

Tarification sociale et précarité énergétique

La loi a institué des tarifs sociaux en matière de vente d'électricité et de gaz naturel. Le régime juridique de cette tarification sociale a évolué ces dernières années en vue de fluidifier le dispositif, mais des progrès restent à réaliser.

L'AUTEURE



CÉCILE FONTAINE,
avocate à la cour,
SCP cabinet Seban
et associés

Un foyer en précarité énergétique est un foyer qui dépense plus de 10% de son budget pour ses factures d'énergie. En France, le nombre de ces ménages est estimé à 3,8 millions (1). Or, en 2013, les tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les clients domestiques ont augmenté en moyenne de 5% (2) et une nouvelle hausse de 5% est prévue pour 2014. Cette évolution des prix de l'électricité, qui intervient au surplus dans un contexte de crise économique, fait de la lutte contre la précarité énergétique un enjeu essentiel auquel sont confrontées les collectivités territoriales. Pour y faire face, la loi a institué des tarifs sociaux en matière de vente d'électricité et de gaz naturel. Le régime juridique de cette tarification sociale a évolué ces dernières années en vue de fluidifier le dispositif, mais des progrès restent à réaliser. Le 17 juillet dernier, le président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) remettait au ministre chargé de l'Énergie, un rapport d'audit qui relève que les tarifs sociaux en matière d'énergie « constituent une réponse insuffisante au problème de la précarité énergétique ». L'Ademe préconise ainsi certaines mesures en vue de l'amélioration de ce dispositif.

Dispositif actuel de la tarification sociale en matière d'énergie

Tarif dit « produit de première nécessité » (TPN) en matière d'électricité

La loi institue une tarification spéciale « produit de première nécessité » en matière de fourniture d'électricité pour les consommateurs dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond (3). C'est le décret n°2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité qui encadre la mise en œuvre de ce tarif. Un arrêté du 21 décembre 2012 (4) est venu élargir le périmètre des bénéficiaires du tarif social à ceux des ayants-droits à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS). Le plafond de ressources est d'en-

viron 35% supérieur à celui qui était jusqu'alors applicable et qui correspondait au plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Cette modification a permis d'étendre le bénéfice potentiel des tarifs sociaux en matière d'énergie à environ 400000 foyers (5).

Le TPN est calculé en appliquant un pourcentage de réduction au tarif réglementé de vente dans la limite d'un plafond mensuel de consommation. Ce pourcentage de réduction, défini par le décret du 8 avril 2004, dépend du nombre de personnes composant le foyer. Il varie en moyenne de 40 à 60% par rapport au montant des tarifs réglementés de vente (6). Constatant qu'un grand nombre de consommateurs répondant aux conditions de la tarification sociale n'engageaient pas les démarches permettant d'en bénéficier, le décret du 8 avril 2004 a été modifié en 2012 afin de procéder à l'automatisation de l'application du TPN (7). Selon cette procédure, il revient aux organismes d'assurance maladie de communiquer aux fournisseurs d'électricité, au moins une fois par trimestre, les éléments permettant d'identifier les personnes pouvant bénéficier du TPN. Sur la base de ces informations, les fournisseurs d'électricité adressent à ceux de leurs clients identifiés comme bénéficiant du tarif social une attestation les informant qu'ils remplissent les conditions ouvrant droit au bénéfice dudit tarif, en précisant que, sauf refus exprès de leur part dans un délai de quinze jours, cette tarification leur sera appliquée. A l'expiration de ce délai de quinze jours, et sauf refus du consommateur, la tarification sociale est appliquée pendant un an.

Le « tarif spécial de solidarité » (TSS) en matière de gaz naturel

De la même manière, un tarif spécial de solidarité est applicable à la fourniture de gaz naturel (8). Ce tarif est ouvert à tous les consommateurs de gaz naturel qui bénéficient du TPN et les modalités d'application de la tarification sociale en matière d'électricité sont applicables au TSS (transmission des fichiers aux fournisseurs de gaz naturel, automatisation de l'application du tarif) (9). Le TSS est calculé sur la base d'une déduction forfaitaire sur le prix de fourniture fixé dans le contrat d'abonnement souscrit par le client domestique auprès de son fournisseur de gaz naturel (10). Des

dispositions spécifiques sont prévues pour permettre aux habitants des immeubles chauffés collectivement au gaz de bénéficier du TSS (11). Dans ce cas, l'application du tarif social correspond à un versement forfaitaire. Les montants de ces déductions et versements forfaitaires sont fixés en annexe du décret n°2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité.

Les tarifs sociaux : une obligation de service public

L'application des tarifs sociaux en matière de vente d'électricité et de gaz constitue, de par la loi, une obligation de service public. Ainsi, la mission de service public de la fourniture d'électricité est définie comme concourant « à la cohésion sociale par la mise en œuvre de la tarification spéciale dite « produit de première nécessité » mentionnée à l'article L.337-3 » (12). De même, parmi les différentes obligations de service public assignées aux opérateurs dans le secteur du gaz figure l'application du TSS (13).

La mise en œuvre de cette tarification sociale a un coût. Les fournisseurs d'électricité et de gaz sont tenus de rembourser aux organismes d'assurance maladie l'ensemble des frais liés à la transmission des informations nécessaires à l'application de la tarification sociale. Pour leur part, les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel se voient compenser leurs charges résultant de l'application du tarif social par le biais de contributions.

En matière d'électricité, cette compensation est mise en œuvre à travers la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE). Le financement de la CSPE est assuré par des contributions payées par les consommateurs finals d'électricité dont le montant est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée (14).

Pour le secteur du gaz, la compensation est assurée par des contributions dues par les fournisseurs de gaz naturel, dont le montant est calculé au prorata de la quantité de gaz naturel vendue par ces fournisseurs aux consommateurs finals (15).

À l'origine, si tous les fournisseurs étaient habilités à proposer le TSS dans le secteur du gaz, seuls les opérateurs bénéficiant d'un monopole pour la fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés de vente (EDF et les entreprises locales de distribution) pouvaient appliquer le TPN. L'Autorité de la concurrence et la Commission de régulation de l'énergie ont recommandé de permettre aux fournisseurs alternatifs d'électricité de proposer les tarifs sociaux afin de fluidifier davantage l'application de la tarification sociale (16). La loi du n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite loi « Brottes », a procédé à cette ouverture.

Cette loi a ainsi fait de l'application du TPN une obligation de service public s'imposant à l'ensemble des fournisseurs d'électricité. L'application de ce tarif ne relève donc plus

du monopole dévolu à EDF et aux entreprises locales de distribution. Toutefois, en mettant un terme à cette exclusivité, le législateur n'a pas entendu remettre en cause le rôle des autorités organisatrices de la distribution et de la fourniture d'électricité en la matière : celles-ci se voient reconnaître un pouvoir de contrôle sur la mise en œuvre du TPN quel que soit le fournisseur concerné (17).

Ce contrôle devrait continuer à être exercé dans le cadre du contrat de concession liant la collectivité au fournisseur d'électricité aux tarifs réglementés de vente, selon les modalités prévues par ce contrat, lorsque le tarif social est mis en œuvre au profit de consommateurs bénéficiant des tarifs réglementés.

En revanche, rien n'est précisé dans la loi sur les modalités d'exercice du contrôle lorsque le tarif social bénéficie à un client ayant souscrit une offre de marché. On peut penser que la collectivité sera en mesure de procéder à ce contrôle selon un règlement de service qu'elle établira à cette fin.

Gestion des coupures en cas d'impayés

Outre la tarification sociale, le législateur a également institué un dispositif d'encadrement des coupures en cas d'impayés pour lutter contre la précarité énergétique. Ce dispositif est applicable à toute personne ou famille éprouvant

À NOTER

Un dispositif d'encadrement des coupures en cas d'impayés est applicable à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières et pas uniquement aux consommateurs bénéficiant du tarif social en matière énergétique.

des difficultés particulières et pas uniquement aux consommateurs bénéficiant du tarif social en matière énergétique. Ainsi, la loi « Brottes » du 15 avril 2013 est venue modifier l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles pour prévoir le maintien de la fourniture d'énergie en cas de non-paiement des factures, et ce jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. En outre, une « trêve hivernale » est prévue du 1^{er} novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante : durant cette période, les fournisseurs d'énergie ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption de la fourniture d'énergie pour non-paiement des factures. Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins, pendant cette trêve hivernale, procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs bénéficiant du TPN.

L'avenir des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz

S'orientent-ils vers la mise en place d'un bouclier énergétique et la création d'un droit aux économies d'énergie ? Un décret devrait prochainement être publié pour mettre en application les nouvelles dispositions de la loi Brottes relatives aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce (••)

RÉFÉRENCES

Code de l'énergie (C. énergie), art. L.121-5, L.121-6 et s., L.121-32, L.121-37, L.337-3, L.445-5

À LIRE

Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France présentée par le Conseil national du débat sur la transition énergétique, en juillet 2013.

www.transition-energetique.gouv.fr

(●●●) décret viendra modifier les règles définies dans les décrets susmentionnés du 8 avril 2004, pour le TPN et du 13 août 2008, pour le TSS.

L'Autorité de la concurrence a rendu un avis sur ce projet de décret (18). On apprend, à la lecture de cet avis, qu'il est prévu d'ajouter un critère d'éligibilité aux tarifs sociaux qui serait fondé sur le revenu fiscal de référence, en complément des critères actuels (ayants droits à la CMUC et à l'ACS). Selon l'Autorité de la concurrence, ce critère complémentaire aurait pour effet d'étendre le bénéfice des tarifs sociaux à 4 millions de foyers, au lieu des 1,3 million actuellement bénéficiaires.

Déduction forfaitaire sur la facture d'électricité

L'autre modification apportée par ce projet de décret tient aux modalités de calcul du TPN: dans la mesure où l'application de ce tarif s'impose désormais à l'ensemble des fournisseurs, il ne serait plus fait référence aux tarifs réglementés de vente de l'électricité pour son calcul; le TPN consisterait en une déduction forfaitaire sur la facture d'électricité établie en fonction de la puissance souscrite et de la taille du foyer. La portée concrète d'une telle modification sur le niveau des tarifs finalement payés par le consommateur interroge certaines collectivités (19).

Ce futur décret ne sera sans doute pas la dernière étape de la réforme des tarifs sociaux. Dans son récent rapport d'audit, le président de l'Ademe souligne la nécessité de poursuivre la simplification du dispositif et recommande l'institution d'un prestataire unique pour, d'une part, assurer l'interface entre les organismes sociaux, l'administration fiscale et les fournisseurs, d'autre part, informer les bénéficiaires (20).

Instauration d'un bouclier énergétique ?

Au-delà de l'amélioration du dispositif des tarifs sociaux, le président de l'Ademe recommande la création d'un véritable bouclier énergétique. Deux options sont ainsi envisagées: substituer au dispositif existant un nouveau dispositif adossé à une aide sociale telle que les aides personnalisées au logement ou compléter la tarification sociale par un chèque énergie. C'est cette seconde option qui est recommandée par l'Ademe. Le chèque énergie consisterait en une aide versée directement au consommateur, notamment dans les cas où le contrat d'abonnement au gaz ou à l'électricité n'a pas été identifié.

La mise en place d'un «bouclier énergétique», notamment sous la forme d'un chèque énergie, est également une mesure préconisée par le Conseil national du débat sur la transition énergétique, lequel envisage d'ailleurs qu'une telle aide pourrait, à terme, se substituer aux tarifs sociaux (21).

De manière plus générale, l'enjeu lié à la lutte contre la précarité énergétique a bien été identifié dans le cadre du débat sur la transition énergétique. La synthèse des travaux de ce débat recommande ainsi de parvenir au «juste équilibre entre l'allégement à court terme des factures des ménages vulnérables et le traitement structurel des facteurs de la vulnérabilité (consommations contraintes)» (22).

À NOTER

La mise en place d'un «bouclier énergétique», notamment sous la forme d'un chèque énergie, est une mesure préconisée par le Conseil national du débat sur la transition énergétique.

L'objectif est de compléter la tarification sociale par des aides permettant aux consommateurs vulnérables de maîtriser leur consommation d'énergie, en particulier en favorisant les travaux

de rénovation de leurs logements. Le projet de loi de programmation sur la transition énergétique qui devrait être présenté au printemps 2014 consacrera peut-être un droit aux économies d'énergie.

(1) www.developpement-durable.gouv.fr

(2) Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 juillet 2013 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

(3) C. énergie, art. L.337-3.

(4) Arrêté du 21 décembre 2012 portant modification de l'annexe au décret n°2004-325 du 8 avril 2004 modifié relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité.

(5) Source: www.energie2007.fr, 26 décembre 2012.

(6) Source: Avis n°13-A-13 du 24 juillet 2013 précité.

(7) Décret n°2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.

(8) C. énergie, art. L.445-5.

(9) Décret n°2008-778 du 13 août 2008 précité.

(10) Article 2 du décret n°2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité.

(11) Article 6 du décret n°2008-778 du 13 août 2008 précité.

(12) C. énergie, art. L.121-5.

(13) C. énergie, art. L.121-32.

(14) C. énergie, art. L.121-6 et s.

(15) C. énergie, art. L.121-37.

(16) Avis n°12-A-03 du 14 février 2012 de l'Autorité de la concurrence concernant un projet de décret relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité; délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 février 2012 portant avis sur le projet de décret relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

(17) CGCT, art. L.2224-31.

(18) Avis n°13-A-13 du 24 juillet 2013 concernant un projet de décret relatif aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

(19) Communiqué de presse du Sipperec du 25 juillet 2013 sur le projet de décret TPN, www.sipperec.fr.

(20) Voir le rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie du 17 juillet 2013.

(21) Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France présentée par le Conseil national du débat sur la transition énergétique, en juillet 2013, www.transition-energetique.gouv.fr.

(22) Ibid.

À RETENIR

➤ Droit aux économies d'énergie.

Au-delà des mesures instaurant une sorte de «bouclier énergétique», le projet de loi de programmation sur la transition énergétique, qui devrait être présenté au printemps 2014, consacrera peut-être un droit aux économies d'énergie.