutefois, des décalages avec la consommation réelle peuvent se constater du fait des variations du climat d'une année sur l'autre (GrDF estime que cet aléa peut entraîner une variation de +/-10 % sur une facture). Un échancier de mensualisation fondé sur les consommations enregistrées pendant un hiver rigoureux présentera nécessairement des mensualités plus élevées que s'il avait été établi sur la base des consommations d'un hiver doux.

Le trop-perçu qui se dégage de la facture de régularisation pour une année n'est qu'un résultat mécanique qui tourne automatiquement à l'avantage du consommateur lorsque l'estimation est fondée sur un hiver doux. Ainsi un fournisseur a pu indiquer au médiateur que les sommes réclamées à l'ensemble des consommateurs à l'issue des échanciers de mensualisation d'octobre 2008 à décembre 2009, étaient nettement supérieures (+71 %) à la valeur des remboursements.

Il est possible de retraiter les données de consommation d'un historique pour neutraliser les effets du climat. Le fournisseur GDF SUEZ est

l'un des rares, si ce n'est le seul fournisseur, à avoir expérimenté cette méthode.

Tenant compte d'un hiver 2007-2008 particulièrement doux, il avait réévalué à la hausse les échéanciers de mensualisation de ses clients « en prévision d'un hiver à venir moins clément » avait-il alors indiqué. Mal comprise par les clients, qui y ont vu une pratique arbitraire, cette méthode a été abandonnée l'année suivante.

Lorsque les données de l'historique du consommateur ne couvrent pas une période définie comme significative, les consommations prises pour référence sont de deux natures différentes : il s'agit soit de données moyennes, soit d'un calcul personnalisé.

Pour la plupart des estimations (facturation bimestrielle, absence au relevé d'un compteur etc.), fournisseurs et distributeurs utilisent en référence les consommations moyennes de consommateurs avec le même type de contrat s'ils ne disposent pas d'un historique suffisant.

En électricité, le distributeur ERDF utilise ainsi les consommations moyennes relevées pour des clients qui disposent de la même puissance souscrite, de la même option tarifaire (exemple : Heures pleines/Heures creuses) et qui sont dans le même département.

Pour établir les premiers échéanciers de mensualisation, les fournisseurs fondent en revanche leurs estimations, en général, sur des outils statistiques sophistiqués tenant compte des paramètres déterminants pour la consommation d'énergie (usages, composition du foyer, taille du logement, localisation géographique...).

En l'absence d'historique exploitable, ces méthodes permettent d'obtenir des résultats plus fiables que l'utilisation de données moyennes mais elles nécessitent un échange avec le consommateur qui n'est pas envisageable dans toutes les situations de calcul d'estimation.

1.2.2. La consommation de référence est extrapolée avec des coefficients de modulation en fonction des saisons

Pour réaliser une estimation, la consommation de référence est projetée sur la période à estimer à l'aide de coefficients de modulations censés traduire les influences des saisons pour

différents types de consommations. Les distributeurs utilisent ainsi des barèmes communs aux gaz et à l'électricité, dont les valeurs vont de 0,1 à 2 pour les périodes d'estimations dont la durée est inférieure à 180 jours.

Les valeurs de ces barèmes ne sont pas publiées par les distributeurs et ne rentrent pas dans le cadre des données concertées avec l'ensemble des acteurs.

Lorsque cette durée est égale ou supérieure à 180 jours, un coefficient de 0,9 est appliqué systématiquement par les distributeurs ERDF et GrDF. Cette « sous-estimation intentionnelle » de 10 %, en vigueur bien avant l'ouverture des marchés, était fondée sur le constat que des consommations sous-estimées sur une période longue seraient moins sujettes à contestation que des consommations surestimées.

Ce postulat pourrait sembler de bon sens mais il doit cependant être nuancé, au vu des nombreux litiges dont a été saisi le médiateur.

En effet, la sous-estimation d'une facture ne fait en réalité que différer le litige au moment de la régularisation. Ce type de pratiques, qui pouvait être acceptable dans un marché sans concurrence, est devenu problématique dans un marché ouvert.

Dans le contexte d'un changement de fournisseur, le litige est en effet nécessairement reporté sur le nouveau fournisseur auquel il revient de présenter une facture élevée qui « rattrape » les consommations qui n'ont pas antérieurement été facturées en raison de la sous-estimation. Le médiateur a eu à connaître de nombreux cas de consommateurs qui avaient prématurément leur nouveau contrat, n'admettant pas de recevoir une facture élevée d'un fournisseur qu'ils avaient choisi pour réaliser des économies.

Les coefficients de modulation utilisés par les fournisseurs sont différents de ceux qui sont utilisés par les distributeurs et ne sont pas tous publics.

Le fournisseur GDF SUEZ, qui publie ses barèmes en annexe de ses conditions générales de vente, a indiqué avoir fondé les paramètres utilisés sur les profils de consommation déterminés par les distributeurs pour le système de profilage. Ils font l'objet d'une information dans ses conditions générales de vente.

1.3. Le cas particulier des estimations avant et après un changement de prix : deux méthodes très différentes sont en vigueur, dont aucune n'est totalement satisfaisante

Dans ce cas particulier d'estimation, aucune consommation de référence n'est utilisée en tant que telle : il s'agit en effet uniquement de répartir une consommation sur une période donnée comprenant une évolution des prix.

Il s'agit donc à proprement parler de répartition estimée des consommations avant et après la date de changement de prix.

Deux méthodes de calcul sont aujourd'hui appliquées par les fournisseurs pour effectuer cette répartition estimée. La première est fondée sur une estimation au *prorata temporis* ; la seconde pondère ce critère par des coefficients climatiques.

1.3.1. Le *prorata temporis*, une méthode simple mais approximative

L'estimation au *prorata temporis* est la méthode utilisée par la majorité des fournisseurs. Simple à vérifier par les consommateurs puisqu'elle est fonction du nombre de jours avant et après un changement de prix, elle suscite néanmoins des réclamations du fait de son imprécision. En effet, la répartition *prorata temporis* des consommations postule que la consommation journalière d'un consommateur est identique sur toute la période considérée, qui peut comprendre une part estivale et hivernale par exemple.

Son principal avantage est la simplicité : il est en effet très facile pour un consommateur normalement avisé de vérifier, par une règle de trois, que la répartition estimée des consommations, ou le prix moyen appliqué, sont justes.

Cette méthode est aujourd'hui utilisée par la quasi-totalité des fournisseurs.

1.3.2. Le *prorata temporis* pondéré de coefficients climatiques, une méthode plus proche de la réalité, mais plus complexe

Le fournisseur GDF SUEZ a, quant à lui, fait le choix d'une méthode de répartition des consommations basée sur un *prorata temporis* pondéré par des coefficients climatiques qui dépendent des saisons. Les coefficients utilisés sont les mêmes que ceux qui sont utilisés pour une estimation de consommation dans le cadre d'une facture intermédiaire.

Cette méthode est plus proche en théorie de la consommation réelle des consommateurs, puisque fondée sur des profils de consommations représentatifs de la répartition moyenne des consommateurs français chaque mois de l'année. Il est ainsi considéré qu'un consommateur qui se chauffe au gaz consomme treize fois plus de gaz au mois de janvier qu'au mois d'août.

En prenant l'exemple d'une consommation en gaz naturel de 15 000 kWh entre le 1^{er} décembre 2009 et le 1^{er} juin 2010 et en tenant compte de l'augmentation des prix du 1^{er} avril 2010, la facture calculée sur la base d'un *prorata temporis* profilé (tel qu'utilisé par GDF SUEZ) présente un différentiel en faveur du consommateur de 10,06 euros TTC par rapport à celle qui serait établie sur la base d'un calcul *prorata temporis* simple.

En revanche, pour une consommation électrique de 10 000 kWh entre le 1^{er} mai et le 30 octobre 2010, compte tenu du mouvement tarifaire du 15 août 2010, la méthode du *prorata temporis* profilé se traduit par un avantage de seulement 1 euro pour le consommateur par rapport au *prorata temporis* simple.

Ces deux situations démontrent que les écarts du prix facturé au consommateur selon l'application de l'une ou l'autre méthode sont principalement fonction du niveau de l'évolution tarifaire. Cet écart n'est pas anodin lorsque l'augmentation des prix est de l'ordre de 10 %.

Toutefois, cette méthode s'avère beaucoup plus complexe à vérifier pour le consommateur, qui doit en pratique disposer d'un outil informatique de type tableur pour vérifier la répartition estimée de ses consommations.

Cette méthode pose également question au regard des textes en vigueur, qui peuvent faire l'objet de diverses interprétations, notamment l'arrêté relatif aux factures de fourniture de gaz et d'électricité du 2 juillet 2007 qui prévoit dans son article 7 que les factures doivent mentionner « la répartition des consommations facturées à l'ancien et au nouveau prix en fonction de la durée de chaque période écoulée ou selon un calcul au *prorata temporis* du prix facturé en fonction de la durée de chaque période écoulée. »

Le médiateur a par ailleurs constaté que cette méthode était soutenue par certaines associations de consommateurs, qui l'estiment à juste titre plus juste.

Un collectif de consommateurs bordelais a, quant à lui, regretté que son fournisseur historique local de gaz naturel n'applique pas une telle méthode, car il estime que l'application de la méthode du *prorata temporis*, actuellement en vigueur chez ce fournisseur, est préjudiciable aux consommateurs.

1.3.3. Aucune méthode de répartition n'est totalement satisfaisante mais il n'y a pas de pratique visant à appliquer rétroactivement les hausses de prix

Au-delà des aspects réglementaires, qui gagneraient sans doute à être précisés, le médiateur national de l'énergie s'interroge sur la possibilité offerte aux fournisseurs d'énergie d'utiliser la méthode de leur choix pour estimer les consommations avant et après un changement de prix.

En effet, une méthode de facturation ne devrait pas relever du domaine concurrentiel, mais plutôt être guidé par la préoccupation de facturer les consommateurs de façon homogène et la plus juste possible.

Quelle que soit la méthode retenue, la prise en compte d'une répartition estimée des consommations suscite nécessairement des réclamations de la part de certains consommateurs.

Certains consommateurs souhaiteraient donc qu'un index auto-relevé puisse être pris en compte, ce qui n'est aujourd'hui pas possible : les systèmes d'auto-relevés mis en place par les fournisseurs (relevé Confiance, « M@ relève », etc.) ne permettent pas en effet la prise en compte de relevés en dehors des périodes d'édition des factures, qui ne sont pas corrélées au calendrier d'évolution des prix.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« En raison de l'augmentation du tarif au 15 août 2010, EDF ne tient pas compte de la date exacte de mon relevé confiance et établit sa facture à une date postérieure. Cela a pour conséquence de facturer une partie de la consommation (prorata temporis) au nouveau tarif (plus élevé). Je pense que lors des augmentations de tarif, EDF devrait effectuer un relevé à la date d'augmentation ou prendre en compte le relevé confiance (effectué par le consommateur lui-même) à la

date de l'augmentation du tarif. Cela permettrait une facturation de la consommation exacte au tarif en vigueur lors de la consommation. »

En pratique, il convient de souligner qu'il serait impossible pour un fournisseur de prendre en compte un auto-relevé ou de faire procéder à des relevés spéciaux pour l'ensemble de ses clients à la date d'un changement de prix.

Toutefois, la proportion de clients réellement intéressés par un service d'auto-relevé à la date d'un changement de prix est sans doute assez réduite. Il convient de rappeler que seuls 10 % environ des clients ont souscrit aux services d'auto-relevés de leur fournisseur.

Les différentes méthodes de répartition utilisées, fondées sur une estimation, peuvent répartir les consommations de façon différente de la réalité. Cette répartition des consommations est stable chez un fournisseur donné, et elle s'applique quelle que soit l'évolution du prix, à la hausse ou à la baisse.

Les consommateurs qui ont pu constater que l'augmentation tarifaire était appliquée à leur facture sur la base d'un index inférieur à celui lu sur leur compteur le jour d'entrée en vigueur de la hausse ont pu penser que leur fournisseur avait appliqué rétroactivement une hausse tarifaire. Les sommes en jeu peuvent représenter plusieurs dizaines d'euros si le mouvement tarifaire, comme cela a été observé en gaz à plusieurs reprises, est de l'ordre de 10 %.

Suivant la période de l'année à laquelle l'évolution a lieu, et suivant qu'il s'agisse d'une hausse ou d'une baisse de prix, l'une ou l'autre de ces méthodes peut aboutir à une surfacturation ou à une sous-facturation. Globalement, les méthodes retenues conduisent toutefois statistiquement à autant d'index sous-estimés que surestimés.

Les erreurs, dans un sens comme dans l'autre, et qui sont inhérentes à toute estimation, peuvent être accentuées si les consommations à répartir sont elles-mêmes estimées, ce qui peut se produire si le compteur du consommateur n'a pas été relevé pendant une longue période (voir paragraphe 2.3.2).

Il n'y a cependant pas de pratique visant à appliquer de manière rétroactive les hausses de prix.

1.4. Les méthodes d'estimation peuvent être améliorées mais n'ont pas été conçues pour surestimer les consommations

Notre analyse des méthodes d'estimation nous permet de conclure que si celles-ci peuvent conduire, par nature, à des surestimations ou à des sous-estimations, elles n'ont pas été conçues pour accroître artificiellement les consommations facturées aux consommateurs.

Bien au contraire, certaines méthodes utilisées par les distributeurs mettent en œuvre un coefficient de pondération qui minore les estimations de 10 %, ce qui n'est pas satisfaisant car cela peut engendrer des réclamations *a posteriori* lors du rattrapage de facturation.

Ainsi, qu'elle soit sous-estimée ou surestimée une facture peut être le prétexte d'une contestation dès lors qu'elle paraît trop éloignée de la consommation réelle. Cette contestation est immédiate en cas de surestimation, alors qu'elle se révèle à l'occasion de la facture de régularisation sur index relevé en cas de sous-estimation.

À cet égard, les diverses méthodes employées ne présentent pas toutes le même degré de fiabilité et des voies d'amélioration sont possibles pour que les estimations soient plus proches de la consommation réelle. La loi NOME (Nouvelle organisation du marché de l'électricité) impose aux fournisseurs de produire une estimation « qui reflète de manière appropriée la consommation probable ».

Toutefois, l'estimation n'est pas et ne sera jamais une « science exacte ».

C'est la raison pour laquelle les consommateurs souhaitent dans leur ensemble limiter le recours aux estimations. Les projets de nouveaux compteurs « communicants » en gaz comme en électricité (Linky pour ERDF) devraient en grande partie répondre à cette demande.

Les estimations resteront néanmoins indispensables dans certaines situations, comme la mise en place d'un échancier de mensualisation ou l'établissement d'un redressement.

En tout état de cause, l'arrivée des nouveaux compteurs, à une échelle de dix ans pour ce qui

concerne l'électricité, ne doit pas être un prétexte pour suspendre toute réflexion et tout progrès dans la facturation des consommateurs.

1.5. Le rôle des distributeurs et des fournisseurs en matière d'estimation pourrait être clarifié

Les différents fournisseurs et distributeurs partagent une conception très différente de leurs rôles respectifs en matière d'estimation.

Ces différences de conception ont pour traduction concrète les constats suivants :

- le distributeur de gaz GrDF considère ainsi qu'il n'a pas à fournir d'estimations pour les clients facturés sur une base bimestrielle, au contraire du distributeur ERDF ;
- le distributeur ERDF a indiqué qu'il regrette que les fournisseurs ne lui communiquent pas les index auto-relevés auprès de leurs clients, sous réserve que ces index soient communiqués à certaines périodes bien précises pour être pris en compte. Il considère en effet que ces index auto-relevés lui permettraient d'affiner ses estimations ;
- le principal fournisseur d'électricité, EDF, facture ses clients en électricité avec son nouveau système de facturation sur la base de ses propres estimations, sans utiliser les données estimées transmises par le distributeur ERDF (y compris les estimations en l'absence de relevé cyclique). Quand EDF aura migré l'ensemble de ses clients dans son nouveau système d'information, sur l'ensemble des données transmises par ERDF aux fournisseurs, seules 30 % d'entre elles seront utilisées, soit environ 50 millions d'index sur 170 millions d'index calculés au total par ERDF.

Le médiateur considère qu'une clarification des rôles des distributeurs et fournisseurs en matière d'estimation et d'auto-relevé, homogène en gaz et en électricité, éviterait les doublons et les déperditions actuellement constatés.

2. Le consommateur dispose, dans certains cas, d'une alternative à la facturation sur une base estimée

Les consommateurs aspirent légitimement à être facturés sur la base de leur consommation

réelle et pas uniquement à partir d'estimations. La mise en place de compteurs « communicants » devrait permettre logiquement de satisfaire ce besoin. En attendant, les alternatives proposées par les fournisseurs et les distributeurs ne le permettent pas systématiquement.

Il serait également normal que des estimations erronées puissent être corrigées *a posteriori*, ce qui n'est malheureusement pas toujours possible.

2.1. L'auto-relevé et le relevé spécial sont des alternatives possibles aux estimations

Les consommateurs qui souhaitent ne pas être facturés sur la base d'estimations ont la possibilité de transmettre leur index auto-relevé ou de demander un relevé spécial (dont le prix est de l'ordre de 30 euros TTC) pour l'établissement des factures intermédiaires, la facture semestrielle en cas d'inaccessibilité du compteur, la mise en service ou la résiliation.

Les modalités de transmission des auto-relevés sont diverses. Ceux effectués dans le cadre des relevés semestriels en cas de compteur inaccessible sont transmis directement au distributeur par carte T ou par son serveur vocal. Tous les autres auto-relevés sont transmis au fournisseur. Ces derniers développent généralement un service d'auto-relevé pour la collecte des index servant à l'établissement des factures intermédiaires. Les voies d'accès à ces services peuvent être plus ou moins restrictives. À titre d'exemple, le service M@ Relève du fournisseur GDF SUEZ ne fonctionne que par internet, tandis que le relevé confiance du fournisseur EDF est également disponible via un serveur vocal interactif. Dans tous les cas, la transmission d'index auto-relevé doit intervenir dans un délai compatible avec la facturation.

La transmission d'auto-relevés en dehors des échéances de facturation courante (résiliation, mise en service) s'effectue par téléphone ou par courrier auprès du fournisseur.

Pour que la pratique de l'auto-relevé (aussi fiable qu'un index relevé par le distributeur selon GrDF) se développe, il est impératif que le fournisseur puisse assurer un rôle de conseil envers le consommateur en lui expliquant l'intérêt qu'il présente, en particulier pour la mise en service (à défaut duquel l'index du prédécesseur est automatiquement repris), pour la résiliation mais aussi

en cas de changement de fournisseur, quand bien même l'index n'est pas repris tel que sur la facture.

2.2. Les modalités de prise en compte des auto-relevés ne sont pas toujours satisfaisantes

En principe, à la suite d'un auto-relevé, une facture de régularisation est émise. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Dans certaines situations, les auto-relevés ne servent qu'à fiabiliser une estimation. Il en est ainsi des auto-relevés bimestriels transmis à certains fournisseurs, ou en cas de changement de fournisseur (l'auto-relevé n'est collecté que pour fiabiliser l'estimation du distributeur le jour du basculement).

En cas de changement tarifaire, aucun auto-relevé ne peut être pris en compte pour facturer les consommations échues à la date du changement de prix. Ces situations génèrent parfois de l'insatisfaction chez les consommateurs qui ne comprennent pas pourquoi l'auto-relevé qu'ils ont transmis ne figure pas sur leur facture.

Afin de développer la pratique de l'auto-relevé, la loi NOME impose à tous les fournisseurs dans son article 18 de mettre en place un service destiné à collecter les auto-relevés du consommateur pour « l'émission des factures ». Pour autant, cet article ne paraît pas imposer une facturation reprenant explicitement l'auto-relevé communiqué par le consommateur, qui pourrait ne servir qu'à fiabiliser une estimation du fournisseur.

Par ailleurs, la prise en compte des auto-relevés communiqués par le consommateur est subordonnée à des contrôles de cohérence effectués par les fournisseurs comme par les distributeurs. Il faut relever que les règles qui encadrent les contrôles de cohérence des auto-relevés sont rarement portées à la connaissance du public. Les fournisseurs ne les communiquent pas et seul GrDF les publie.

Un index qualifié de « non cohérent » est automatiquement rejeté lorsqu'il est transmis dans le cadre du relevé semestriel. En ce qui concerne la mise en service ou la résiliation, les procédures en vigueur prévoient que le fournisseur informe le consommateur du rejet de son auto-relevé et peut lui proposer un relevé spécial payant. Par défaut, c'est un index calculé qui sera retenu (ou l'index de résiliation du prédécesseur dans le cas d'une mise en service).

Cette pratique est contestable dans la mesure où elle revient systématiquement à mettre le coût du relevé spécial à la charge du consommateur. En effet, dans certains cas, cette prestation peut se limiter à confirmer la valeur de l'index auto-relevé. En pratique, lorsqu'un index auto-relevé est rejeté, un index calculé lui est généralement substitué sans information du consommateur, ce qui ne manque pas de générer des contestations.

En électricité comme en gaz, les contrôles de cohérence des auto-relevés de mise en service sont plus stricts que pour tout autre relevé et instituent une véritable asymétrie entre le distributeur et le consommateur. Ainsi un index de mise en service qui présenterait un écart supérieur à 400 kWh en électricité, et à 50 m³ en gaz (c'est-à-dire environ 500 kWh) avec l'index de résiliation du précédent occupant fait l'objet d'un rejet systématique. À l'inverse, en électricité, un index auto-relevé de mise en service inférieur à l'index de résiliation du précédent occupant (qui peut être estimé, ce qui traduit donc une double facturation potentielle au bénéfice du distributeur) ne fait l'objet d'aucun rejet alors que de telles anomalies laissent supposer une vraisemblable erreur de lecture du consommateur, et reviennent à facturer la même consommation à deux consommateurs différents.

Des règles de cohérence sont également utilisées pour le contrôle des auto-relevés de fiabilisation dans le cadre d'un changement de fournisseur. Le médiateur a constaté que des écarts parfois faibles pouvaient conduire à rejeter des index collectés par les consommateurs lorsque les besoins de corrections seraient justifiés.

2.3. Une estimation erronée est en général régularisée automatiquement après un relevé, et peut être corrigée dans la plupart des cas après réclamation

Il est communément admis que les estimations de consommation sont régularisées *a posteriori* lors du relevé du compteur.

Ainsi, en cours de contrat, la régularisation de la facturation est en général réalisée par un relevé des consommations effectué par le distributeur à l'échéance semestrielle (excepté pour la facturation des fournisseurs qui projettent les index transmis par les distributeurs à la date d'échéance de leur facture), ou à l'échéance annuelle pour un client mensualisé.

La résiliation du contrat avec un déplacement du distributeur en gaz ou sur la base d'un auto-relevé en électricité régularise également la facturation en ce qui concerne le nombre de kilowattheures facturés.

Dans un certain nombre de situations, la régularisation de la facturation n'est pas automatique et nécessite une démarche du consommateur.

2.3.1. Correction d'une facture basée sur un index estimé en cours de contrat

Le consommateur peut contester l'index estimé par le distributeur ou son fournisseur, dans certains cas.

La révision d'un index estimé à l'occasion d'un relevé semestriel du compteur par le distributeur peut être obtenue par la transmission d'un auto-relevé dans les 20 jours qui suivent le relevé (le distributeur ERDF a indiqué que ce délai actuellement de 10 jours passerait prochainement à 20 jours comme c'est déjà le cas en gaz).

Toutefois, cette possibilité n'est pas mise en œuvre lorsque le calendrier de facturation du fournisseur n'est pas synchronisé avec celui des relevés du compteur. Dans ce cas, le consommateur peut recevoir sa facture et donc être informé du relevé, bien après que le délai de 20 jours soit expiré. De plus, il faut souligner que le consommateur n'a généralement pas connaissance de ce délai.

Les fournisseurs permettent également à leurs clients de contester un index qu'ils ont estimé mais ces possibilités nécessitent généralement une réclamation écrite.

La contestation *a posteriori* d'un index estimé par le distributeur peut enfin être obtenue au moyen d'un relevé spécial dont le coût (30 euros TTC environ) est mis à la charge du distributeur ou du consommateur selon qu'il révèle ou non une anomalie.

2.3.2. Régularisation des prix appliquée après une longue période de facturation estimée

Ce cas concerne des factures de régularisation émises à la suite d'une période plus ou moins longue pendant laquelle le consommateur a été facturé sur la base d'index sous estimés. La facture de régularisation établie à la suite d'un relevé constitue dans ce cas une facture de rat-

trapage qui régularise les consommations qui n'ont pu être précédemment facturées.

Or, dans ce cas, la période de facturation calculée sur le rythme d'enregistrement normal des consommations, soit les six derniers mois, se trouve nécessairement dé-corrélée de la période réelle de consommation qui peut s'étendre sur plusieurs années en arrière depuis le dernier relevé fiable du compte.

Le tarif appliqué à cette facture est alors invariablement le prix en vigueur à la date d'édition de la facture en lieu et place du prix qui aurait dû être appliqué si les consommations avaient été enregistrées et facturées à la bonne date. Dans un contexte d'augmentation du prix de l'énergie, cela renchérit immanquablement la facture du consommateur.

Ces situations litigieuses, qui surviennent en particulier à la suite d'un dysfonctionnement du boîtier de télé-report ou d'index sous-évalués, ne sont toutefois pas toujours identifiées par les consommateurs.

2.3.3. Estimations établies dans le cadre d'un redressement

La facture qui résulte d'un redressement à la suite d'un dysfonctionnement de compteur ou d'une fraude est nécessairement estimée. Aucune possibilité de régularisation véritable, c'est-à-dire de mise en adéquation avec la consommation réelle du consommateur, n'est donc possible.

Les estimations d'un redressement sont établies sur la base de l'historique du client ou de données moyennes de consommations, comme c'est systématiquement le cas à la suite d'une fraude. Or, la référence à ces données moyennes de consommation n'est pas adaptée dans tous les cas, en particulier lorsque les usages du consommateur présentent des spécificités marquées.

Les litiges soumis au médiateur démontrent qu'il est souvent très difficile pour un consommateur de faire valoir ses usages particuliers pour justifier la révision du redressement initial en cas de dysfonctionnement de compteur.

2.4. Certains index estimés ne peuvent jamais être corrigés

Dans un très grand nombre de situations (plusieurs millions d'estimations par an), la régularisation n'est tout simplement pas autorisée par les fournisseurs et distributeurs qui invoquent des contraintes techniques et informatiques insurmontables.

risation n'est tout simplement pas autorisée par les fournisseurs et distributeurs qui invoquent des contraintes techniques et informatiques insurmontables.

2.4.1. Index de mise en service mal estimé

Ce cas concerne principalement l'électricité, car les mises en service et les résiliations sont réalisées généralement sans déplacement du distributeur, à la différence de ce qui est pratiqué en gaz.

- 7 % des résiliations se font sur la base d'un index calculé ; un auto-relevé est recueilli dans 93 % des cas ;
- 60 % des mises en services se font sans déplacement et sans auto-relevé.

Pour éviter toute rupture dans la continuité des index et limiter les pertes non techniques du distributeur, les index de mise en service et de résiliation sont identiques par défaut entre deux occupants successifs.

Le médiateur a eu à connaître de nombreux cas dans lesquels le refus de correction d'un index de mise en service estimé, revenait à mettre à la charge du nouvel occupant des lieux, les consommations de son prédécesseur. Ces anomalies, révélées par la première facture de régularisation, peuvent provenir d'un index de résiliation antérieur sous-évalué ou bien d'une énergie laissée en libre accès qui a été utilisée avant l'entrée dans les lieux du nouvel occupant, en dehors de tout contrat, pour des travaux menés par le bailleur par exemple.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« J'ai acquis un appartement en juillet. Ayant demandé à être mensualisée, je n'ai pas reçu ma première facture avant le 18 octobre. C'est là que j'ai constaté que l'on me comptait 6 000 kWh. Je vis seule dans un appartement de 38 m² et j'ai 80 ans. Au Perreux à deux occupants adultes dans 90 m² je n'avais jamais atteint 3 000 kWh (...) Vous verrez enfin que dans sa réponse XXX dit bien « mon collègue a pris les relevés de compteur de résiliation du précédent occupant pour faire votre mise en service. En effet, vous n'avez pas transmis les relevés de votre compteur ». Alors qui doit supporter la consommation de juillet à octobre ? Moi ? Ou XXX qui n'a pas fait son travail en ne relevant pas mon compteur à ma demande d'ouverture. »

2.4.2. Index de changement de fournisseur surestimé

La facture de régularisation consécutive à un changement de fournisseur régularise la facturation du consommateur sur la base d'un index réel. Cependant si cette régularisation permet de rétablir une cohérence entre l'index facturé et celui lu sur le compteur, elle ne résout pas la question du surcoût qui peut rester à la charge du consommateur dans certaines situations, en raison de la différence de prix du kilowattheure entre le précédent et le nouveau fournisseur. Ainsi, dans le cas d'un index de changement de fournisseur surestimé, un consommateur qui opte pour un concurrent moins cher sera nécessairement lésé, dans des proportions variables, mais parfois significatives ; les prix de l'énergie pouvant varier de 10 % d'un fournisseur à l'autre.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Comme le permet le marché de l'énergie aujourd'hui j'ai changé de fournisseur le 19 septembre. XXX m'a alors adressé une facture de résiliation en date du 22 septembre qui indiquait un index très surestimé à 1447 pour ma seule consommation. Je suis allée vérifier à mon compteur qui était à 280 le 26 septembre. J'ai reçu un appel téléphonique de XXX m'informant qu'YYY mon nouveau fournisseur était responsable de l'index indiqué à la résiliation. Un mois plus tard je recevais un courrier me réclamant la somme de 379,16 euros. Aujourd'hui j'ai engagé beaucoup de frais et de temps pour changer de fournisseur. »

En dépit des erreurs d'estimation que peut comporter l'index de changement de fournisseur, il ne fait jamais l'objet d'une rectification. Les acteurs du marché justifient ce principe par la difficulté de réviser un index qui implique la régularisation de la facturation du précédent fournisseur, dont le contrat est résilié, comme celle du nouveau.

2.4.3. Index sous-estimé à la date d'une hausse tarifaire

La répartition des consommations facturées avant et après une évolution tarifaire s'effectue sur la base d'un index estimé. Cette pratique est prévue par l'arrêté du 2 juillet 2007 relatif aux factures de fourniture d'électricité ou de gaz naturel qui prévoit dans son article 7 que la facture doit afficher « la répartition des consommations

facturées à l'ancien et au nouveau prix en fonction de la durée de chaque période écoulée ou selon un calcul au *pro rata temporis* du prix facturé en fonction de la durée de chaque période écoulée ». En conséquence, les consommateurs ne peuvent en aucun cas obtenir la révision d'une facture ainsi établie.

Les dates de relevés sont fixées en fonction des contraintes d'organisation du distributeur et ne sont pas synchronisées avec les dates de changement tarifaire. Le consommateur ne peut donc, sauf exception, être facturé sur la base d'un index réel à la date d'entrée en vigueur d'un mouvement tarifaire, ce qui génère des réclamations si l'index retenu est sous-estimé et que le tarif a augmenté.

2.4.4. Tarif contractuel inadapté

Le médiateur est saisi par des consommateurs qui dénoncent à la fois le manque d'information sur les caractéristiques du tarif choisi, un conseil tarifaire inadapté ou le maintien d'une option (par exemple l'option Heures pleines/Heures creuses) pendant plusieurs années à leur détriment. Ils tentent dans ce cas d'obtenir le remboursement du trop-perçu qui en est résulté au profit de leur fournisseur, pendant parfois plusieurs années, mais sans succès. Les fournisseurs considèrent en effet que la mauvaise application d'un tarif, qu'ils ont parfois eux-mêmes conseillé, ne peut être régularisée que pour l'avenir et ne peut remettre en cause les factures passées.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Depuis l'origine de mon contrat de fourniture de gaz en 1989, une tarification B2i m'est appliquée. Normalement, dès la deuxième année de facturation un tarif inférieur aurait dû m'être appliqué. La régularisation des factures pouvant être demandée sur 5 ans rétroactivement et compte tenu de mes consommations annuelles inférieures à 30 000 kWh je demande la régularisation de mes factures de 2003 à 2008 en tarification B1 et le remboursement des sommes indûment perçues. »

2.5. À l'issue de la régularisation, le remboursement des avoirs de facturation n'est pas toujours assuré

Les régularisations qui interviennent à la suite d'un relevé semestriel, au moment de la facture

annuelle ou de la résiliation, sont l'occasion pour le consommateur d'obtenir le remboursement des éventuels trop-perçus par son fournisseur, du fait des estimations antérieures.

Or, les pratiques des fournisseurs en matière de remboursement de trop-perçus sont diverses et parfois choquantes. Ainsi le médiateur a eu à traiter de nombreux litiges dans lesquels les consommateurs n'étaient toujours pas remboursés de leur avoir parfois plus d'un an après la résiliation de leur contrat.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Le paiement des factures est exigible sous 15 jours, le remboursement du trop-perçu devrait être exigible dans les mêmes conditions. »

Pour les clients en facturation bimestrielle, les trop-perçus sont automatiquement reportés sur la facture suivante par certains fournisseurs. Pour les clients mensualisés, le remboursement de l'avoir en dessous d'un certain seuil peut être reporté sur l'échéancier à venir.

Ces règles qui peuvent éventuellement se concevoir lorsque les montants en cause sont faibles (quelques euros) ne sont pas acceptables pour des sommes importantes.

Au moment de la résiliation, le fournisseur EDF ne rembourse les trop-perçus inférieurs à 15 euros ce sur demande du consommateur. Or, dans ce cas, le remboursement devrait être systématique sans aucun minimum. Les recommandations du médiateur national de l'énergie sur le sujet n'ont pas été suivies d'effet. Toutefois, cette pratique devrait disparaître dans les prochains mois, en application des dispositions de l'article 18 de la loi NOME.

3. La complexité de la facturation de l'énergie est une source d'incompréhension pour les consommateurs

L'ouverture des marchés permet aux consommateurs de disposer du choix entre plusieurs fournisseurs et une multitude d'offres d'électricité et/ou de gaz naturel, aux caractéristiques différentes (en termes de prix, mais aussi de durée d'engagement, de conditions de facturation...).

Toutefois, peu de fournisseurs mettent en avant les spécificités et les nouveautés de leurs mo-

dalités de facturation par rapport aux pratiques antérieures des fournisseurs historiques.

Dans les faits, les paramètres voire les méthodes de facturation ont pourtant été sensiblement modifiés, y compris par les fournisseurs « historiques », qui ont remanié en profondeur leur système de facturation pour prendre en compte la séparation de leurs activités avec celles des distributeurs.

Ces changements de modalités de facturation des fournisseurs d'énergie ont généré des incompréhensions de la part de consommateurs, qui se plaignent souvent du manque de transparence de leurs factures d'énergie.

Verbatim extraits de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Pourquoi en 2010 les choses sont dix fois plus compliquées qu'en 1980 alors que le progrès technologique aurait dû les rendre si simples ? »

« Il est complètement impossible de comprendre la facturation bien qu'ayant un niveau social et scolaire élevé [je suis ingénieur]. »

3.1. Des méthodes de facturation qui sont complexes et différentes suivant les fournisseurs

Avant l'ouverture des marchés, EDF et Gaz de France (aujourd'hui GDF SUEZ) étaient des entreprises intégrées dont les systèmes de facturation étaient interconnectés avec les systèmes de gestion des données de comptage. La séparation des activités de fourniture et de distribution a obligé les opérateurs historiques à développer de nouveaux systèmes d'information, avec pour conséquence des changements dans les méthodes de facturation.

À titre d'illustration, avant le 1^{er} juillet 2007, pour les clients en facturation bimestrielle, les factures de gaz naturel de Gaz de France mentionnaient l'index et le coefficient de conversion associé, calculé à la date de l'estimation ou du relevé.

Depuis l'ouverture des marchés, le coefficient de conversion est transmis par les distributeurs aux fournisseurs tous les 6 mois, en même temps que l'index relevé semestriellement. Aucun flux de données n'est transmis entre deux relevés et les fournisseurs reconduisent donc sur leurs

factures intermédiaires le coefficient le plus récent transmis par le distributeur.

Cela suscite des interrogations de la part de certains consommateurs, qui remettent en cause l'exactitude de ce coefficient, d'autant plus qu'ils sont dans l'incapacité de contrôler sa valeur.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« GDF depuis plusieurs mois calcule le PCS sur 6 mois au lieu de le corriger tous les 2 mois comme auparavant. »

Autre exemple, avant l'ouverture des marchés, les index auto-relevés transmis à EDF et à Gaz de France dans le cadre du service de « relevé confiance » étaient pris en compte dans les factures semestrielles établies sur la base d'un index réel.

En juillet 2007, à la suite de la mise en place de son nouveau système de facturation, entièrement séparé de celui du distributeur, le fournisseur GDF SUEZ n'avait pas prévu de service d'auto-relevé pour remplacer le service « relevé confiance » qu'il a dû abandonner. Il a mis en place quelques mois plus tard le service « M@Relève » dont les modalités de prise en compte sont différentes de celles de l'ancien service.

Ainsi, les factures semestrielles sur relevé réel annulent la consommation facturée par le biais des factures intermédiaires et recalculent une consommation sur la base de l'index relevé par le distributeur, sans tenir compte des auto-relevés transmis par les clients, ce qui se révèle pénalisant en cas d'augmentation de prix au cours de la période. Ce nouveau mode de facturation est mal compris par certains clients de GDF SUEZ, d'autant plus qu'en électricité, le fournisseur EDF continue de prendre en compte les auto-relevés dans ses factures semestrielles.

Verbatim extraits de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Il est appliquée une répartition "prorata temporis" de la consommation sur 6 mois, sans tenir compte des deux précédents index communiqués et acceptés puisqu'ayant servi de base à la facturation. Ceci a conduit à appliquer le prix majoré à des consommations d'une période antérieure. »

« Quand on souscrit au service M@Relève, on reçoit une facture avec le chiffre indiqué pour les 2 premières périodes de 2 mois mais pour les 2 mois suivants facturés d'après le relevé fait par GDF, au lieu de facturer la différence entre l'index relevé et le précédent déclaré par le client GDF recalcule toute la période de 6 mois en remplaçant les index du client par des estimations minorées ce qui laisse apparaître une consommation plus importante pour les 2 derniers mois. Compte tenu du fait que le prix du kWh a augmenté, les kWh minorés à l'ancien tarif sont facturés avec ceux de la 3^e période au dernier tarif plus élevé que pendant la période où ils ont été consommés. À quoi ça sert de fournir sa consommation réelle pour ne pas en tenir compte au final ? Alors que chez EDF les facturations des consommations déclarées par le client sont définitives et il facture tout simplement pour la 3^e période la différence entre leur relève et le dernier index du client. C'est simple et juste. »

Enfin, comme exposé précédemment, les situations dans lesquelles la consommation d'énergie est estimée par le fournisseur ou par le distributeur sont multiples, avec des méthodes de calcul qui peuvent varier selon le fournisseur ou l'énergie. Les consommateurs qui craignent d'être surfacturés et souhaitent être rassurés sur la fiabilité de leurs factures ne disposent pas d'éléments pour les vérifier. Dans de nombreux cas, les consommateurs n'arrivent pas à obtenir d'explications satisfaisantes de la part de leur fournisseur.

3.2. De multiples taxes et des évolutions tarifaires qui suscitent des questions et des réclamations

Les évolutions récentes relatives à la facturation de l'énergie sont également marquées par l'apparition ces dernières années de nouvelles taxes, et de nouvelles modalités d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel, qui concernent encore plus de 90 % des consommateurs.

Bien qu'elles ne concernent pas les relations entre fournisseurs, distributeurs et consommateurs, qui constituent l'objet principal de ce rapport, ces évolutions ne pouvaient être totalement ignorées tant elles suscitent de questions et de réclamations chez les consommateurs et leurs représentants.

3.2.1. Des taxes aux libellés et aux modes de calcul peu explicites

Le nombre élevé de taxes dans l'énergie et la méconnaissance de leur mode de calcul sont aussi à l'origine d'incompréhensions :

- la TVA (avec 2 taux différents, 5,5 % et 19,6 %) ;
- les taxes municipales et départementales en électricité ;
- la CSPE (Contribution aux charges de Service Public de l'Électricité) en électricité ;
- la CTSS (Contribution Tarifaire Spéciale de Solidarité) pour le financement des tarifs sociaux de gaz ;
- la CTA (Contribution Tarifaire d'Acheminement) en gaz naturel et en électricité ;
- la TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel), appliquée sur les consommations de gaz naturel des clients professionnels.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Il n'est bien sûr pas possible de recalculer toute la différence entre ce qui est estimé et ce qui est réellement consommé, d'autant plus qu'un tas de taxes sont appliquées aux estimations. »

Certaines de ces taxes ont été introduites sur les factures sans que les consommateurs en aient été suffisamment informés.

C'est le cas en particulier de la CTA, taxe instaurée par la loi du 9 août 2004, qui était intégrée dans les tarifs réglementés de vente d'électricité (jusqu'en août 2009) et de gaz naturel (jusqu'en mai 2010).

La mention de cette taxe génère de nombreuses questions de la part des consommateurs qui souhaitent comprendre à quoi correspond cette nouvelle taxe et comment elle est calculée.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Depuis environ novembre 2009 pour EDF et mai 2010 pour GDF on nous facture des "contributions tarifaires d'acheminement". Ceci est inacceptable, depuis quand un fournisseur quel qu'il soit fait payer ces frais de transport ? Enfin cette mesure a été appliquée sans la moindre

information ni concertation. La CTA bien qu'étant une formule compliquée n'est pas du tout détaillée même sur leur site internet. »

L'assiette de la CTA, encadrée par le décret n° 2005-123 du 14 février 2005 modifié, est basée sur la part fixe des coûts d'acheminement, ce qui, en pratique, la rend impossible à vérifier. En gaz, son assiette dépend du portefeuille de clients du fournisseur et de ses choix d'approvisionnement.

Certaines taxes sont elles-mêmes soumises à la TVA, ce qui génère en outre un facteur de complexité supplémentaire. Une TVA réduite à 5,5 % s'applique sur le montant de l'abonnement, les taxes locales sur l'électricité qui s'y rapportent ainsi que sur la CTA.

Une TVA à 19,6 % s'applique sur le montant de la consommation, les taxes locales sur l'électricité qui s'y rapportent ainsi que sur la CSPE. Enfin, lorsque la puissance souscrite est supérieure à 36kVA, l'ensemble de la facture HT est soumise à une TVA à 19,6 %.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Je voudrais comprendre pourquoi cette CTA, qui par définition a valeur de taxe, est à son tour taxée ».

3.2.2. Des changements dans les principes d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel

En gaz naturel comme en électricité, les évolutions des tarifs réglementés ont été largement médiatisées ces dernières années, avec des messages qui ont pu contribuer à brouiller la compréhension des consommateurs.

• Évolution des tarifs réglementés en « structure » et pas seulement en « niveau »

En électricité, la communication sur les évolutions d'août 2009 et d'août 2010 a porté sur le pourcentage moyen d'augmentation alors que l'évolution a été différenciée selon les tarifs pour la première fois depuis les années 90.

Depuis août 2009, les évolutions des tarifs réglementés de vente d'électricité ont été accompagnées d'évolutions en structure, qui consistent en une variation différenciée des différents tarifs ainsi que des parts abonnement et prix de l'énergie. En effet, suite à l'évolution du Tarif

d'Utilisation des Réseaux Publics d'Électricité (TURPE) en 2009 et en 2010, et compte tenu de l'évolution des coûts des différents moyens de production d'électricité, la structure des tarifs conduisait à des situations insatisfaisantes où certains consommateurs avaient une facture d'électricité supérieure aux coûts générés tandis que pour d'autres, elle était inférieure. L'objectif de ces évolutions en structure est de permettre une meilleure adéquation entre les coûts réels et les tarifs facturés pour chaque consommateur.

La conséquence de ces évolutions en structure est que certaines catégories de consommateurs connaissent des évolutions de prix supérieures aux évolutions moyennes annoncées et d'autres des évolutions de prix inférieures.

Des associations de consommateurs et des autorités concédantes ont dénoncé le manque de concertation préalable à la décision de modifier la structure des tarifs, ainsi que le manque de transparence sur des hausses importantes de certains tarifs, masquées par une communication axée sur un pourcentage d'évolution moyen.

De plus, certains tarifs mis « en extinction » (c'est-à-dire qui ne peuvent plus être souscrits) ne font plus l'objet d'aucune publication par le fournisseur. Ainsi, pour connaître son prix modifié, les clients du fournisseur EDF bénéficiaires du tarif EJP n'ont pas d'autre choix que de consulter les arrêtés tarifaires publiés au Journal Officiel, EDF ayant fait le choix de ne pas publier sur son site internet les prix de ce tarif.

• **Augmentation de la fréquence d'évolution (en gaz naturel)**

Avant l'ouverture des marchés, les tarifs réglementés de vente de gaz naturel évoluaient deux fois par an.

En mars 2006, une mission d'analyse des prix et du marché du gaz confiée par les ministres Thierry Breton et François Loos à Messieurs Durieux, Chevalier et Brochand avait recommandé de ne faire évoluer les tarifs réglementés de vente de gaz naturel qu'une fois par an, chaque 1^{er} juillet. C'est finalement une fréquence d'évolution trimestrielle qui a été retenue.

En décembre 2009, le gouvernement a mis en place un nouveau cadre de fixation des tarifs du gaz avec une formule de calcul publique, rendant

automatique la répercussion de l'évolution des coûts d'importation du gaz naturel à la hausse comme à la baisse. En application de cette formule, les tarifs peuvent ainsi évoluer chaque trimestre pour répercuter les évolutions des coûts d'importation du gaz naturel, indexés notamment sur les cours internationaux des produits pétroliers.

Ces évolutions plus fréquentes, et largement médiatisées, suscitent des interrogations, d'autant plus que les deux derniers mouvements ont connu une hausse marquée (hausse moyenne de 9,7 % et 4,2 %).

La fréquence trimestrielle d'évolution des tarifs du gaz naturel multiplie le recours à des répartitions estimées de consommation, qui ne sont jamais régularisées sur la base d'un relevé réel, compte tenu du relevé semestriel des compteurs.

4. Les réclamations sont en hausse et leur traitement ne donne pas toujours satisfaction

Les données rassemblées par le médiateur national de l'énergie ces dernières années, comme dans le cadre de ce rapport, démontrent que la France n'est pas un cas isolé en Europe, en ce qui concerne le mauvais traitement des réclamations par les fournisseurs d'énergie.

4.1. Le nombre de réclamations écrites auprès des fournisseurs et distributeurs a fortement augmenté depuis 2007

Les informations recueillies par le médiateur ont permis de constater que le suivi des réclamations, avant l'ouverture des marchés, ne faisait pas toujours l'objet d'une comptabilisation à une maille nationale. Toutefois, sur la base des informations transmises par l'un des deux fournisseurs historiques lors des auditions, le médiateur national de l'énergie estime qu'en 2007, le nombre de réclamations écrites aux fournisseurs de gaz naturel et d'électricité aurait été compris entre 30 000 et 40 000.

En 2008, le nombre de réclamations écrites aurait été multiplié par un facteur estimé entre huit et dix, la hausse ayant été particulièrement importante pour le fournisseur GDF SUEZ, qui a dû faire face aux dysfonctionnements de son nouveau système de facturation.

En 2009, les fournisseurs d'énergie ont déclaré au médiateur national de l'énergie qu'ils avaient reçu environ 350 000 réclamations écrites, environ dix fois plus qu'en 2007 suivant les informations recueillies lors des auditions.

En 2010, en raison de la résorption des dysfonctionnements de son système de facturation le fournisseur GDF SUEZ a pu annoncer une baisse du nombre de réclamations (divisé par deux par rapport à 2009) et une amélioration de la satisfaction clients (équivalente fin 2009 à celle mesurée avant l'ouverture du marché). Les autres fournisseurs ont plutôt constaté une augmentation des réclamations par rapport à 2009.

Dans le cadre du contrat unique, qui régit la relation tripartite entre consommateur, fournisseur et distributeur, les fournisseurs ont transmis près de 350 000 réclamations aux distributeurs ERDF et GrDF en 2009 : 300 000 pour ERDF et 45 000 pour GrDF.

Si le nombre de ces réclamations est quasi-identique au nombre de réclamations écrites reçues par les fournisseurs, il s'agit d'une coïncidence.

En effet, un fournisseur peut adresser une réclamation à un distributeur sur le fondement d'une simple réclamation orale d'un de ses clients (ce qui semble être le cas en électricité) ; de plus, toute réclamation faite par un client à son fournisseur n'entraîne pas nécessairement de réclamation auprès du distributeur.

Quoi qu'il en soit, cette forte augmentation du nombre de réclamations écrites a plusieurs causes du point de vue du médiateur :

- la situation économique et sociale tout d'abord, qui pousse les consommateurs à vérifier leurs factures et à réclamer plus facilement qu'auparavant ;
- une multiplication des sources de litiges, en raison principalement de la multiplication des acteurs et les divers dysfonctionnements susceptibles d'en découler, ou de l'incompréhension des consommateurs, qui ont perdu leurs repères traditionnels face aux nouvelles procédures et pratiques liées à l'ouverture des marchés ;
- l'insuffisante efficacité des fournisseurs à traiter les demandes d'information et les réclamations par d'autres moyens que par écrit. Les consommateurs, dans leur immense ma-

jeurité, ne sont pas procéduriers et préfèrent voir leur réclamation traitée rapidement et simplement. La quasi-totalité des réclamations écrites a donné lieu préalablement à une, voire plusieurs démarches téléphoniques qui n'ont pas donné satisfaction. Il convient également de tenir compte de la proportion importante de consommateurs insatisfaits qui ne réclameront jamais par écrit, soit par résignation, soit par impossibilité.

4.2. Le traitement des réclamations suscité de nombreuses... réclamations

La multiplication du nombre de réclamations, compte tenu des évolutions considérables de l'organisation du secteur ces dernières années, ne constitue pas en soit une situation surprenante, surtout si on met en regard les 33 millions de titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité et de gaz naturel.

Toutefois, on ne peut que constater une insatisfaction croissante de certains consommateurs quant au traitement de leur réclamation.

À travers les témoignages recueillis, de nombreux consommateurs dénoncent le manque de suivi de leurs dossiers, l'inadéquation, voire l'absence de réponse. Ils sont aussi exaspérés de devoir réexpliquer leur problème par téléphone à des interlocuteurs différents.

D'après les témoignages que nous avons recueillis, 84 % des répondants ont dû réexpliquer leur litige à au moins trois interlocuteurs différents.

Verbatim extraits de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Outre le fait d'avoir dû téléphoner une bonne douzaine de fois, envoyé plusieurs mails, j'ai eu des réponses différentes selon les interlocuteurs du service client, parfois se contredisant. On m'a recommandé des solutions inadaptées, qui ont eu un coût (par exemple, un diagnostic qualité alors que cela ne sert à rien pour un dysfonctionnement de compteur). Le litige dure depuis plus de quatre mois et, pour l'instant (malgré l'assurance du service client), je n'ai toujours pas reçu de facture rectificative. »

« J'ai passé, en 2 mois, plus de 20 appels et plus de 15 heures au téléphone avec un prétendu "service client" totalement incapable de me donner des réponses sérieuses, et refusant

évidemment de me mettre en relation avec un "responsable". »

C'est ce qui explique que nombre d'entre eux, mécontents de la suite (ou de la non réponse) apportée à leur réclamation par leur fournisseur d'énergie, n'hésitent pas à se faire assister par des tiers, tels les associations, les élus et les services sociaux des collectivités territoriales.

Les statistiques relatives au nombre de réclamations reçues par les associations de consommateurs, les autorités concédantes, et par le médiateur national de l'énergie illustrent cette tendance à la hausse. À titre d'illustration, fin octobre 2010, ce dernier avait déjà reçu près de 15 000 réclamations, soit plus que pendant toute l'année 2009, au cours de laquelle il avait reçu 14 000 réclamations. La croissance de ces sollicitations peut être liée à l'accroissement de la notoriété du médiateur national de l'énergie, mais elle est également observée, dans une moindre proportion, chez la plupart des associations de consommateurs.

4.2.1. Des circuits de traitement des réclamations qui obligent à multiplier les démarches

Le consommateur qui réclame auprès de son fournisseur doit, dans la plupart des cas, s'armer de patience et être disposé à multiplier les démarches, surtout si son problème est complexe.

En effet, les principaux opérateurs ont mis en place plusieurs « instances d'appels » internes, vers lesquelles le consommateur qui n'est pas satisfait du traitement de sa réclamation est invité à se tourner.

Jusqu'en 2008, EDF et GDF SUEZ disposaient d'au moins quatre niveaux différents de traitement des réclamations (le service clients et trois instances d'appel), qui ont été progressivement ramenés à trois, dont le fonctionnement est décrit ci-après.

Toute réclamation écrite doit en premier lieu être adressée au service clients, dont les coordonnées figurent sur la facture (téléphone, courrier). Le service clients instruit donc une première fois 100 % des réclamations écrites adressées par les consommateurs.

Si le consommateur n'est pas satisfait de la réponse qui lui a été apportée, il est invité à re-

nouveler sa réclamation, par écrit uniquement, au « service consommateurs ». 8 % environ des réclamations sont renouvelées à ce stade par les consommateurs suivant les informations communiquées au médiateur par les principaux fournisseurs.

Si la réponse de ce service consommateurs ne le satisfait pas, le consommateur peut se tourner vers la 3^e instance d'appel mise en place par l'entreprise, si elle existe, son service de « médiation » interne.

Il convient de préciser que le service « consommateurs » et le service de « médiation » n'instruisent le dossier que si le consommateur a obtenu une réponse du niveau inférieur. Dans le cas contraire, la réclamation est simplement relayée pour instruction au niveau inférieur. Il est donc inutile de contourner le service clients en s'adressant directement à une instance interne.

Dans le cas particulier des services de « médiation » interne, une démarche supplémentaire peut encore être exigée. Le service de « médiation » de GDF SUEZ n'intervient en effet qu'après avoir demandé au service consommateurs ou à son équivalent de réinstruire une seconde fois le dossier. En revanche, le service de « médiation » d'EDF instruit le dossier dès lors qu'une réponse du service consommateurs a déjà été formulée. Dans le premier cas, le service de « médiation » n'a plus qu'une cinquantaine de dossiers par an à instruire, contre 400 environ dans le second cas.

Le médiateur considère que le fait de proposer un circuit interne de traitement des réclamations comprenant jusqu'à quatre démarches écrites différentes n'est pas satisfaisant, d'autant que le consommateur a souvent porté au préalable sa réclamation par téléphone à plusieurs reprises. Si on peut comprendre que plusieurs niveaux de traitement existent, ils ne doivent pas être trop nombreux et être clairement identifiés auprès des consommateurs. En pratique, certains consommateurs abandonnent en « cours de route » par lassitude, et d'autres par manque d'information, car ils ne connaissent ni l'existence ni les coordonnées des instances d'appel qu'ils devraient pouvoir solliciter en l'absence de réponse du premier niveau.

Dans le secteur des communications électroniques, qui connaît également de nombreuses réclamations, les associations de consom-

teurs et les opérateurs avaient fait les mêmes constats. Le Conseil National de la Consommation avait alors recommandé dans son avis du 15 mars 2006 « l'adoption par tous les opérateurs d'un dispositif de traitement des réclamations reposant sur l'existence de deux niveaux de contact internes à l'entreprise et sur l'adhésion à un dispositif de médiation intervenant en dernier recours (sans préjudice des voies de recours judiciaires). »

4.2.2. Des circuits de traitement des réclamations peu connus

Les consommateurs sont en outre généralement assez mal informés des dispositifs de traitement des réclamations mis en place par leur fournisseur ou leur distributeur d'énergie. Ils peuvent en théorie se référer à leur contrat, qui se doit de préciser les modes de règlement amiables des litiges en application des dispositions du code de la consommation (article L121-87).

Toutefois, les processus de traitement des réclamations sont souvent peu lisibles. Les coordonnées des instances d'appels ne sont pas toujours mentionnées. Dans certains cas, les différents niveaux d'appels ne sont pas explicités. À titre d'illustration, les conditions générales de vente d'un fournisseur indiquent que :

« Les coordonnées des différentes instances d'appel possibles sont disponibles auprès du Service Clients dont les coordonnées figurent aux CPV ou sur le site Internet www... ».

4.2.3. Des délais de traitement des réclamations trop longs et qui ne sont pas encadrés

La majorité des demandes d'information et réclamations « courantes », ne nécessitant pas une approche personnalisée, semble correctement et rapidement traitée par les services clients des fournisseurs d'énergie.

Toutefois, ces derniers paraissent rencontrer des difficultés à apporter des réponses et des solutions adaptées à des problématiques plus complexes ou atypiques, en particulier lorsqu'elles mettent en cause la responsabilité du distributeur.

Les consommateurs se plaignent alors fréquemment du délai de traitement de leur réclamation, jugé trop long.

Les directives européennes d'août 2009 rappellent que les consommateurs d'énergie ont droit à un traitement efficace de leur réclamation et précisent que les réclamations doivent être traitées en tout état de cause dans un délai inférieur à trois mois.

Ce délai maximum fait toutefois l'objet d'interprétations diverses : selon les uns, il s'agit d'un délai total de traitement de la réclamation, pour d'autres, du délai d'instruction de chaque niveau du circuit interne de traitement des réclamations. La différence entre ces deux approches est significative. Dans le second cas, le délai total de traitement d'une réclamation s'accroît avec le nombre d'instances d'appel mises en place au sein de l'entreprise et peut largement dépasser une année.

La mise en place du médiateur national de l'énergie, qui peut être saisi dans les deux mois si une réclamation écrite n'a pas trouvé de réponse satisfaisante du point de vue du consommateur, impose indirectement que le délai total de traitement, toutes instances d'appel confondues, ne dépasse pas deux mois.

Les délais de traitement cumulés d'un trop grand nombre de réclamations ne rentrent pas dans ce cadre, compte tenu du nombre de démarches imposées au consommateur.

Le médiateur considère que le délai total de traitement en interne d'une réclamation devrait se faire dans un délai limité qui ne saurait être supérieur à 2 mois, en cohérence avec le délai de 2 mois préalable à sa saisine qui est imposé au consommateur.

Les distributeurs instruisent principalement les réclamations qui leurs sont transmises par les fournisseurs. Ils s'engagent à les traiter dans un certain délai pour 95 % d'entre elles. Ce délai est de 30 jours pour ERDF et de 15 jours depuis début 2010 pour GrDF (30 jours auparavant). GrDF a indiqué que le délai moyen de traitement des réclamations des fournisseurs était de 6,3 jours en 2010. Ce délai de traitement vient s'ajouter au propre délai d'instruction du fournisseur.

4.2.4. Un sentiment de perte de proximité et une instruction de certaines réclamations pas assez personnalisée

Les consommateurs et leurs représentants, ainsi que les élus, sont nombreux à regretter la

perte de proximité avec les services clients des fournisseurs historiques EDF et GDF SUEZ, qu'ils expliquent par la disparition des agences locales et l'absence d'alternative aux plates-formes téléphoniques en partie externalisées, souvent inadaptées selon eux au traitement des cas particuliers liés à des questions ou à des réclamations complexes.

Verbatim extraits de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Remettre des agences en ville, recréer un espace avec accueil physique, conseil, explications, offres claires, précises, détaillées. Rendre cette démarche plus humaine, plus concrète... Permettraient une meilleure prise en compte de l'humain et une reconnaissance du client. »

« La demande d'explication sur la surfacturation des consommations conduit à des réponses stéréotypées, généralisées allant dans le sens de la facturation et ne tenant pas compte des remarques liées au dossier. »

Ils dénoncent des courriers trop souvent standardisés, parfois même en inadéquation et décalage par rapport à la question posée. La pratique des fournisseurs qui consiste à écrire dans leur courrier de réponse « J'ai essayé de vous joindre par téléphone sans succès. » est très souvent contestée par les consommateurs.

De leur côté, des élus et des associations de défense des consommateurs se plaignent également, à leur niveau d'une perte de repères depuis l'ouverture du marché. Ils affirment avoir perdu le contact avec les interlocuteurs dont ils bénéficiaient auparavant sur le terrain. Pour eux aussi, trouver le bon interlocuteur et la bonne réponse s'apparente souvent à un véritable « parcours du combattant ».

4.2.5. Pendant l'instruction d'une réclamation, le recouvrement se poursuit trop souvent

Les fournisseurs semblent gérer en parallèle les processus de recouvrement et de traitement des réclamations. Ainsi, lorsqu'une facture est contestée et fait l'objet d'une réclamation, le fournisseur en poursuit le recouvrement sans attendre l'issue de l'instruction de la réclamation. Le consommateur n'a alors souvent pas d'autre choix que de régler la facture contestée avant même d'avoir obtenu des explications, sous peine de voir la fourniture d'énergie suspendue.

Cette situation est totalement anormale.

Verbatim extrait de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« J'ai également attendu d'avoir une réponse avant de payer cette facture. Mais la relance avec menace de coupure est arrivée beaucoup plus vite que la réponse. »

De plus, les consommateurs qui ont choisi de régler leurs factures par prélèvement automatique font part de leurs difficultés pour suspendre un prélèvement lorsqu'une facture est contestée.

4.2.6. Le recours au médiateur national de l'énergie : une exigence légale appliquée « a minima »

Tous les fournisseurs ont pris en compte la création, par le Parlement, d'un médiateur national de l'énergie et mentionnent son existence dans le cadre des dispositions rappelées ci-dessus.

Le médiateur national de l'énergie regrette toutefois une application « a minima » de cette exigence légale chez la plupart des fournisseurs qui limite l'exercice pratique de cette voie publique et indépendante de recours, faute d'indication sur ses modalités de saisine et sur les coordonnées où le joindre.

Il est important de souligner que le médiateur national de l'énergie peut être saisi dans les deux mois après une réclamation écrite préalable pour laquelle le consommateur n'aura pas obtenu une réponse satisfaisante. Toute mention contractuelle laissant entendre que le médiateur national de l'énergie ne peut être saisi qu'au terme d'un circuit de traitement interne de la réclamation pouvant largement excéder deux mois n'est donc pas conforme à la réglementation en vigueur.

En outre, les fournisseurs EDF et GDF SUEZ ont souhaité maintenir un service de « médiation » interne.

Même si ce choix semble justifié compte tenu du rôle crucial que ces services internes de « médiation » jouent dans le traitement des réclamations, on peut regretter la confusion créée chez les consommateurs, voire même chez les conseillers clientèle de ces fournisseurs. Les extraits de courrier ci-dessous, adressés par les services clients de ces fournisseurs à des clients, l'illustrent :

« Sachez que vous avez la possibilité d'adresser un recours auprès du médiateur de l'Énergie qui

pourra, si vous le souhaitez, vous accompagner dans vos démarches : Médiateur GDF SUEZ TSA 900015, 75837 Paris cedex 17 »

« Aussi, dans un souci de trouver un terrain d'entente, et conformément au dispositif de règlement amiable des litiges mis en place au sein de notre entreprise, je vous invite à saisir le Médiateur national de l'Énergie... »

Cette confusion, imputable à l'absence de réglementation quant à l'emploi du terme « médiateur », peut être aggravée si le fournisseur laisse entendre que son dispositif interne de « médiation » est une instance externe. C'est le cas du fournisseur GDF SUEZ qui indique dans ses conditions générales de vente³ :

« Après épuisement des voies de recours internes, le Client peut soumettre le différend au Médiateur de GDF SUEZ, TSA 900015, 75837 Paris cedex 17 ».

4.2.7. Des renvois de responsabilités entre fournisseurs et distributeurs

Enfin, il est nécessaire d'aborder la question de la relation tripartite entre client, fournisseur et distributeur dans cet état des lieux. Les fournisseurs alternatifs que nous avons auditionnés nous ont fait part de problèmes de qualité de flux de données de comptage transmis par les distributeurs, à l'origine de rapports parfois tendus, voire conflictuels. Ils ont notamment insisté sur la mauvaise qualité des index calculés par le distributeur lors d'un changement de fournisseurs qui seraient fréquemment mal estimés.

Sur ce sujet, les distributeurs considèrent que les fournisseurs, qui n'utilisent pour certains que marginalement la possibilité de communiquer un auto-relevé de fiabilisation, sont responsables des litiges relatifs à un index de bascule erroné.

Les consommateurs et leurs représentants se sentent, quant à eux, perdus dans cette relation tripartite et dénoncent le renvoi de responsabilités auquel se livrent fournisseurs et distributeurs.

Les consommateurs ignorent d'ailleurs pour la plupart qu'ils peuvent adresser au distributeur les réclamations relevant de sa responsabilité, comme par exemple le comptage ou la qualité de fourniture.

Verbatim extraits de l'appel à témoignages du médiateur national de l'énergie :

« Le Service client toujours à l'écoute et comprend bien mes problèmes (plus de 50 coups de fils en 18 mois), mais malheureusement il rejette constamment la faute sur le distributeur, et rien n'est fait »

« EDF et ERDF se renvoient la balle. Personne n'est capable de m'apporter une solution ni ne répond à mes courriers en A/R alors qu'il s'agit de leur matériel qui à la base était défectueux et a entraîné une surconsommation non justifiée. Seule réponse d'EDF : des factures. On a oublié qui est le CLIENT.... »

³. Article 16 des CGV en vigueur au 01/12/2010, datées « septembre 2010 ».

III Les recommandations du médiateur national de l'énergie

Comme l'illustre l'état des lieux dressé dans la première partie de ce rapport, la modification de la plupart des règles de fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel a été rendue nécessaire par l'ouverture à la concurrence.

Les recommandations ci-dessous s'inscrivent dans une volonté de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de ce marché.

Elles s'adressent plus particulièrement aux fournisseurs et aux distributeurs. Si elles n'aboutissaient pas dans le cadre de la concertation, il conviendrait d'étudier l'opportunité d'évolutions législatives et réglementaires pour qu'elles soient appliquées.

La mise en œuvre de ces recommandations devra nécessairement être précédée d'une phase d'instruction par les parties concernées, visant à en analyser les coûts, les impacts et les délais de réalisation, en particulier pour les recommandations qui touchent les systèmes d'information des opérateurs.

Le médiateur national de l'énergie proposera au ministre d'associer ses services aux réflexions sur la mise en œuvre des recommandations du rapport.

1. Donner aux consommateurs les moyens de mieux comprendre et de vérifier leurs factures fondées sur des estimations

Il n'est pas souhaitable, dans un souci de lisibilité, que la facture comprenne l'ensemble des données relatives aux estimations (paramètres, méthode). Toutefois, il est nécessaire que les consommateurs aient les moyens de vérifier qu'ils sont facturés de façon juste, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Le médiateur national de l'énergie recommande que les estimations facturées fassent l'objet d'une plus grande transparence qui pourrait reposer sur deux moyens complémentaires :

- une information sur la facture, simple et accessible pour tous les consommateurs ;
- une information complémentaire pour les consommateurs qui souhaitent en savoir plus, accessible sur les sites internet des fournisseurs par exemple.

1.1. Afficher sur les factures les bases d'une estimation

À chaque fois qu'une facture est établie sur la base d'une estimation calculée par le fournisseur (mensualité pour les clients mensualisés, factures intermédiaires pour les clients à facturation bimestrielle, application d'un changement de prix) ou par le distributeur (redressement, absence de relevé semestriel, événement contractuel du type changement de fournisseur, mise en service, résiliation), le consommateur doit savoir qui est responsable de cette estimation, et connaître les données de consommation sur lesquelles elle repose (par exemple : consommations réelles antérieures).

L'article 18 de la loi NOME prévoit des dispositions en ce sens qui devraient être précisées par la réglementation.

1.2. Permettre au consommateur qui le souhaite de connaître le détail du calcul de l'estimation de sa facture

Le fournisseur devrait être en mesure de communiquer au consommateur qui le demande les paramètres et la méthode utilisée pour estimer les consommations d'une facture donnée, par écrit ou sur son site internet.

1.3. Permettre la vérification du coefficient de conversion en gaz naturel

Le coefficient de conversion permet de convertir le volume de gaz enregistré par le compteur en mètre cube, en kilowattheure, unité de facturation des consommations.

Il s'agit du seul élément entrant dans la composition du prix facturé en gaz qui n'est pas vérifiable en dehors de la facture sur laquelle il figure. Or, la valeur de ce coefficient varie dans le temps et diffère d'un consommateur à un autre. C'est la raison pour laquelle il doit pouvoir être contrôlé par le consommateur.

Le médiateur national de l'énergie a déjà recommandé il y a plus de deux ans au distributeur GrDF de publier sur son site internet un outil permettant à un consommateur de vérifier la valeur qui figure sur sa facture (informations nécessaires : commune, pression de livraison et période de facturation).

GrDF estime que la complexité de ce projet conduirait à un coût supporté par l'ensemble des

clients qui ne serait pas économiquement justifié mais propose comme alternative la publication d'une table avec une fourchette de valeurs moyennes des coefficients de conversion par commune. Le médiateur estime que cette initiative serait une première étape qui doit être encouragée.

1.4. Améliorer l'affichage de l'historique de consommation sur les factures

L'historique de consommation pour les clients facturés sur un rythme bimestriel devrait être complété de données sur la consommation annuelle. Il ressort en effet de plusieurs courriers et témoignages reçus par le médiateur national de l'énergie que le graphique d'historique de consommation, s'il est apprécié dans son principe, est parfois jugé peu clair, en particulier pour les clients facturés tous les deux mois.

Le médiateur suggère qu'une réflexion soit engagée sur ce sujet dans le cadre de la révision de l'arrêté factures.

1.5. Préciser les paramètres des échéanciers de mensualisation

Les échéanciers de mensualisation établis par les fournisseurs concernent aujourd'hui près d'un client sur deux. Ils ne comportent que peu de précisions sur les paramètres pris en compte pour définir la mensualité retenue, et en particulier sur les prix de référence utilisés.

La consommation annuelle de référence, lorsqu'elle y figure, est parfois sans rapport avec les mensualités retenues.

Le médiateur estime que les fournisseurs devraient préciser sur l'échéancier les paramètres retenus pour définir les mensualités : prix de l'énergie, abonnement et consommation, ainsi que les bases de l'estimation utilisée.

2. Améliorer la qualité des estimations des distributeurs, en particulier lors des changements de fournisseur, et communiquer sans restrictions les historiques de consommations utiles aux fournisseurs

Les distributeurs doivent améliorer la qualité de leurs estimations et faire en sorte de communiquer aux fournisseurs les données leur permettant d'affiner celles qu'ils calculent.

2.1. Optimiser les paramètres d'estimation des consommations des distributeurs

En électricité comme en gaz naturel, des profils de consommation sont établis par les distributeurs pour représenter le comportement moyen de consommation d'un client type sur une année, demi-heure par demi-heure en électricité et jour par jour en gaz. Ces profils sont utilisés pour les calculs d'allocations de flux d'électricité et de gaz naturel sur les réseaux, dans le cadre des contraintes d'équilibrage. Ils s'imposent de ce fait à l'ensemble des acteurs du marché, qui sont consultés à chaque fois qu'un paramètre de profilage fait l'objet d'une modification.

Ces profils ne sont toutefois pas utilisés par les distributeurs pour calculer les estimations de consommation transmises aux fournisseurs dans le cadre de la facturation des consommateurs. D'autres paramètres, établis autrefois dans le cadre de la facturation commune de gaz et d'électricité avant l'ouverture des marchés, sont retenus. La pertinence de ces paramètres n'a pas été justifiée.

Le médiateur recommande que les distributeurs utilisent des données cohérentes avec les profils comme paramètres de leurs estimations.

Le médiateur recommande également que soit abandonnée la minoration systématique de 10 % des estimations des distributeurs. En effet, comme cela est expliqué dans le paragraphe 1.2.2, cette minoration n'est pas à l'avantage du consommateur. Elle ne fait que différer une éventuelle réclamation et elle n'est pas adaptée à un marché concurrentiel.

2.2. Mettre en œuvre des relevés spéciaux en cas d'absence d'historique depuis plusieurs années ou de données incohérentes

De nombreux litiges font suite à des estimations très éloignées des consommations réelles en raison de l'absence de relevé du compteur pendant plusieurs années. Le médiateur recommande que les consommateurs qui n'ont pas fait l'objet d'un relevé depuis plusieurs années ne puissent voir leur contrat résilié sur index estimé (déménagement ou changement de fournisseur) mais obligatoirement sur relevé spécial de leur compteur.

Le coût de ce relevé spécial pourrait être mis à la charge du consommateur si le distributeur

démontre que ce dernier a bien été informé des dates de passage des relevés, ce qui ne semble pas être systématiquement le cas. À titre d'illustration, le distributeur GrDF a indiqué au médiateur national de l'énergie que, jusqu'en avril 2010, il n'informait pas systématiquement les propriétaires de résidences secondaires des dates de relevés semestriels.

2.3. Permettre au fournisseur de consulter l'historique de consommations de son nouveau client sur au moins deux ans, pour lui permettre d'affiner ses estimations

Il convient de distinguer deux situations : le changement de fournisseur et la mise en service après un emménagement.

Pour le changement de fournisseur, en électricité, ERDF limite l'accès des fournisseurs alternatifs à six valeurs d'index, qui couvrent un historique d'une année dans la majorité des cas (estimés et relevés, soit deux index relevés au maximum dans le cas général). Du fait que son système d'information n'est encore que partiellement dissocié de celui d'ERDF, le fournisseur EDF dispose, quant à lui, d'un historique beaucoup plus complet.

En gaz naturel, les procédures d'accès aux données prévoient que les fournisseurs qui disposent d'un mandat de leur client puissent accéder à un historique de douze mois seulement.

Le médiateur considère que dans la mesure où les distributeurs disposent d'un historique plus long, et dès lors que cette information ne constitue pas une information commercialement sensible en tant que telle, ils ne devraient en aucun cas en limiter l'accès aux fournisseurs, dès lors que les consommateurs concernés leur en autorisent l'accès.

Lors d'un emménagement, le fournisseur ne dispose d'aucun historique de consommation du point de livraison concerné. Même si cette information ne permet pas à elle seule d'évaluer les usages du nouveau client, le médiateur estime que ces données peuvent contribuer à alerter le nouveau fournisseur sur le niveau de consommation d'un logement (mauvaise isolation par exemple).

Le médiateur considère que ces données, communiquées de façon anonyme en référence à un point de livraison dans le périmètre du fournisseur, ne sauraient être considérées par les distributeurs, comme c'est le cas aujourd'hui, comme des ICS (Informations Commercialement Sensibles). Les

fournisseurs historiques disposent là encore d'une dissymétrie d'information par rapport aux fournisseurs alternatifs, qui n'est pas souhaitable dans un marché ouvert à la concurrence.

La prise en compte de cette recommandation pourrait nécessiter la modification du décret n° 2001-630 du 16 juillet 2001 relatif à la confidentialité des informations détenues par les gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité.

3. Mettre en place des alternatives permettant d'éviter *a priori* les factures estimées

Il existe entre les acteurs un consensus pour souhaiter développer l'auto-relevé des compteurs par les consommateurs, dans l'attente de la généralisation des compteurs « communicants », qui permettront à tous les acteurs de disposer à tout moment, sans passer par le consommateur, d'un relevé exact et d'éviter les estimations.

Dans la mesure où la généralisation de ces projets, en gaz comme en l'électricité, n'est pas décidée à l'heure actuelle et qu'elle pourrait, en tout état de cause, ne pas être achevée avant plusieurs années, le médiateur estime qu'investir dans les systèmes actuels pour mieux prendre en compte les index auto-relevés doit être étudié.

Le développement de l'auto-relevé ne saurait exonérer ni le consommateur de son obligation, une fois par an, de laisser accès à son compteur, ni le distributeur de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour relever tous les compteurs une fois par an.

Le développement de l'auto-relevé recommandé par le médiateur national de l'énergie va au-delà des dispositions de la loi NOME. En effet, il ne s'agit pas seulement de demander à tous les fournisseurs d'énergie de collecter des auto-relevés, mais aussi de permettre que ces auto-relevés soient pris en compte à tout moment du cycle de facturation, et en particulier lors de changement de prix.

Le médiateur national de l'énergie estime en outre que les distributeurs devraient avoir recours plus souvent à des relevés spéciaux dans le cadre de leur mission de responsables des données de comptage, notamment lorsqu'un changement de fournisseur est effectué en l'absence d'historique de consommations suffisant, ou lorsqu'un index relevé ou auto-relevé paraît aberrant.

Actuellement, en cas de changement de fournisseur, la responsabilité de la demande d'un relevé spécial porte sur le fournisseur. Le médiateur national de l'énergie estime que cette responsabilité devrait porter sur le distributeur, en tant que responsable de la fiabilité des données de comptage communiquées aux fournisseurs. La fiabilité d'un index de changement de fournisseur concernant le nouveau et l'ancien fournisseur, elle ne peut pas reposer que sur le bon vouloir du nouveau fournisseur, même s'il subira également les conséquences d'un calcul erroné.

Disposant de l'historique du consommateur depuis parfois plusieurs années, le distributeur est le mieux placé pour alerter et prendre les dispositions adéquates en cas d'historique de consommations insuffisant, ou d'index aberrant. Il est également tenu d'une obligation de relever les compteurs que l'on peut qualifier, sinon d'obligation de résultat, au moins d'obligation de moyen renforcée.

3.1. Permettre la transmission d'index auto-relevés aux dates de changement de prix et en tenir compte dans la facturation

Les formules de calcul d'estimation des fournisseurs (qu'elles se basent sur un *prorata temporis* simple ou modulé par des coefficients climatiques) comportent toutes une marge d'erreur, source de réclamations. La prise en compte d'index auto-relevés permettrait aux consommateurs qui le souhaitent d'être facturés au plus juste en cas de changement de tarifs.

Parce qu'il s'agit d'une évolution complexe pour les systèmes de facturation des fournisseurs, le médiateur propose que des expérimentations soient lancées afin d'identifier la proportion de consommateurs intéressée et de mieux appréhender la qualité des index communiqués.

À terme, avec le déploiement de compteurs « communicants », les fournisseurs devraient pouvoir disposer de l'index réel à la date de changement de prix. Le médiateur recommande aux distributeurs de permettre aux fournisseurs de disposer effectivement de ces données et considère que la prise en compte d'un index réel au moment d'un changement de prix devrait être imposée à tous les fournisseurs dès qu'un consommateur disposera d'un compteur « communicant ».

3.2. Mieux prendre en compte les index auto-relevés dans les factures

Aujourd'hui, les auto-relevés ne sont parfois considérés que comme de simples éléments per-

mettant d'affiner des estimations ou de calculer des acomptes de facturation dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement des factures.

Le médiateur préconise que, dans le cadre d'une facturation bimestrielle, les auto-relevés communiqués par les clients soient pris en compte comme des relevés réels, au même titre que les relevés semestriels du distributeur, sous réserve qu'ils soient transmis à des dates et dans un délai qui devront être précisés par chaque fournisseur.

En effet, les distributeurs estimant que les auto-relevés sont d'aussi bonne qualité que les index qu'ils relèvent, les fournisseurs n'ont aucune raison de ne pas les prendre en compte pour la répartition des consommations entre deux relevés de compteurs.

3.3. Tenir compte des index auto-relevés et des relevés intermédiaires du distributeur pour alerter les clients mensualisés en cours d'année si nécessaire

Le médiateur préconise que le fournisseur prenne en compte et analyse les relevés du distributeur et du consommateur, y compris ceux qui ne lui seraient pas directement utiles pour sa facturation.

En ce qui concerne les clients mensualisés (un consommateur sur deux), le médiateur considère que la prise en compte de l'index relevé par le distributeur au bout de six mois est une information importante qui doit permettre au fournisseur de confirmer ou d'infirmer l'estimation qu'il a réalisée auparavant. La mensualisation est en effet un service dont le but est de lisser les dépenses d'énergie. Si, pour une raison ou une autre, la mensualité est inadaptée pour couvrir les dépenses qui seront constatées, il est du devoir du fournisseur d'en alerter son client et de lui proposer un nouvel échéancier.

3.4. Permettre la prise en compte d'un index auto-relevé comme index de bascule en cas de changement de fournisseur

Le changement de fournisseur est une opération qui va entraîner simultanément la résiliation de l'ancien contrat et la mise en service d'un nouveau contrat sur la base d'un index dit de bascule. L'index de bascule est le seul index contractuel utilisé pour une résiliation ou une mise en service qui ne peut être identique à un auto-relevé ou à un relevé spécial. Il est toujours estimé, même si son calcul peut être fiabilisé grâce à la collecte d'un index auto-relevé par le fournisseur auprès de son client au moment de la souscription.

Parmi les freins à la collecte d'auto-relevés lors d'un changement de fournisseur, les fournisseurs alternatifs ont indiqué que le fait que cet auto-relevé ne soit pas utilisé en tant que tel mais seulement comme donnée utile au calcul de l'estimation effectivement utilisée était une source de complexité pour leurs clients.

Pour pallier cet inconvénient, le médiateur recommande qu'un auto-relevé soit collecté auprès du consommateur le jour du changement effectif de fournisseur. La demande pourrait par exemple être formulée par SMS, et la réponse par le même média.

La prise en compte de cette recommandation pourrait nécessiter des modifications de systèmes d'informations lourdes aussi bien chez les distributeurs que chez les fournisseurs.

Afin de limiter ces impacts, les changements de fournisseurs pourraient se faire sur la base de la procédure de « mise en service sur point de livraison non résilié », actuellement payante, qui a les mêmes effets qu'un changement de fournisseur mais sans délai et sur la base d'un index de bascule auto-relevé.

3.5. Clarifier le rôle des distributeurs concernant les estimations et la collecte des auto-relevés

Les distributeurs ERDF et GrDF ont une conception différente de leur mission dans le domaine des estimations. Ils n'ont pas non plus les mêmes attentes concernant les auto-relevés des consommateurs. Ainsi, à la différence de GrDF, ERDF permet aux fournisseurs de lui communiquer un index auto-relevé transmis par leurs clients entre deux relevés de compteur, pour fiabiliser ses propres estimations.

D'autre part, le médiateur a constaté dans le cadre de ses auditions que les estimations de consommation des distributeurs n'étaient parfois pas utilisées par les fournisseurs, en particulier en électricité, et que des auto-relevés étaient collectés par les fournisseurs sans être transmis aux distributeurs.

Le médiateur estime qu'une clarification des rôles respectifs, identiques en gaz et en électricité, limiterait les doublons ou les calculs inutiles actuellement constatés entre fournisseurs et distributeurs, qui procèdent chacun de leur côté à des estimations et à la collecte d'auto-relevés auprès des consommateurs.

Les distributeurs pourraient par exemple assurer la collecte des index auto-relevés pour le compte de l'ensemble des fournisseurs, à la fréquence que ces derniers leur indiqueraient, dans un souci d'optimisation des moyens nécessaires. Ils sont en effet responsables des données de comptage et les mieux placés pour contrôler la validité des auto-relevés. De plus, en gaz naturel, ils sont les seuls à pouvoir associer ces index au coefficient de conversion, donnée indispensable à un calcul de consommation juste.

Cette clarification n'apparaît pas inutile dans la perspective des projets de comptages évolués. Il importe en effet que soit bien clarifiée la nature de la prestation de comptage qu'offriront les distributeurs aux fournisseurs : s'agira-t-il d'une transposition des modalités actuelles - communication d'un relevé périodique à date fixe, imposée en fonction des contraintes du distributeur - ou d'un nouveau service (fréquence et dates des relevés au choix du fournisseur) ?

4. Permettre au consommateur qui en fait la demande de corriger *a posteriori* toute facture basée sur une estimation

Le médiateur considère qu'être facturé de façon juste est une aspiration légitime du consommateur d'énergie.

Un consommateur devrait donc toujours pouvoir faire corriger une facture dont certains éléments sont manifestement erronés (exemple : répartition des consommations avant et après un changement de prix).

Toutefois, le médiateur constate que les fournisseurs et les distributeurs opposent souvent à ce type de demande leurs contraintes techniques, informatiques, ou le cadre des procédures concertées sous l'égide de la CRE.

C'est le cas des corrections d'index retenus lors d'une mise en service, d'une résiliation ou d'un changement de fournisseur.

Même dans des cas d'erreurs évidentes (ex : sur-estimation de deux ans de la consommation du client), le médiateur s'est vu opposer des fins de non recevoir par les distributeurs et les fournisseurs. La correction d'un index de changement de fournisseur reste ainsi impossible en électricité, alors qu'elle l'est parfois en gaz, dans certaines situations exceptionnelles.

Concernant les modalités de traitement des demandes de correction, le médiateur recommande que, sauf cas particulier, le refus de prise en compte d'un index auto-relevé venant corriger un index estimé, quel qu'il soit, soit justifié par le fournisseur ou le distributeur.

Pour éviter les dérives, un relevé spécial de contrôle pourrait être diligenté par l'opérateur en cas de doute, et facturé au consommateur si celui-ci a communiqué un index erroné.

5. Veiller à ce que tout consommateur dispose du tarif adapté à ses consommations

Afin de lutter contre cette cause de surfacturation rarement détectée par le consommateur, le médiateur recommande des mesures d'affichage mais aussi un contrôle régulier de l'optimisation tarifaire. Il conviendrait en outre que les futurs compteurs communiquent toutes les données utiles à cette optimisation tarifaire, notamment sur la puissance souscrite en électricité.

5.1. Afficher de façon lisible les caractéristiques du tarif souscrit sur la facture

En gaz, le tarif souscrit doit correspondre à un certain niveau de consommation, sinon le prix effectivement payé est très supérieur à ce qu'il pourrait être avec le tarif adapté.

Le médiateur recommande que les fournisseurs de gaz indiquent les caractéristiques des tarifs souscrits et la plage de consommation optimale recommandée (exemple : tarif B1 adapté à des consommations comprises entre 6 000 kWh et 30 000 kWh/an).

Ces informations, qui ne figurent pas sur les factures actuelles, permettraient au consommateur de vérifier l'adéquation de son tarif à ses consommations.

Une telle évolution sera proposée lors de la concertation qui devrait être prochainement lancée par la DGCCRF dans le cadre d'une révision de l'arrêté relatif aux factures d'électricité et de gaz naturel.

5.2. Alerter les consommateurs lorsqu'une désoptimisation tarifaire est détectée

Les fournisseurs considèrent que c'est le client qui choisit son option tarifaire et ils excluent leur

responsabilité en cas d'erreur de tarif, source de surfacturation pour le consommateur.

Le médiateur national de l'énergie recommande qu'une fois par an, les fournisseurs de gaz et d'électricité vérifient l'adéquation du tarif souscrit (plage de consommation en gaz, différenciation temporelle en électricité) par leurs clients avec leur consommation annuelle. En cas de situation anormale détectée sur la base des informations disponibles, les fournisseurs devraient alerter les clients concernés, par tout moyen et par défaut par courrier.

Dans le cas où la désoptimisation tarifaire est la conséquence d'un défaut de conseil du fournisseur, lors de la mise en service par exemple, le médiateur recommande que les services clients des fournisseurs en tirent les conséquences et corrigent à la première demande la facturation des consommateurs concernés.

5.3. Veiller à ce que les nouveaux systèmes de comptage facilitent l'optimisation tarifaire, en particulier sur la puissance souscrite en électricité

Il convient de noter qu'en électricité, le principal facteur de désoptimisation tarifaire est lié à la puissance souscrite, qui ne peut pas être détecté par une analyse des consommations.

En effet, une puissance souscrite surdimensionnée a pour unique conséquence un prix d'abonnement supérieur.

À ce jour, seuls les compteurs électroniques enregistrent la puissance maximale appelée dans un logement mais cette donnée n'est pas collectée par les distributeurs. Les fournisseurs n'en disposent donc pas non plus.

Le médiateur national de l'énergie recommande que la puissance maximale appelée soit collectée périodiquement par les futurs compteurs communicants en électricité et transmise au fournisseur.

6. Rembourser les avoirs et les trop-perçus dans les mêmes conditions que celles qui sont imposées pour le règlement des factures

Les recommandations développées ci-après répondent à un souci de rééquilibrer la relation client-fournisseur pour ce qui concerne le paiement des factures et le remboursement des trop-perçus.

6.1. Rembourser automatiquement les avoirs en cas de résiliation, quel que soit leur montant

Les avoirs de facturation faisant suite à la résiliation d'un contrat devraient être remboursés dans le même délai que celui exigé par le fournisseur pour le règlement des factures. Cette recommandation est d'ores et déjà prise en compte par l'article 18 de la loi NOME en ce qui concerne la résiliation faisant suite à un changement de fournisseur.

6.2. En cas d'avoir de facturation, procéder au remboursement au lieu de déduire l'avoir sur une facture suivante

Il est important que les avoirs de facturation et les trop-perçus soient systématiquement remboursés, dans les mêmes délais que l'exigibilité des factures, sauf pour de petits montants qui peuvent être reportés sur la facture suivante.

Il est proposé que le montant à partir duquel le remboursement est obligatoire fasse l'objet d'une concertation entre fournisseurs, associations de consommateurs et pouvoirs publics.

6.3. Ne pas prélever sans autorisation

Il appartient aux fournisseurs de bien prendre en compte les souhaits de leurs clients, et en particulier de ne pas outrepasser leurs droits quant aux coordonnées bancaires dont ils disposent. Le médiateur invite également les établissements bancaires à respecter l'obligation d'autorisation de prélèvement signée par le consommateur avant d'accepter un prélèvement, quel que soit son fournisseur.

7. Recréer une relation clientèle, sinon de proximité, du moins personnalisée

7.1. Ne pas limiter la relation clients aux plateformes téléphoniques anonymes

La disparition des accueils physiques et la mise en œuvre de serveurs vocaux interactifs (SVI) ne doivent pas être considérées comme une évolution normale et inéluctable des relations commerciales dans le secteur de l'énergie.

Le médiateur invite les fournisseurs et distributeurs à prendre en compte l'intérêt des accueils de proximité sur le traitement des litiges complexes, l'accompagnement des consommateurs vulnérables et la satisfaction des consommateurs.

7.2. Permettre aux conseillers clientèles d'apporter des réponses personnalisées par téléphone à des questions complexes

Les fournisseurs devraient former certains de leurs télé-conseillers sur des problématiques spécifiques complexes, notamment sur les questions liées à la facturation. Des procédures d'escalade doivent permettre à un consommateur d'exposer sa réclamation à un autre conseiller ou à un responsable si besoin.

7.3. Améliorer la qualité et l'accessibilité des centres d'appels

Une attente majeure des consommateurs est de pouvoir joindre facilement et rapidement le service clients de leur fournisseur. Certains d'entre eux se plaignent de la dégradation de l'accessibilité des centres d'appels, de la complexité des serveurs vocaux interactifs (SVI), de la difficulté qui en découle à entrer en relation avec un télé-conseiller et de devoir répéter l'objet de leur litige à chaque appel.

Il serait souhaitable que les fournisseurs s'appliquent à simplifier les processus d'accès de leur service clients, à diminuer les temps d'attente, et à maintenir un bon niveau de professionnalisme sur les centres d'appels, surtout s'ils sont externalisés.

7.4. Mettre en place des correspondants dédiés pour les élus locaux et les associations de consommateurs

Le médiateur recommande la mise en place de correspondants dédiés aux élus d'une part et aux associations de consommateurs d'autre part, à une échelle compatible avec la taille de chaque fournisseur.

8. Simplifier les organisations en charge du traitement des réclamations et en informer les consommateurs

L'assurance de voir sa réclamation traitée constitue un gage important du respect des droits des consommateurs. C'est pourquoi le médiateur estime que des normes minimales devraient s'appliquer chez tous les opérateurs pour encadrer les modalités de traitement des litiges.

Dans cette perspective, il est important que les entreprises du secteur de l'énergie simplifient et rendent plus lisibles leur organisation en charge du traitement des réclamations et s'engagent sur des délais de réponse maximum.

Le délai de traitement total d'une réclamation chez un opérateur doit être inférieur au délai réglementaire des deux mois à l'issue duquel toute réclamation peut faire l'objet d'une saisine du médiateur national de l'énergie.

Les recommandations qui suivent s'inspirent de l'avis du Conseil National de la Consommation (CNC) relatif au traitement des litiges dans le secteur des communications électroniques du 15 mars 2006, et s'inscrivent dans le cadre du guide des bonnes pratiques pour le traitement des réclamations, publié par l'EREGE le 10 juin 2010 (groupe des régulateurs européens) qui recommande, entre autres, la mise en place de normes dans le traitement des réclamations du secteur de l'énergie.

8.1. Mettre en place deux niveaux au plus de traitement interne des réclamations

Plus l'opérateur est important, plus il est tenté de multiplier les instances de recours. Le médiateur national de l'énergie recommande que tous les fournisseurs se limitent à deux niveaux en interne afin de ne pas imposer au consommateur une multiplication des démarches.

Le premier niveau doit pouvoir être joint par téléphone ou par écrit et permettre d'apporter rapidement une première réponse à la réclamation. Il peut s'agir, par exemple, du service clients du fournisseur.

Le deuxième niveau est une instance d'appel qui ne peut être jointe que par écrit, en l'absence de réponse ou en cas de réponse non satisfaisante du premier niveau. Il peut s'agir par exemple d'une entité de type « service consommateurs » ou d'un service interne de « médiation » du fournisseur. Le deuxième niveau peut être également le point de contact privilégié pour le traitement des réclamations émanant des associations de consommateurs et des élus.

Ces dispositions s'appliquent également aux distributeurs.

8.2. Rendre publiques, pour chaque distributeur et fournisseur, les coordonnées des services en charge du traitement des réclamations

Les coordonnées du service clients doivent être affichées sur la facture et celle du deuxième niveau dans les contrats et sur le site internet du fournisseur afin que ce service puisse être facilement sollicité en cas de défaillance du service client.

En l'absence de réponse à un premier courrier de réclamation, situation qui se produit plusieurs centaines de fois chaque mois suivant les constats du médiateur, le consommateur doit en effet pouvoir se procurer les coordonnées de l'instance de niveau supérieur.

Ces dispositions s'appliquent également aux distributeurs qui devraient afficher les coordonnées des différents services en charge du traitement des réclamations sur les annexes des contrats remis aux consommateurs et sur leurs sites internet.

8.3. Informer le consommateur de l'organisation du traitement des réclamations et des voies de recours en réponse à ses réclamations écrites

Les courriers de réponses des fournisseurs et distributeurs aux réclamations (y compris les courriers d'accusé de réception) doivent systématiquement préciser les voies de recours internes ainsi que la possibilité de saisir le médiateur national de l'énergie si, dans un délai de deux mois, aucune solution satisfaisante n'a été proposée. Des dispositions similaires sont déjà en vigueur dans plusieurs secteurs publics et privés.

Dans la mesure où le délai de deux mois peut être atteint, voire dépassé, par le premier niveau, la possibilité de saisir le médiateur national de l'énergie devrait en théorie être mentionnée dès le courrier de réponse du premier niveau, en complément de l'information relative à l'existence d'un second niveau.

8.4. Ne pas présenter les services internes de « médiation » et assimilés comme externes ou indépendants

Les fournisseurs qui disposent d'un service de « médiation » ou assimilé (« conciliateur » par exemple) doivent veiller à ne pas présenter ces instances internes de traitement des réclamations comme des modes externes ou des modes indépendants de traitement amiable des litiges.

L'indépendance d'un dispositif de médiation nécessite en effet des garanties, rappelées par la recommandation de la commission européenne du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extra-judiciaire des litiges de consommation, dont ne peut se prévaloir un dispositif interne à une entreprise, quand bien même il fait ses meilleurs efforts pour assurer un traitement impartial des dossiers qu'il instruit.

Le médiateur national de l'énergie et le Médiateur de la République sont actuellement les seuls dispositifs de médiation indépendants avec une compétence dans le secteur de l'énergie.

8.5. Clarifier les rôles et responsabilités des fournisseurs et des distributeurs à l'égard des consommateurs

Il n'est pas acceptable pour un consommateur de se faire renvoyer d'un opérateur vers l'autre, sans savoir réellement à qui s'adresser.

Aussi, il incombe aux fournisseurs et distributeurs de ne pas reporter sur le consommateur la complexité du contrat unique ni les différences d'interprétations qu'ils peuvent avoir des procédures concertées entre eux. Pour ce faire, fournisseurs et distributeurs devraient avoir une lecture partagée de leurs obligations respectives.

Il conviendrait dans ce cadre de dresser un état des lieux des avantages et des inconvénients de la mise en œuvre du contrat unique et d'en envisager, le cas échéant, des évolutions.

9. S'engager à répondre aux réclamations écrites en moins d'un mois et indemniser le consommateur en cas de non respect de ce délai

9.1. Accuser réception à un courrier ou à un courriel si le délai de traitement excède deux semaines

Lorsque le courrier ou le courriel est pris en charge par l'opérateur, soit une réponse est apportée au fond dans un délai inférieur à 15 jours ouvrés, soit la réponse au fond ne peut être apportée dans ce délai. Dans ce cas, l'opérateur pourrait adresser un courrier ou un courriel d'accusé réception de la demande du consommateur dans lequel il annoncerait le délai de traitement requis.

9.2. Instruire la quasi-totalité des réclamations écrites en moins d'un mois à chaque niveau

Les réclamations écrites devraient être instruites sur le fond par les fournisseurs et les distributeurs dans un délai maximum, que le médiateur propose de fixer à un mois maximum hors situation exceptionnelle, dont il conviendra de préciser les caractéristiques et dont le consommateur devra être informé.

Ce délai apparaît raisonnable au regard des délais déjà mis en œuvre dans le secteur des télécoms et dans le secteur de l'énergie au sein de plusieurs pays européens.

Ce délai d'un mois maximum à chaque niveau permet d'assurer un délai total de traitement inférieur à deux mois, sous réserve que l'opérateur ne mette pas en place plus de deux niveaux de traitement des réclamations.

Dans ces conditions, une majorité des réclamations serait effectivement traitée en moins de deux mois, par deux niveaux de traitement si nécessaire. Le nombre de réponses satisfaisantes aux réclamations dans un délai de deux mois augmenterait et le besoin de recourir au médiateur national de l'énergie diminuerait d'autant.

Ce délai d'un mois à chaque niveau nécessitera, pour être tenu, que les distributeurs instruisent les réclamations transmises par les fournisseurs dans des délais inférieurs.

9.3. Verser un dédommagement en cas de non respect des délais

Des pénalités doivent être prévues dans les contrats des fournisseurs en cas de non respect du délai de traitement d'un mois par niveau (exemple : 25 euros).

Le principe d'un dédommagement en cas de dépassement est déjà prévu par le fournisseur GDF SUEZ dans sa charte d'engagement. Ce dédommagement, d'un montant de 25 euros, est versé sur demande expresse du consommateur.

Le médiateur estime qu'un dédommagement versé automatiquement serait plus vertueux.

Si un opérateur souhaite mettre en place un dédommagement sur demande uniquement, il devrait faire connaître l'existence de cette indemnité auprès des consommateurs concernés : dans ses contrats mais aussi dans ses courriers de réponse à réclamation notamment.

9.4. Prévoir un délai de réponse de deux semaines maximum pour les réclamations portées par les fournisseurs auprès des distributeurs

Les fournisseurs sont les interlocuteurs privilégiés des consommateurs pour les réclamations. Une part importante de ces réclamations concerne néanmoins les distributeurs (relevé de compteur erroné par exemple).

Les fournisseurs doivent donc informer les distributeurs des réclamations qui les concernent et leur demander de les traiter, pour ce qui relève de leur responsabilité (exemple : corriger un index erroné), avant de pouvoir eux-mêmes répondre aux réclamations des consommateurs.

Pour que les fournisseurs puissent répondre au consommateur dans un délai inférieur à un mois, ils doivent disposer des informations des distributeurs dans un délai inférieur que le médiateur estime à deux semaines environ.

Actuellement, le distributeur ERDF ne s'engage à traiter que 95 % des réclamations en moins d'un mois, et GrDF 95 % en moins de 15 jours, ce qui ne permet pas de garantir une instruction de 100 % des réclamations par les fournisseurs dans un délai d'un mois.

Les distributeurs doivent donc à la fois réduire le délai de traitement « standard » à 10 jours ouvrés ou 15 jours calendaires (comme GrDF) mais également s'engager sur un pourcentage d'atteinte de cet objectif supérieur à 95 %. En effet, 5 % de 350 000 réclamations représente 17 500 réclamations traitées dans un délai supérieur à un mois, ce qui semble beaucoup.

Le délai de traitement supérieur à 10 jours ouvrés doit être une situation exceptionnelle (moins de 1 000 cas par an au total par exemple), et faire l'objet dans ce cas d'une information préalable du fournisseur avec information sur le délai prévisible.

10. Améliorer la qualité des réponses aux réclamations

10.1 Mettre en place un suivi personnalisé (un interlocuteur, un numéro de téléphone direct) pour les questions les plus complexes

Les questions et problèmes les plus complexes, qui nécessitent un suivi du dossier, ne peuvent pas être traités par un centre d'appels anonyme.

Il est recommandé qu'une question ou une réclamation analysée comme complexe, même si elle ne fait pas l'objet d'une démarche écrite, soit traitée de bout en bout par un chargé de traitement identifié nommément auprès du consommateur,

avec un numéro de téléphone direct. Ces coordonnées devraient figurer sur les courriers de réponse.

En tout état de cause, ces modalités devraient être retenues pour les réclamations instruites par le deuxième niveau de traitement de l'opérateur (service consommateurs par exemple).

Exemple de litiges complexes : inversion de référence de compteurs, qui nécessite la correction simultanée de plusieurs facturations chez plusieurs fournisseurs.

10.2. Personnaliser les réponses écrites

Les réponses types gagneraient à être personnalisées, comme par exemple une question ou une réclamation portant sur le montant d'une facture de consommations estimées.

Dans ce cas, la réponse écrite devrait expliciter les calculs effectués pour établir les estimations du consommateur et ne pas se limiter à rappeler les mentions du contrat.

10.3. Accepter de suspendre un prélèvement si une réclamation *a priori* fondée a été formulée dans un délai raisonnable après l'émission de la facture

Les fournisseurs devraient laisser à leur client un délai raisonnable entre l'émission de la facture et la possibilité de suspendre le prélèvement automatique (un délai de 7 jours ouvrés semble un minimum acceptable).

Ce délai devrait être communiqué sur demande au consommateur et figurer dans son contrat.

10.4. Ne pas engager d'actions en recouvrement et de suspension de fourniture tant qu'il n'a pas été apporté de réponse à une réclamation écrite

Les fournisseurs devraient traiter une réclamation et apporter une réponse sur le fond avant toute relance et, en tout état de cause, avant d'engager une procédure de suspension de fourniture pour impayé.

Tout retard sur le traitement d'une réclamation devrait entraîner la suspension des procédures de recouvrement.

GLOSSAIRE

Coefficient climatique : les coefficients climatiques sont utilisés par certains fournisseurs pour tenir compte de l'influence des saisons dans leurs calculs d'estimations.

Coefficient de conversion : valeur exprimée en m^3/kWh permettant de convertir un volume de gaz mesuré en m^3 en énergie en kWh. La valeur du coefficient de conversion est communiquée au fournisseur avec chaque relevé de compteur par le gestionnaire de réseau de distribution de gaz naturel.

Consommation annuelle de référence (CAR) : il s'agit de l'estimation de la consommation annuelle de gaz naturel d'un Point de Comptage et d'Estimation (PCE) en année climatique moyenne.

Contrat unique : contrat portant à la fois sur la fourniture et la distribution d'énergie et précisant les responsabilités respectives du fournisseur, du distributeur et du client (consommateur particulier ou petit professionnel). Le fournisseur est l'interlocuteur privilégié du consommateur pour les problématiques liées à la fourniture et à la distribution de l'énergie.

Distributeur ou gestionnaire de réseau de distribution : entreprise responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du développement d'un réseau public de distribution d'énergie, assurant l'accès des tiers dans des conditions non-discriminatoires.

Fournisseur : entreprise titulaire d'une autorisation de fourniture de gaz naturel délivrée par le ministre chargé de l'énergie ou s'étant déclarée auprès du ministre pour la fourniture d'électricité.

Index : niveau de consommation associé à une date.

Index auto-relevé : nombre lu sur le compteur par le consommateur à une date donnée et transmis au fournisseur ou au gestionnaire de réseau.

Index intermédiaire : nombre estimé à une date donnée, calculé en fonction des consommations passées.

Index réel : nombre lu sur le compteur par le gestionnaire de réseau de distribution à une date donnée.

Point de livraison de l'électricité (PDL) : point d'un réseau de transport ou de distribution de l'électricité où le gestionnaire de réseau livre l'énergie. Le PDL est le point à partir duquel l'énergie consommée est mesurée par un compteur.

Point de comptage ou d'estimation du gaz naturel (PCE) : point d'un réseau de transport ou de distribution du gaz naturel où le gestionnaire de réseau livre l'énergie. Le PCE est le point à partir duquel l'énergie consommée est mesurée par un compteur.

Profil de consommation : le profil modélise la consommation d'un site tout au long de l'année.

Profilage : le profilage permet d'allouer à un fournisseur les consommations de ses clients, à un pas de temps semi-horaire en électricité et journalier en gaz. Le profilage fait appel à un ou plusieurs modèle(s) d'estimation de consommation, les profils.

ANNEXE 1 – Synthèse des contributions écrites

Le médiateur national de l'énergie a reçu 22 réponses écrites dans le cadre de la consultation publique qu'il a lancée entre le 15 septembre et le 25 octobre 2010. Les contributions émanent de :

- 7 associations de consommateurs : Association de défense du pouvoir d'achat des consommateurs (ADPAC), Famille de France (Fédération de la Loire), Nouveaux Consommateurs du Rhône (NCR), OR.GE.CO (Agence départementale de l'Ain), UFC Que Choisir Loire, UFC Que Choisir Marseille, UFC Que Choisir Nancy ;
- 5 opérateurs et fédérations d'opérateurs :
 - les fournisseurs EDF, POWEO et Gas Natural Europe,
 - le distributeur ERDF,
 - les Entreprises Locales de Distribution adhérentes à ELE (Entreprises Locales d'Électricité) et à la FNSICAE (Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole et d'Électricité) ;
- 3 collectivités territoriales : le Conseil général de la Loire, la ville de Lyon et la commune de Bennwihr ;
- 1 autorité concédante : le syndicat départemental d'énergies de la Dordogne ;
- 1 organisation professionnelle : l'Association Française du Gaz (AFG) ;
- 5 autres acteurs : 1 agence locale de l'énergie (du Pays de Rennes), 1 association de copropriétaires (association Monbalon), le CEDER (Centre pour l'Environnement et le Développement des Énergies Renouvelables) de Nyons, la coordination de deux plates-formes de services publics de Marseille (celle du Canet et celle du Panier) et un Point d'Accès aux Droits Sociaux (Angoulême).

EDF et POWEO ont souhaité que leurs contributions restent confidentielles, en totalité pour le premier, en partie pour le second.

Les propositions d'amélioration, extraites des contributions, sont indiquées en italique dans la suite du document.

L'information des consommateurs relative à la facturation

Compréhension des factures

• Associations de consommateurs

L'UFC Que Choisir de la Loire reproche un manque d'informations de la part des fournisseurs sur les augmentations tarifaires.

L'UFC Que Choisir de Marseille déplore que les paramètres d'estimation des factures ne soient pas communiqués aux consommateurs.

• Opérateurs

Gas Natural considère qu'il est fondamental que la facture transmise au client permette la plus grande transmission d'information possible. Il est donc indispensable de conserver la mise en exergue du détail de l'énergie et des coûts d'acheminement et des références pertinentes (PCE, CAR, profil). À cet effet, le client doit disposer de ces renseignements dès la transmission d'une offre ou d'un contrat.

POWEO souligne que l'information des consommateurs sur la facturation ne doit pas passer par une facture de plus en plus longue et complexe.

Selon les enquêtes réalisées périodiquement par certaines **entreprises locales de distribution** (ELD), les éléments portés sur la facture sont souvent jugés trop nombreux et difficiles à appréhender par une majorité de la clientèle.

Si ces éléments permettent une réelle compréhension de la facture, il conviendrait toutefois de ne pas en ajouter de nouveaux.

ERDF précise que pour permettre l'information des consommateurs, l'entreprise accompagne les fournisseurs pour leur donner les moyens d'appréhender au mieux les règles du marché et leurs conséquences opérationnelles.

• Collectivités territoriales

La **ville de Lyon** critique les lignes de facturation du tarif d'acheminement en électricité (TURPE – Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Électricité), jugées incompréhensibles et non vérifiables.

Elle préconise donc de trouver une formule simplifiée ou une présentation synthétique.

Concernant les prestations réalisées par les distributeurs, elle souligne que leur facturation ne fait référence à aucun libellé précis et qu'aucune date d'exécution n'apparaît.

La Ville de Lyon considère que chaque ligne de prestation facturée devrait se référer à la nomenclature des catalogues de prestations et que la date de la prestation devrait être systématiquement indiquée.

Considérant la Contribution Tarifaire d'Acheminement (CTA), jugée peu compréhensible, *la ville de Lyon souhaite qu'une information pédagogique soit adressée aux consommateurs via leurs fournisseurs.*

• Autorité concédante

Le **syndicat département d'énergies de Dordogne** constate des problèmes de communication, d'interprétation et de lecture des modes de facturation de la part des usagers. *Il préconise, à la lumière de l'expérience des services et plus encore pour des raisons pédagogiques, d'expliquer ce qu'est une facture intermédiaire aux usagers tout comme les modalités de son calcul.*

• Organisation professionnelle

L'**AFG** considère que non seulement le principe selon lequel le fournisseur est l'interlocuteur unique du client ne doit pas être remis en cause afin de préserver la lisibilité des processus en vigueur, mais il doit en outre être clairement établi dans l'offre et les documents contractuels du fournisseur pour faciliter la démarche des consommateurs en cas de nécessité.

Il serait souhaitable dans le cadre de la révision de l'arrêté factures d'alléger les mentions obligatoires afin de rendre la facture plus lisible pour les consommateurs.

• Autres acteurs

L'**agence locale de l'énergie du Pays de Rennes** dénonce le manque de clarté des graphiques d'historiques de consommation ainsi que la multiplication du nombre de pages des factures pour les clients multi-sites (notamment, les collectivités locales titulaires de contrats pour plusieurs bâtiments et sites communaux).

Le **CEDER** de Nyons relaie les difficultés de compréhension des factures, et notamment des taxes et du mode de calcul de la part acheminement, rencontrées par les consommateurs.

Au moment des mouvements tarifaires, la répartition des consommations entre l'ancien tarif et le nouveau tarif lui semble « aléatoire ».

Il souligne également le manque d'information sur la facturation au moment de la régularisation d'une facture annuelle. Parfois, lorsqu'il y a un reliquat à payer, il arrive qu'un même mois soient prélevés le dernier solde et la première échéance de la nouvelle mensualisation (d'où un déséquilibre du budget du consommateur qui est prélevé deux fois dans le mois, sans avoir été informé au préalable de cette opération).

Le **point d'accès aux droits sociaux** (PADS) d'Angoulême souligne le manque de lisibilité des factures, avec la mention de consommations estimées et de consommations réelles sur une même période, les différents tarifs pas toujours énoncés, la présence parfois de deux tarifs sur une même facture...

Le PADS estime que le tarif appliqué devrait apparaître plus clairement et que la rubrique « Prestations » devrait définir ce qu'elle comprend.

Qualité des informations transmises par les distributeurs

• Opérateurs

POWEO soutient que l'information des consommateurs sur la facturation passe par une facture simple, lisible et comportant des informations vérifiables. Il est donc nécessaire d'obtenir des gestionnaires de réseaux la bonne exécution de leur mission légale de comptage dans l'état actuel de leurs réseaux et de leurs systèmes d'information.

L'organisation contractuelle des relations entre les distributeurs, les fournisseurs et les clients a pour conséquence que les fournisseurs supportent directement les dysfonctionnements des systèmes d'information des distributeurs.

Pour **POWEO**, les gestionnaires de réseaux pourraient être rendus responsables de leur facturation de l'accès au réseau, et des prestations complémentaires à l'égard des utilisateurs des réseaux. Or, les clients sont en relation le plus souvent avec les fournisseurs, lesquels payent aux distributeurs le prix de l'accès aux réseaux avant même de récupérer ce prix auprès des clients. Selon lui, les fournisseurs supportent les conséquences financières des erreurs de comptage des distributeurs qui ne devraient être payées qu'une fois le prix de l'accès au réseau encaissé par le fournisseur.

Difficulté pour joindre un interlocuteur

• Associations de consommateurs

L'**UFC Que Choisir de la Loire** critique la grande difficulté pour obtenir un interlocuteur chez les fournisseurs (trop d'interlocuteurs différents, explications floues...).

L'**agence de l'Ain d'OR.GE.CO** regrette de ne pas disposer d'interlocuteurs privilégiés chez les fournisseurs.

• Autres acteurs

Le **CEDER** et le **PADS** signalent les difficultés rencontrées par les consommateurs pour obtenir un conseiller sur les plates-formes téléphoniques : difficulté à comprendre quelle touche choisir, manque de clarté, service trop coûteux (communication surtaxée) et délais trop longs avant d'être mis en relation (après plusieurs minutes d'attente, il arrive que la plate-forme raccroche sans avoir pu obtenir un conseiller).

Qualité des factures

• Collectivités territoriales

La ville de **Lyon** reproche que les factures émises par les systèmes d'information des fournisseurs ne soient pas systématiquement vérifiées avant envoi. Elle cite à titre d'exemple des erreurs manifestes et faciles à relever.

La Ville de Lyon recommande de mettre en place une supra vérification voire un agrément

des outils et des procédures de facturation. Elle souhaite également inciter les fournisseurs à remettre de l'humain dans la chaîne de proximité.

L'estimation et la facturation des consommations

Consommation estimée / consommation réelle

• Associations de consommateurs

L'**ADPAC** attire l'attention sur la méthode de répartition des consommations au prorata temporis, sur une période au cours de laquelle il y a eu un mouvement tarifaire à la hausse, entraînant ainsi chez les consommateurs le sentiment de payer au prix fort une consommation qui n'a pas existé.

L'ADPAC recommande que la répartition des consommations de gaz naturel en cas de changement de tarif soit effectuée en fonction de la consommation réelle pendant chaque période tarifaire.

Plusieurs autres associations de consommateurs souhaitent également la prise en considération des consommations réelles pour chaque période de tarif (après et après le mouvement tarifaire) pour facturer au plus juste.

En outre, l'**agence de l'Ain d'OR.GE.CO** explique que nombre de réclamations leur parviennent de consommateurs qui ne comprennent pas leurs facturations du fait qu'elles sont souvent basées sur des estimations et ce, parfois sur plusieurs années consécutives, ce qui occasionne des factures rectificatives parfois conséquentes.

• Opérateurs

Les **ELD** insistent sur le fait que, les relevés n'étant effectués qu'à une fréquence de six mois, l'estimation des index est une méthode nécessaire pour permettre des facturations intermédiaires entre deux relevés. L'émission d'une facture intermédiaire répond à une attente des consommateurs. L'estimation étant par définition incertaine puisque basée sur des consommations antérieures, le client conserve toujours la possibilité de transmettre ses index réels pour que la facture puisse être rectifiée.

ERDF précise que l'offre contractée par le client avec le fournisseur n'est pas connue du distribu-

teur. Le fournisseur a pu développer son propre système d'estimation indépendant de celui d'ERDF sans que le distributeur le sache.

Pour rendre fluide le fonctionnement du marché lors des événements majeurs de la vie du contrat d'un consommateur (mise en service, résiliation, changement de fournisseur), ERDF précise que des prestations peuvent être réalisées sur la base d'index estimés. Quant au fournisseur, il a la responsabilité de proposer au client la meilleure option à demander au distributeur : index réel payant, auto-relevé ou, en dernier ressort, index estimé. En effet, une estimation est par nature une approximation de la consommation réelle du client.

ERDF propose à moyen terme de développer les compteurs communicants Linky afin de disposer d'index réels pour tous les événements de la vie d'un contrat du consommateur.

• Organisation professionnelle

L'AFG souhaite vivement le déploiement des compteurs communicants, qui permettront de disposer d'index réels à chaque événement contractuel, dès que les conditions techniques et économiques seront réunies.

• Autres acteurs

Le **PADS** fait état des difficultés pour les consommateurs d'obtenir une facturation réelle basée sur le relevé du compteur. Si le PADS parle de sur-estimation des consommations pour les clients en facturation bimestrielle, il parle de sous-estimation pour les clients mensualisés, entraînant ainsi une facture importante à l'issue du relevé.

Le PADS préconise des relevés trimestriels et non semestriels afin d'alléger les écarts entre l'estimation ou la mensualisation et la consommation réelle.

Relevé d'index

• Associations de consommateurs

L'**UFC Que Choisir de Marseille** relève que la quasi-totalité des conflits en électricité est liée à des mauvais relevés d'index par les distributeurs.

• Opérateurs

ERDF précise qu'il réalise chaque année près de 66 millions d'actes de relevés du compteur et

que le taux de satisfaction des consommateurs se maintient depuis trois ans à un haut niveau de satisfaction (94 % pour 2010). Ce résultat est atteint par un processus de relevé mieux maîtrisé et une recherche continue d'amélioration.

• Organisation professionnelle

L'**AFG** précise qu'il existe deux sources potentielles pouvant occasionner des erreurs de facturation :

- des erreurs liées aux index qui sont de la responsabilité des distributeurs : le taux de factures rectifiées suite aux erreurs imputables aux distributeurs est de l'ordre de un pour mille. Bien que cet indicateur soit satisfaisant, cela correspond néanmoins à un nombre potentiel important d'anomalies et donc de réclamations ;
- ou/et des erreurs provenant des autres composantes de la facturation qui sont de la responsabilité des fournisseurs.

Dans une grande majorité de cas, ce type d'erreurs provient de l'absence de relevé de l'index réel de consommation par suite de l'inaccessibilité au compteur du client par le releveur.

De nouveaux canaux de communication (SMS, portail internet, etc.) sont à l'étude pour élargir la palette des moyens de communication mis à la disposition des clients pour faciliter encore plus la collecte des index de consommation par le gestionnaire de réseau.

Une des voies de progrès pourrait porter sur le renforcement du contrôle des consommations annuelles de référence tant par le distributeur que par le fournisseur. Il convient de souligner en outre que le rôle du fournisseur est important dans le calcul du montant des premières factures pour un nouveau client.

• Autres acteurs

Les **plates-formes de services publics de Marseille** soulignent que le contrôle des compteurs est effectué par des sociétés sous-traitantes. Elles estiment que cela occasionne des dysfonctionnements entraînant l'envoi de factures « fantaisistes » et donc des coûts supplémentaires pour les clients.

L'**agence locale d'énergie de Rennes** affirme que certaines consommations annoncées relevées sont en fait estimées, certains points de comptage ne sont pas relevés sur des périodes pouvant aller jusqu'à 3 ans. Elle s'interroge par ailleurs sur le décalage entre le relevé et la fac-

turation : ainsi pour certains points de comptage, elle a attendu les factures de juillet 2010 pour connaître les consommations relevées au mois de décembre 2009.

Prise en compte de l'auto-relevé

• Associations de consommateurs

La **grande majorité des associations de consommateurs** demandent que les index auto-relevés soient pris en compte par tous les fournisseurs.

Plus précisément, le **CEDER** dénonce les difficultés pour obtenir une facture sur relevé de compteur et regrette que les auto-relevés ne soient pas davantage pris en compte par les fournisseurs.

Pour le CEDER, les surestimations sont fréquentes, et même si le consommateur contacte son fournisseur pour lui fournir son auto-relevé, le montant des consommations reste surestimé.

• Opérateurs

ERDF indique avoir déployé à destination des fournisseurs un ensemble de fonctionnalités favorisant à chaque demande de prestation sur le point de livraison, la prise en compte d'un index auto-relevé.

Vis-à-vis du client final, ERDF favorise également la transmission d'auto-relevé lors des relevés réels (semestriels) ou intermédiaires estimés (bimestriels).

Le marché était initialement prévu de fonctionner avec des index estimés fiabilisés par de l'auto-relevé client. La transmission par les fournisseurs à ERDF de tout auto-relevé qu'ils collectent auprès de leur client était donc attendue lors des événements majeurs du contrat. Or, en 2010, seulement 10 % d'auto-relevés sont transmis dans les demandes de changements de fournisseur malgré les nombreux rappels effectués.

ERDF propose à court terme :

- de faire évoluer les règles existantes afin que le fournisseur systématise la demande d'index auto-relevé au client et le lui transmette, lors des événements clés de la vie du contrat, lorsqu'aucun déplacement n'est demandé ;

- plus largement, que les fournisseurs s'obligent à transmettre systématiquement à ERDF tout index auto-relevé qui lui est transmis par le client ;

- réaliser une évolution du système d'information d'ERDF pour étendre le délai possible de transmission d'un index auto-relevé par le client ou le fournisseur à ERDF.

• Organisation professionnelle

L'**AFG** considère qu'une voie de progrès pourrait porter sur l'amélioration des processus d'intégration des relevés communiqués par le client pour les factures estimées.

• Autres acteurs

Les **plates-formes de services publics de Marseille** estiment que les factures basées sur relevés ne sont pas assez fréquentes et regrettent que la communication des relevés de compteurs par téléphone (auto-relevés) ne soit pas toujours prise en compte.

Le **PADS** demande également une meilleure prise en compte de l'auto-relevé par tous les fournisseurs.

Remboursement des trop-perçus de facturation

• Autres acteurs

Le **CEDER** et le **PADS** font état des difficultés des consommateurs pour être remboursés des trop-perçus par leur fournisseur.

Le **PADS** propose que, le paiement des factures étant exigibles sous 15 jours, le remboursement du trop-perçu devrait être exigible dans les mêmes conditions.

Surfacturation

• Associations de consommateurs

L'**UFC Que choisir de Nancy** alerte les consommateurs sur le fait qu'ils peuvent faire l'objet de surfacturations et fait état de plusieurs dossiers concernant différents opérateurs. Ces allégations sont relayées par d'autres associations de consommateurs.

Le traitement des réclamations

La relation avec les services clients

• Associations de consommateurs

Une **majorité d'associations** regrette l'absence de suivi des dossiers et, bien souvent, l'obligation pour les consommateurs d'expliquer à plusieurs reprises leur situation, étant confrontés à chaque fois à des interlocuteurs différents.

Plusieurs associations ont d'ailleurs transmis des cas concrets de réclamations et de litiges pour illustrer les difficultés rencontrées par les consommateurs.

L'association des **Nouveaux Consommateurs du Rhône** pointe la désorganisation des fournisseurs et la nécessité de recourir à une association de consommateurs pour obtenir des réponses du fournisseur.

• Opérateurs

POWEO explique qu'il reçoit un certain nombre de réclamations ayant trait à des problèmes d'index de changement de fournisseur (calculé par le distributeur) que les clients contestent. Lui-même n'obtient souvent satisfaction qu'en raison du fait que le différend est porté en justice.

Il précise également que lorsque le distributeur est concerné par la réclamation, il est souvent nécessaire, afin d'obtenir une réponse, de poser la question directement à l'échelon national et non aux directions régionales. Selon POWEO, la question posée à l'échelon régional des distributeurs reste souvent sans réponse ou alors celle-ci peut être d'une qualité médiocre (informations non disponibles – attestations de moindre qualité...).

POWEO propose de :

- recevoir des flux de redressement automatisables ;
- disposer de process fiables et constants lors de ses réclamations quel que soit le contact humain ;
- définir de concert des actions préventives et curatives avec les distributeurs.

Afin de fiabiliser les index de bascule, POWEO suggère que dans les cas où le client n'a pas vu

son compteur relevé depuis plus de 12 mois par le distributeur, comme la loi l'y oblige pourtant, le responsable du réseau soit obligé d'effectuer une relève réelle qui sera à sa charge. Ceci permettrait de diminuer substantiellement le nombre de réclamations relatives aux index.

Avec le système d'échanges mis en place entre ERDF et les fournisseurs, ces derniers peuvent déposer les réclamations de leurs clients afin d'obtenir les réponses du distributeur. Dans ce cas, la réponse finale au client à sa réclamation est apportée par son fournisseur.

Pour exemple, ERDF indique qu'il a reçu, en 2009, 45 000 réclamations sur le thème des consommations de relevé et estimé. 94 % des consommateurs se déclarent satisfaits du relevé réalisé par ERDF.

• Collectivités territoriales

La ville de **Lyon** estime que la marge de traitement des réclamations est très réduite au niveau des interlocuteurs locaux et souligne le nombre élevé d'interlocuteurs différents. Les chargés de clientèle locaux font « remonter » les réclamations aux sièges ou services centraux mais n'ont plus la main pour résoudre localement certains problèmes.

Le **Conseil Général de la Loire** reproche le manque de suivi dans le traitement des dossiers et des paiements.

• Organisation professionnelle

Pour ce qui concerne le traitement des réclamations des clients, l'**AFG** précise qu'environ 80 % de réclamations sont résolus sous huit jours par les « services clients » des fournisseurs de gaz naturel et que les « services consommateurs » internes aux entreprises traitent la plupart des réclamations résiduelles pour les cas nécessitant une investigation particulière.

• Autres acteurs

Le **CEDER** souligne qu'il est extrêmement difficile de joindre certains services clients. Il estime que ces derniers ne permettent pas d'obtenir des renseignements précis par rapport à une situation concrète donnant l'impression, après chaque

contact téléphonique, que les conseillers ne s'en tiennent qu'à un discours très généraliste et ne peuvent pas étudier les situations au cas par cas.

Le CEDER dénonce également les difficultés rencontrées par les consommateurs pour faire rétablir la fourniture d'énergie après coupure pour impayés et règlement des factures.

Le PADS regrette que les dossiers soient traités par trop d'interlocuteurs différents. Il dénonce aussi la pratique selon laquelle le client est obligé de régler sa facture afin d'éviter la coupure avant d'effectuer sa réclamation.

Le PADS recommande de désigner un interlocuteur (régional ou local) ou un pour chaque service (client, contentieux, solidarité) avec une ligne directe, non surtaxée, de suspendre les recouvrements de créances sur les dossiers ouverts pour réclamation le temps de traiter le dossier.

La relation client

• Associations de consommateurs

Les **plates-formes de services publics de Marseille** déplorent l'absence d'agences locales, notamment pour des personnes qui rencontrent des difficultés ou qui sont incapables d'utiliser les services à distance.

• Collectivités territoriales

La commune de **Benwihr** regrette la dépersonnalisation des services clientèle des opérateurs : pas de suivi de dossier, pas d'interlocuteur et les informations communiquées n'engagent personne.

• Autres acteurs

Le PADS reproche aux plateformes téléphoniques de déshumaniser la communication.

Il préconise de remettre des agences en ville, de recréer un espace avec accueil physique, conseil, explications, offres claires, précises, détaillées. Cela permettrait de rendre cette démarche plus humaine ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'humain et une reconnaissance du client.

Les délais de traitement

• Associations de consommateurs

Les associations de consommateurs sont **unanimes** pour dénoncer des délais de traitement très voire trop longs et l'absence de réponse suite à certaines réclamations.

Le PADS regrette qu'une réclamation en cours ne suspende pas le recouvrement pour les dossiers comprenant une dette ou un désaccord sur le montant à régler.

L'**UFC Que Choisir de la Loire** critique les menaces de coupure d'énergie pour factures impayées alors même que le litige en cours n'est pas résolu.

Autres thèmes abordés dans le cadre des contributions

Les tarifs sociaux

• Opérateurs

POWEO estime que l'information des consommateurs sur la facturation passe aussi certainement par une meilleure diffusion en amont de l'information relative aux différentes aides possibles aux consommateurs démunis.

• Collectivités territoriales

Le **Conseil Général de la Loire** observe que certains fournisseurs alternatifs n'ont toujours pas fait connaître le niveau de leur contribution au Fonds de Solidarité Logement (FSL), comme le prévoit la loi du 13 août 2004. Le Conseil Général de la Loire rencontre donc des difficultés à mettre en œuvre le FSL car peu de fournisseurs ont créé un service solidarité.

Cette collectivité territoriale regrette par ailleurs que la fourniture d'énergie de certaines familles ait pu être coupée alors même que le FSL était intervenu, ce qui est contraire à la loi. *Il serait indispensable que chaque fournisseur se dote d'un véritable service de solidarité avec par exemple un numéro d'appel qui ne change pas.*

La mise en œuvre des tarifs sociaux (TPN ou TSS) est difficile car peu de familles y ont accès malgré leurs faibles ressources.

Une meilleure information sur les tarifs sociaux serait opportune.

• Autres acteurs

Sur le terrain, nombreux sont les acteurs qui constatent un réel problème d'information des ayant droits aux tarifs sociaux et par conséquent une méconnaissance des tarifs de solidarité.

Le **PADS** précise que les consommateurs ont le sentiment que tout est fait pour qu'ils ne puissent pas bénéficier des tarifs sociaux.

Les plates-formes de services publics de Marseille suggèrent que les personnes bénéficiant des tarifs sociaux fassent l'objet de relèves plus fréquentes au titre de leur situation.

Points divers

• Pratiques commerciales

L'**UFC Que Choisir de Marseille** critique certaines pratiques commerciales abusives en relevant quelques exactions au niveau de la signature des contrats de fourniture d'énergie (par exemple, signature du consommateur contrefaite sur le contrat).

Le **CEDER** de Nyons dénonce des démarchages abusifs fréquents sur son territoire. Il cite l'exemple d'un consommateur démarché par un commercial d'un fournisseur alternatif, qui s'est retrouvé client de ce même opérateur sans avoir signé de contrat ni même souhaité changer de fournisseur.

• Tarifs réglementés de Gaz de Bordeaux

Relayant les doléances de plusieurs propriétaires, l'**association de Monbalon** proteste contre les tarifs réglementés de GAZ DE BORDEAUX qui sont nettement supérieurs à ceux de GDF SUEZ.

L'association de Monbalon dénonce par ailleurs la situation de monopole de GAZ DE BORDEAUX qui serait le fournisseur exclusif en gaz naturel sur 46 communes girondines, soit 210 000 clients.

• Raccordement ERDF

La mairie de **Bennwihr** a souhaité faire part des difficultés auxquelles les collectivités locales se trouvent confrontées notamment en matière d'instruction de permis de construire, sur les problématiques de raccordement au réseau de distribution d'électricité.

Consultés pour toute demande de permis de construire, les services d'ERDF émettent un avis qui est transcrit sur le permis de construire. Il arrive toutefois qu'ERDF modifie sa position au moment de la réalisation des travaux, ce qui a des conséquences financières pour les communes. En effet, dans ces situations, les communes peuvent être contraintes de participer financièrement à une extension de réseau électrique non prévue dans le projet initial.

• Confusion des rôles des distributeurs et des fournisseurs

Le **syndicat départemental d'énergies de Dordogne** dénonce la confusion par les consommateurs des rôles des distributeurs et des fournisseurs. Cet amalgame est favorisé par l'utilisation par les opérateurs du secteur de logos très proches.

• Système de facturation

L'**agence locale de l'énergie du Pays de Rennes** exprime ses doléances suite au nouveau système de facturation d'électricité du fournisseur historique qui a fortement compliqué leur travail (nombre de pages de factures multiplié par 10, nombre de factures par point de comptage passé de 2 à 4 voire 7 par an, difficulté de compréhension des graphes de consommation...).

Plus largement, l'agence locale de l'énergie du Pays de Rennes dénonce la complexification du nouveau système de facturation qui ne lui permet pas d'avoir une connaissance précise des consommations et de leurs évolutions, au moment où la maîtrise de l'énergie constitue un enjeu majeur.

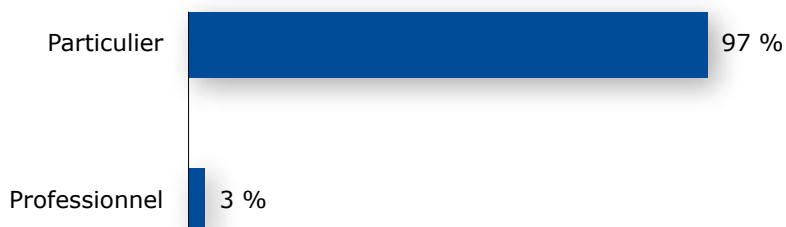
ANNEXE 2 – Résultats de l'appel à témoignages

Le questionnaire mis en ligne sur le site internet du médiateur national de l'énergie a permis de recueillir 3211 témoignages entre le 15 septembre et le 25 octobre 2010. Leur analyse a contribué à dresser l'état des lieux établi dans la première partie du rapport.

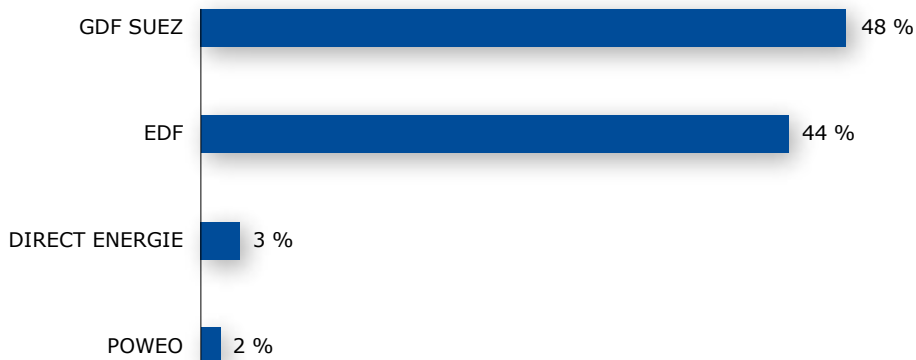
Des citations extraites des réponses des consommateurs ont permis d'illustrer les constats.

Les résultats par question sont détaillés ci-après.

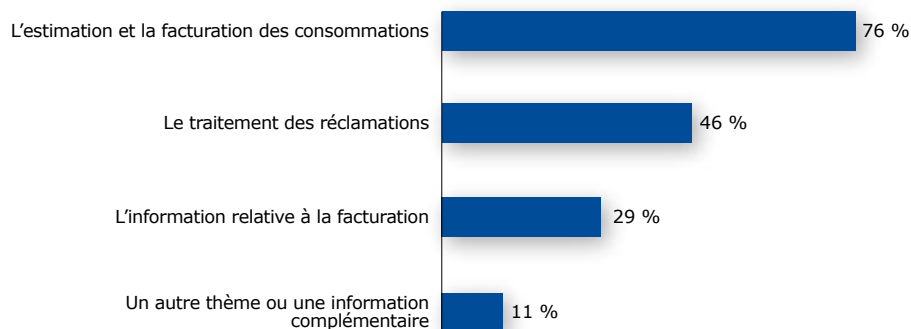
Vous souhaitez témoigner à titre de consommateur :



Votre témoignage porte sur quel(s) fournisseur(s) :

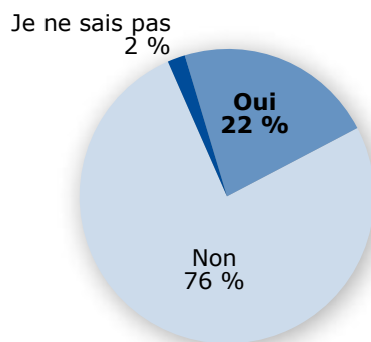


Vous souhaitez vous exprimer au sujet de :

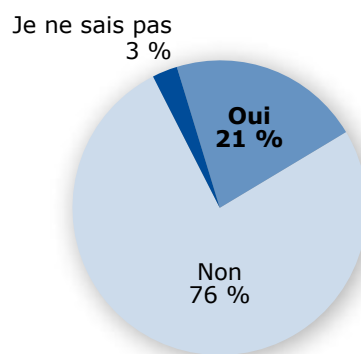


Vous estimez-vous suffisamment informé sur :

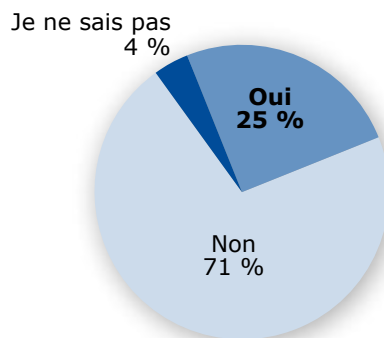
La façon dont est établie la facturation de vos consommations



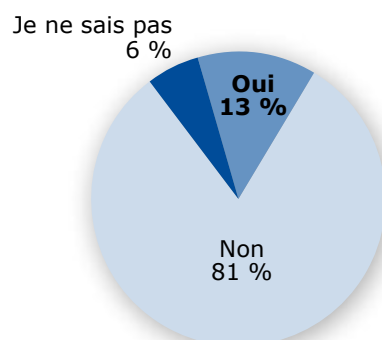
La façon dont sont estimées vos consommations



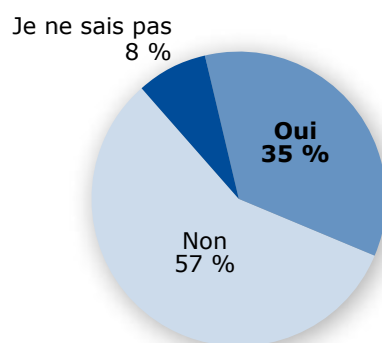
La façon dont sont régularisées vos factures sur la base de votre consommation réelle



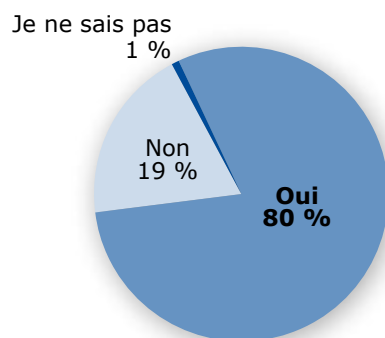
La manière dont sont répercutées les évolutions de tarifs sur vos factures



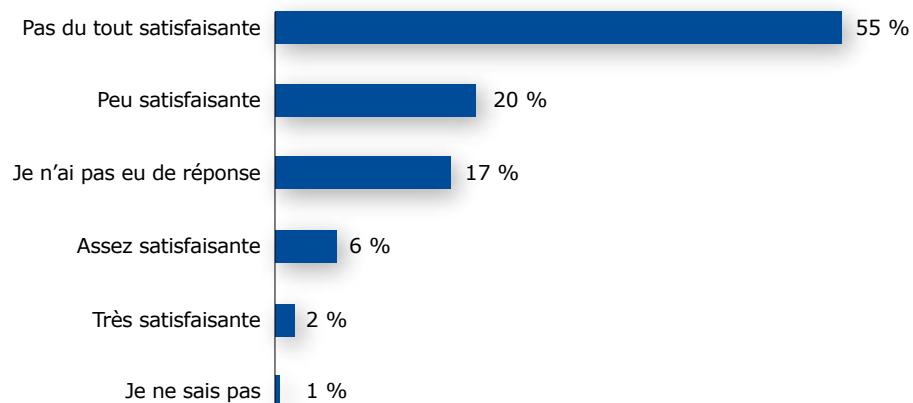
La possibilité de communiquer au fournisseur vos propres relevés de compteur



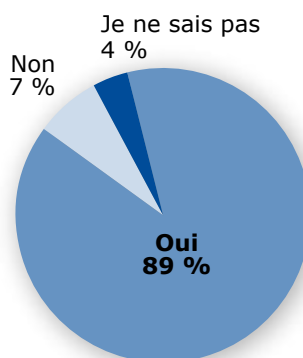
Avez-vous déjà demandé des informations sur vos factures à votre fournisseur ?



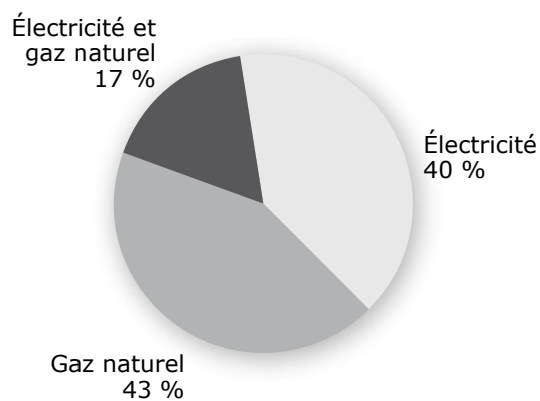
Considérez-vous la réponse qui vous a été apportée comme :



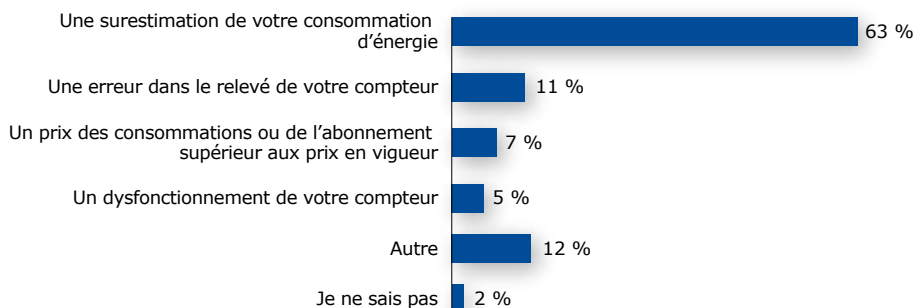
Pensez-vous que vos consommations ont été surestimées ou surfacturées au moins une fois au cours des 3 dernières années par votre fournisseur ?



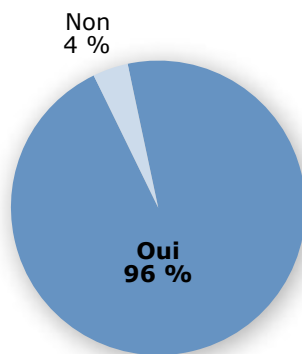
Cela concerne vos factures de :



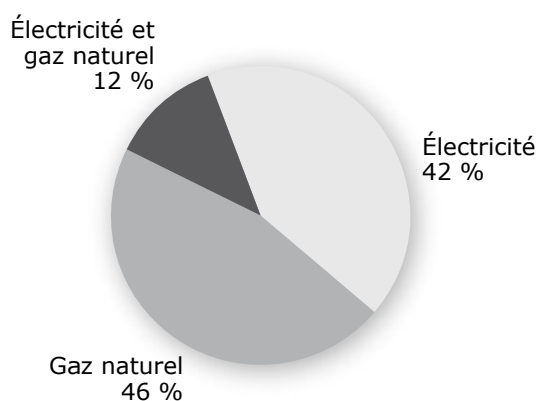
Plus précisément, le problème porte sur :



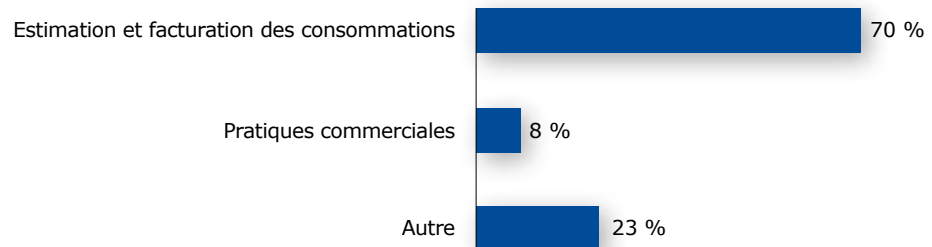
Avez-vous signalé un problème ou effectué une réclamation auprès de votre fournisseur, au cours des 3 dernières années ?



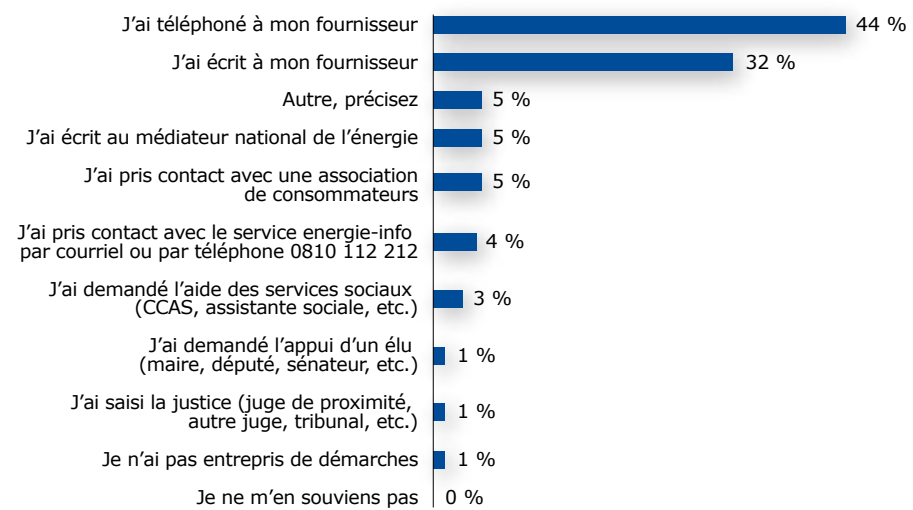
Sur quelle énergie portait votre problème ou votre réclamation ?



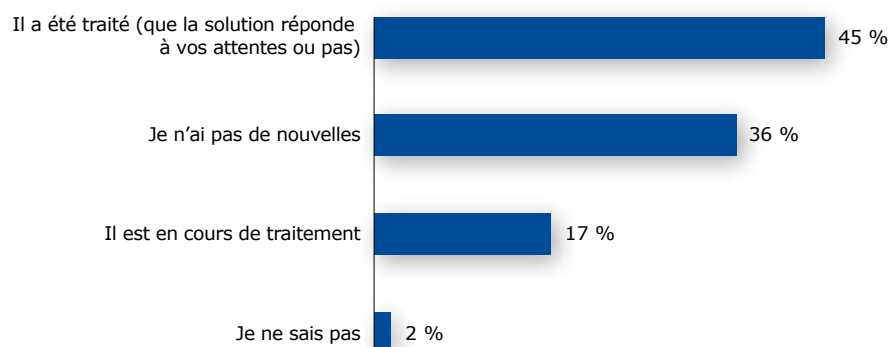
Sur quel thème portait votre problème ou votre réclamation ?



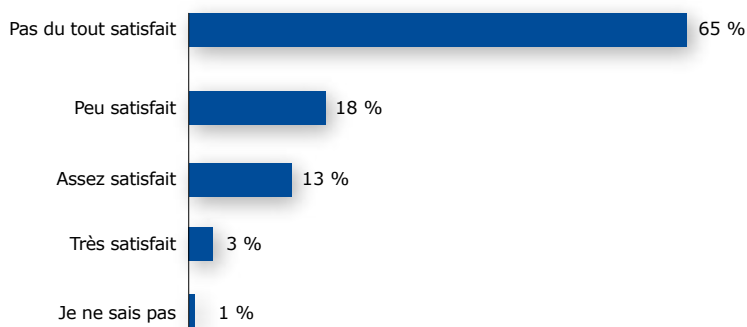
Quelles démarches avez-vous entreprises pour résoudre votre problème ou votre réclamation ?



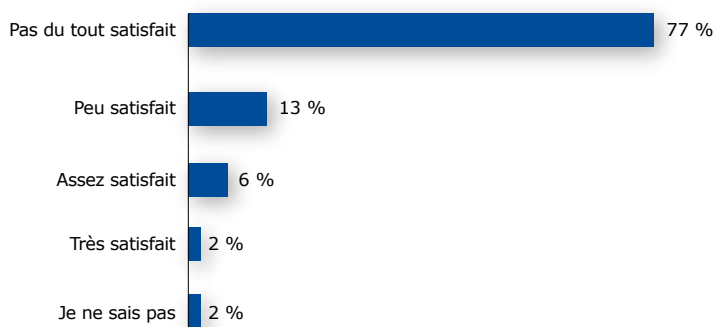
Concernant votre problème ou votre réclamation auprès de votre fournisseur ?



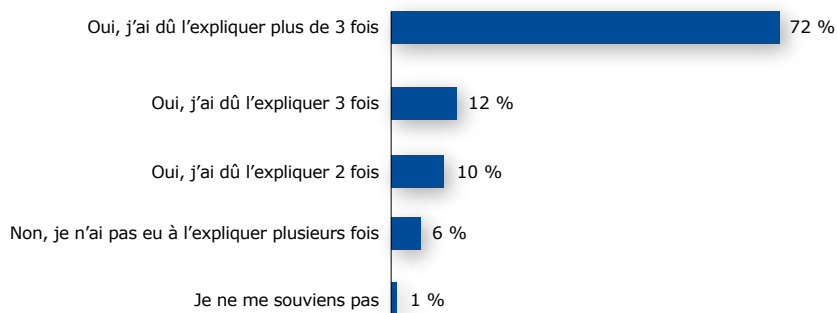
Êtes-vous satisfait de la réponse apportée à votre problème ou à votre réclamation ?



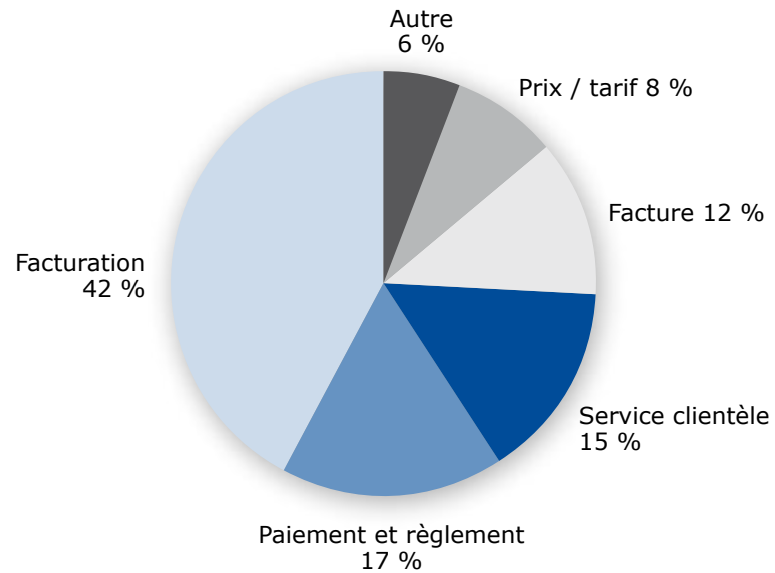
Êtes-vous satisfait du délai de traitement de votre problème ou de votre réclamation ?



Avez-vous eu à expliquer votre problème ou votre réclamation à plusieurs reprises à votre fournisseur ?



En complément des questions précédentes, les consommateurs ont eu la possibilité de compléter leur témoignage par un champ de texte libre, qui a permis de recueillir 1 334 témoignages « qualitatifs », répartis autour des thèmes suivants.



Les témoignages « qualitatifs » sur le thème de la facturation portent plus spécifiquement sur des problèmes d'estimation de consommations, d'évolutions de consommations inexpliquées et d'erreurs de relevés.

Les comptes rendus des auditions ainsi que les contributions de l'ensemble des acteurs sont consultables sur le site energie-mediateur.fr.

