

N° 537

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique,*

Par Mme Denise SAINT-PÉ,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, présidente ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, vice-présidents ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, secrétaires ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

**Voir les numéros :**

Sénat : 260 et 538 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
EXAMEN DES ARTICLES .....	7
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 100-1 A du code de l'énergie) <b>Élévation de l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental</b> .....	7
• <i>Article 2</i> (article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles) <b>Interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz tout au long de l'année pour les bénéficiaires du chèque énergie</b> .....	12
• <i>Article 3</i> (article 266 <i>quinquies</i> et 266 <i>quinquies</i> C du code des douanes) <b>Exonération de taxes sur la consommation d'électricité et de gaz des bénéficiaires du chèque énergie</b> .....	18
• <i>Article 4</i> (article 278-0 <i>bis</i> du code général des impôts) <b>TVA à taux réduit sur une partie des consommations d'énergie</b> .....	25
• <i>Article 5</i> <b>Rapport sur la libéralisation du marché de l'énergie</b> .....	29
• <i>Article 6</i> <b>Gage</b> .....	30
EXAMEN EN COMMISSION .....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	43
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	45



Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi déposée par les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste traite d'un sujet d'importance pour la vie quotidienne de nos concitoyens. **L'énergie est en effet indispensable pour se chauffer, pour se déplacer, pour communiquer.** Il s'agit d'une **dépense contrainte**, qui pèse d'autant plus lourd dans le budget des ménages qu'ils n'en maîtrisent pas tous les déterminants, qu'il s'agisse de l'évolution des prix mondiaux de l'énergie ou de l'isolation du logement, lorsque les moyens financiers manquent pour y réaliser des travaux.

Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), **3,3 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique** en 2017, soit 6,7 millions de personnes et 11,6 % de la population française<sup>1</sup>, tandis que 15 % des ménages sondés déclaraient avoir souffert d'une sensation de froid chez eux au cours de l'hiver 2017-2018.

Pour réduire cette fracture énergétique, la proposition de loi prévoit d'abord **d'élever l'accès à l'énergie au rang de « droit fondamental »** (article 1<sup>er</sup>). Dans la mesure où cette disposition n'aurait **pas d'effet juridique notable**, votre commission juge préférable de **réfléchir à l'amélioration de dispositifs existants et concrets**, tels que le chèque énergie, plutôt qu'au statut, symbolique, du droit à l'énergie.

Le texte propose ensuite deux types de mesures. La première consisterait à **étendre l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz**, qui ne vaut aujourd'hui que pendant la trêve hivernale, **à l'ensemble de l'année**, comme c'est déjà le cas pour l'eau. Cette protection nouvelle bénéficierait uniquement aux **bénéficiaires du chèque énergie**, soit 5,8 millions de ménages cette année (article 2).

Or, une telle mesure aurait pour effet, comme le retour d'expérience de l'eau l'a montré, de **déresponsabiliser une partie des clients** et **d'augmenter les impayés**, dont le coût se reporterait sur l'ensemble des consommateurs, y compris les plus modestes. Elle tendrait aussi à **masquer le coût réel de l'énergie** et **désinciterait à la maîtrise des consommations**, à rebours de nos objectifs climatiques. Elle **pourrait aussi conduire à des effets d'aubaine importants** si, du fait des difficultés d'identification des bénéficiaires par les fournisseurs, elle venait à protéger indifféremment les ménages précaires comme les plus riches, de la même façon qu'aucune coupure n'est aujourd'hui décidée durant la trêve hivernale pour les résidences secondaires comme pour les résidences principales, à défaut de connaître avec certitude l'usage du logement.

---

<sup>1</sup> Soit les ménages consacrant plus de 8 % de leurs revenus au paiement de l'énergie du logement et qu'il appartient aux 30 % de ménages les plus modestes

À l'inverse, **certains publics précaires n'en bénéficieraient pas**, car n'étant pas éligibles au chèque énergie. Enfin, l'annonce d'une possible coupure **déclenche un processus** d'évaluation de la situation du client, d'orientation vers les différentes aides disponibles et d'étalement des paiements, ce qui **permet d'éviter dans certains cas l'accumulation de dettes** par les ménages.

Pour alléger la fiscalité énergétique, il est proposé **d'exonérer les bénéficiaires du chèque énergie de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) (article 3), et d'appliquer un taux réduit de TVA à 5,5 % sur une première tranche de consommation** d'électricité, de chaleur ou de gaz, dont le niveau serait fonction, notamment, de la composition familiale du foyer, mais sans condition de ressources (article 4).

Or, ces deux mesures seraient à la fois **complexes à mettre à œuvre sur les plans juridique et pratique, et largement inefficaces sur le fond**. Outre le fait que le droit européen n'autorise pas l'application de régimes d'exonération ou de taux différents entre les ménages, leur éventuelle mise en place complexifierait considérablement la facturation, induirait des risques d'erreurs et des surcoûts importants et supposerait que les fournisseurs aient accès aux données relatives à la composition du foyer, qui sont des données personnelles. Enfin, **leur rapport coût-efficacité serait très peu favorable** : la perte de recettes pour l'État serait **d'au moins 2,5 milliards d'euros** par an pour une mesure touchant, dans le cas de la TVA, l'ensemble des consommateurs, y compris les plus riches.

Dès lors, votre commission **préconise d'améliorer et d'amplifier les dispositifs existants**. S'agissant du chèque énergie, elle souhaite en particulier la mise en place rapide du système de notification automatique des fournisseurs par l'Agence de services et de paiement, ainsi que l'intensification et la simplification de la communication sur le dispositif ; surtout, votre rapporteur estime que **ce sont les plus précaires qui devraient être ciblés en priorité**, en augmentant les montants maximaux du chèque pour les tranches de revenus les plus basses.

<p><b>Sous le bénéfice de ces observations, votre commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi.</b></p>
---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 100-1 A du code de l'énergie)

### Élévation de l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental

**Objet : cet article entend définir l'accès à l'énergie comme un droit fondamental.**

#### I. Le droit en vigueur

Le code de l'énergie mobilise **plusieurs concepts pour appréhender la dimension sociale de l'accès à l'énergie** : « *droit d'accès de tous les ménages à l'énergie* », « *lutte contre la précarité énergétique* » ou qualification de l'énergie comme un « bien de première nécessité ».

Aux termes de l'article L. 100-1, la politique énergétique doit ainsi « [garantir] *la cohésion sociale et territoriale en assurant un **droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif** au regard de leurs ressources* » et « [lutter] *contre la précarité énergétique* ».

Selon l'article L. 100-2, l'État doit veiller à garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, définie comme un « *bien de première nécessité* », mais seule l'électricité est ensuite qualifiée expressément de « *produit de première nécessité* » (art. L. 121-1). Or, si la première occurrence n'a semble-t-il pas de conséquence juridique notable, la seconde **fonde l'existence d'un « service public de l'électricité »** sur lequel le Conseil d'État s'est manifestement appuyé pour justifier la différence opérée entre l'électricité et le gaz dans les contentieux récents sur les tarifs réglementés qu'il a eus à trancher – autorisant le maintien des tarifs pour l'électricité, mais pas pour le gaz<sup>1</sup>.

**Sur le plan fiscal**, la qualification de bien de première nécessité n'emporte **pas d'effet particulier** : en droit interne comme en droit européen, les secteurs et les biens qui peuvent bénéficier d'une fiscalité réduite sont limitativement énumérés<sup>2</sup>, sans lien avec leur éventuelle qualification juridique.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 19 juillet 2017, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode)* et Conseil d'État, 18 mai 2018, *Société Engie et Anode*.

<sup>2</sup> Cf. *infra* le commentaire des articles 3 et 4 de la proposition de loi.

La précarité énergétique a quant à elle été définie par la loi « Grenelle 2 » de 2010<sup>1</sup> en ces termes : « *est en situation de précarité énergétique (...) une personne qui éprouve **dans son logement**<sup>2</sup> des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ».

Parce qu'elle mobilise à la fois des critères objectifs de revenus et de qualité des logements et le ressenti des personnes interrogées, la précarité énergétique est un phénomène qui reste **difficile à quantifier**. Pour mieux le mesurer, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a modifié sa méthodologie en 2018 et retient désormais deux indicateurs :

- un « **taux d'effort énergétique** », en vertu duquel un ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsqu'il consacre plus de 8 % de ses revenus pour payer la facture énergétique de son logement et qu'il appartient aux trois premiers déciles de revenus (soit les 30 % de ménages les plus modestes). Selon cet indicateur<sup>3</sup>, **3,3 millions de ménages étaient en précarité énergétique en 2017, soit 6,7 millions de personnes** (11,6 % de la population française) ;

- un **indicateur sur le ressenti du froid**, tiré du baromètre Énergie-Info réalisé chaque année par le Médiateur de l'énergie et qui permet de quantifier le phénomène d'auto-restriction de la consommation d'énergie : au cours de l'hiver 2017-2018, **15 % des ménages ont ainsi déclaré avoir souffert d'une sensation de froid chez eux**.

**De nombreux dispositifs** existent pour aider les ménages en situation de précarité énergétique soit à payer leurs factures, soit à améliorer leurs conditions d'habitat :

- Le « **chèque énergie** » : codifié à l'article L. 124-1 du code de l'énergie et remplaçant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les tarifs sociaux de l'électricité (tarif de première nécessité, TPN) et du gaz (tarif spécial de solidarité, TSS), le chèque énergie est une aide au paiement des dépenses d'énergie relatives au logement<sup>4</sup>. Il est attribué par l'Agence de services et de paiement (ASP) aux ménages dont le **revenu fiscal annuel de référence est**

---

<sup>1</sup> Art. 11 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>2</sup> On notera que la précarité énergétique n'intègre pas, dans sa définition légale, les dépenses énergétiques liées au transport. Bien qu'elles touchent pour partie les mêmes publics, les spécificités de chacune de ces problématiques justifient, selon la plupart des acteurs entendus par votre rapporteur, le choix d'instruments d'observation distincts et de politiques publiques ciblées.

<sup>3</sup> Qui est basé sur les données issues de l'enquête nationale logement (ENL) de l'Insee, qui a lieu environ tous les 7 ans et dont la dernière édition remonte à 2013. Entre deux enquêtes, l'ONPE actualise ces chiffres à partir des données du Commissariat général au développement durable.

<sup>4</sup> Bien qu'il puisse aussi, en théorie, financer des travaux, le montant du chèque, même cumulable sur trois ans, est en pratique trop faible et le reste à charge trop important pour déclencher, à lui seul, des travaux.



**inférieur à 10 700 euros** par unité de consommation (UC)<sup>1</sup>. En 2019, son montant moyen a été revalorisé de 50 euros pour atteindre **en moyenne 200 euros par foyer**<sup>2</sup>, et le nombre des ménages éligibles a été porté à 5,8 millions, soit 2,2 millions de plus qu'en 2018<sup>3</sup>, pour un coût total d'environ **900 millions d'euros**.

Si l'attribution du chèque énergie est automatique, son bénéficiaire suppose en revanche **une démarche active du bénéficiaire** pour l'affecter au paiement d'une dépense, conduisant à un taux de non-recours qui était au 31 mars 2019, selon la Cour des comptes, de près de 25 %<sup>4</sup>.

En outre, l'éligibilité au chèque énergie permet de bénéficier de « **droits connexes** » parmi lesquels l'interdiction de la réduction de puissance d'électricité entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars (art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles), l'exonération des frais de mise en service et la réduction des frais de déplacement pour impayés ou encore la mise à disposition d'afficheurs déportés dans le cadre du déploiement des compteurs communicants (*cf. infra*).

- Les **Fonds de solidarité logement (FSL)** : gérés par les départements, ces fonds accordent également des aides financières sous forme de **subvention ou de prêt** aux personnes rencontrant des difficultés pour assurer les **dépenses de leur logement, dont celles relatives aux factures d'électricité, de gaz ou d'eau**. Chaque FSL a son **propre règlement intérieur** et donc ses propres critères d'attribution. Au total, les dépenses du FSL sont estimées à environ **300 millions d'euros par an**.

- Le programme « **Habiter mieux** » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) : l'aide financière, qui varie selon la composition familiale et le montant des revenus, peut atteindre 10 000 euros pour financer des travaux de rénovation permettant un gain énergétique d'au moins 25 %. Peuvent en bénéficier les propriétaires occupants mais aussi les propriétaires-bailleurs lorsqu'ils s'engagent à louer les logements à des ménages modestes de façon durable par convention à un loyer abordable. En 2018, 62 345 logements ont été rénovés en bénéficiant des subventions de l'Anah, pour un total de **527 millions d'euros engagés**.

- Les **certificats d'économie d'énergie (CEE) « précarité énergétique »** : créé en 2006, le dispositif des CEE repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par la loi aux vendeurs d'énergie, appelés les « obligés ». Un objectif pluriannuel de volumes

---

<sup>1</sup> Une personne constitue 1 UC, la deuxième personne constitue 0,5 UC et chaque personne supplémentaire constitue 0,3 UC.

<sup>2</sup> Son montant annuel varie de 48 euros à 277 euros selon la composition du ménage.

<sup>3</sup> Suite au relèvement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, du plafond d'attribution du chèque de 7 700€ à 10 700€ par an et par unité de consommation.

<sup>4</sup> Selon la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, le taux d'usage du chèque énergie était à cette date de 75,33 %.

d'économies d'énergie à réaliser est défini<sup>1</sup> et réparti entre les distributeurs, en fonction de leurs volumes de ventes. En fin de période, ces obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de CEE équivalent à ces obligations. Depuis 2016, une **obligation spécifique au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique** s'est ajoutée : sur la période 2016-2017, les obligés devaient ainsi justifier d'économies d'énergie de 150 TWh cumac au bénéfice de ces ménages. Pour la période 2018-2020, **cette obligation a été portée à 400 TWh cumac**, soit le quart du total des obligations à réaliser dont le montant est évalué à environ 9 milliards d'euros. C'est dans le cadre des CEE qu'ont en particulier été mises en place les opérations « coups de pouce » attribuant des primes, dont le montant varie suivant les ressources du ménage, pour le remplacement d'un système de chauffage ou pour l'isolation du logement.

- Les **afficheurs déportés** : pour aider les bénéficiaires du chèque énergie à maîtriser leurs consommations, la loi « Transition énergétique » de 2015<sup>2</sup> a prévu qu'un afficheur déporté devait être mis à leur disposition gratuitement pour les informer de leur consommation exprimée en euros, et en temps réel pour l'électricité. En pratique, **aucun afficheur déporté n'a à ce jour été installé en raison du coût de la mesure.**

- Enfin, les ménages en situation de précarité énergétique peuvent aussi bénéficier de **dispositifs qui ne leur sont pas spécifiques** tels que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), la TVA à taux réduit de 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique, ou l'éco-prêt à taux zéro, auquel la mise en place du Fonds de garantie pour la rénovation énergétique facilite désormais l'accès des ménages aux revenus modestes.

## II. La proposition de loi initiale

Considérant, dans l'exposé des motifs, que « *l'accès à l'énergie tout au long de l'année devient une nécessité impérieuse pour éviter l'exclusion* », les auteurs de la proposition de loi proposent, par le présent article, d'**ériger l'accès à l'énergie au rang de « droit fondamental »** par l'ajout d'un article L. 100-1 A au début du titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'énergie.

Dans l'esprit des auteurs, la reconnaissance de ce droit a vocation à légitimer les autres mesures de la proposition de loi qui dans une certaine mesure en découlent : interdiction des coupures d'énergie tout au long de l'année pour les ménages en situation de précarité énergétique (article 2), exonération ou taux réduit de taxes pour des publics ou pour des usages particuliers (articles 3 et 4).

---

<sup>1</sup> 501 Twh cumulés-actualisés (« cumac ») entre 2006 et 2014, 700 TWh cumac pour la période 2015-2017 et 1 600 TWh cumac pour la période 2018-2020.

<sup>2</sup> Art. 28 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

### III. La position de votre commission

La disposition proposée par le présent article ne revêt, en elle-même, **aucune portée normative** et relève avant tout du domaine **déclaratif**.

Selon la très grande majorité des personnes auditionnées par votre rapporteur, l'élévation de l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental, qui **n'en modifierait pas la place dans la hiérarchie des normes**<sup>1</sup>, n'aurait **pas d'effet juridique notable en tant que tel**.

Sur le plan fiscal en particulier, elle **ne lèverait pas les obstacles juridiques** à l'application de régimes d'exonération ou de taux différenciés en fonction de la situation sociale ou de la composition familiale des foyers, comme proposé aux articles 3 et 4. À l'inverse, l'interdiction des coupures d'énergie tout au long de l'année pour les ménages en situation de précarité énergétique **pourrait être mise en œuvre avec ou sans cette qualification** de « droit fondamental »<sup>2</sup>.

Sans conséquence juridique directe, la disposition **pourrait malgré tout avoir certains effets indirects** : selon certains des interlocuteurs interrogés par votre rapporteur, la consécration d'un droit fondamental à l'accès à l'énergie pourrait ainsi, par exemple, donner une **plus grande chance de succès aux procédures de référé** prévues par le code de procédure civile, entraîner **l'automatisme de certains dispositifs** visant à garantir cet accès (aide juridique systématique, fournisseur de dernier recours, etc.), **voire ouvrir la voie**, à l'instar du droit au logement opposable, à **une forme d'opposabilité**, avec des voies de recours mises à disposition du citoyen pour obtenir sa mise en œuvre effective.

Votre rapporteur note aussi **une forme de tension, voire de contradiction** entre, d'une part, la consécration par l'article 1<sup>er</sup> d'un droit fondamental qui, en tant que tel, **devrait s'appliquer à tous, sans distinction de revenu** et, d'autre part, le périmètre retenu pour certaines des mesures proposées ensuite. En limitant l'interdiction des coupures d'énergie tout au long de l'année ou les exonérations de taxes aux seuls ménages éligibles au chèque énergie, **l'universalité qui s'attache normalement à un droit fondamental serait rompue**.

---

<sup>1</sup> Comme ce pourrait être le cas si le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État accordait au droit à l'énergie une valeur constitutionnelle (en se fondant par exemple sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou sur le préambule de la Constitution de 1946, comme le juge constitutionnel l'a fait, par le passé, pour le droit à un logement décent dans une décision 94-359 DC). Dans ce cas, le législateur serait tenu à la fois de tirer les conséquences de ce principe sur la hiérarchie des normes et de concilier ce principe avec les autres principes à valeur constitutionnelle.

<sup>2</sup> À la lumière de sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 sur l'interdiction des coupures d'eau, il est vraisemblable que le Conseil constitutionnel, s'il devait être saisi de la question, jugerait que l'atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre qui en résulterait ne serait pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Enfin, votre rapporteur considère que pour lutter efficacement contre la précarité énergétique et garantir au plus grand nombre « *un droit effectif à l'accès à l'énergie* », comme visé dans l'intitulé de la proposition de loi, il vaut bien mieux **réfléchir à l'amélioration des dispositifs existants et concrets** plutôt qu'au statut, symbolique, du droit à l'énergie dont les conséquences juridiques, fiscales, économiques et sociales sont incertaines.

Préférant l'effectivité, l'efficacité et le pragmatisme à l'affirmation d'un principe général porteur d'insécurité juridique, votre rapporteur n'est donc pas favorable à cette disposition.

**Votre commission n'a pas adopté l'article 1<sup>er</sup>.**

## *Article 2*

(article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles)

### **Interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz tout au long de l'année pour les bénéficiaires du chèque énergie**

**Objet : cet article propose d'étendre le principe de la trêve hivernale, au cours de laquelle la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz ne peut être interrompue pour cause d'impayés, à l'ensemble de l'année pour les ménages éligibles au chèque énergie.**

#### **I. Le droit en vigueur**

Le principe de la **trêve hivernale en matière de fourniture d'énergie** est fixé à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que « *les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale<sup>1</sup>, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles* » **entre le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante.**

Durant cette période, **les fournisseurs d'électricité, et eux seuls<sup>2</sup>, peuvent néanmoins procéder à une réduction de la puissance délivrée, sauf pour les ménages éligibles au chèque énergie** qui bénéficient à cet égard d'une protection supplémentaire. Le reste de l'année, la réduction de puissance est autorisée par la loi, comme la coupure, indépendamment des revenus du foyer en situation d'impayés.

---

<sup>1</sup> En pratique, l'interdiction des coupures trouve également à s'appliquer aux résidences secondaires à défaut, pour les fournisseurs, de connaissance du caractère principal ou secondaire de l'habitation.

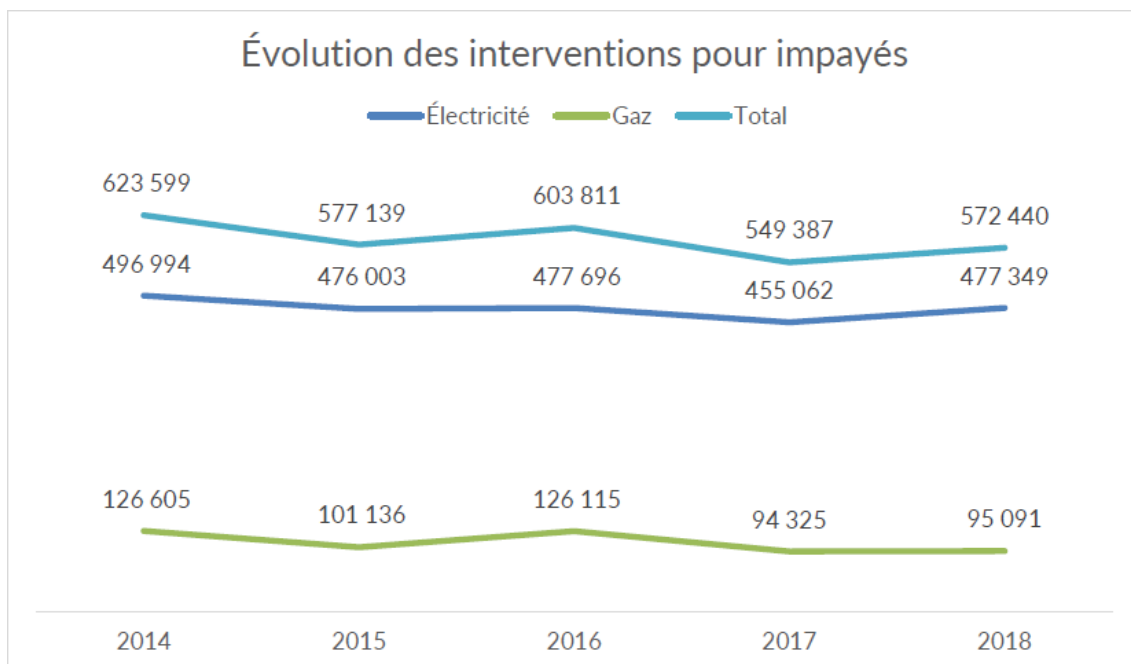
<sup>2</sup> Outre l'article L. 115-3, cf. le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, qui explicite que la fourniture peut « être réduite ou interrompue pour l'électricité, ou interrompue pour le gaz, la chaleur ou l'eau ».

En matière de fourniture d'eau, le même article L. 115-3 pose un **principe général d'interdiction des coupures d'eau tout au long de l'année.**

En 2018, selon les données du Médiateur national de l'énergie, les fournisseurs d'électricité ont procédé à 247 490 coupures de courant pour impayés et à 229 859 réductions de puissance pour le même motif – dont les deux tiers des réductions sont opérées pendant la trêve hivernale –, pour un total de **477 349 interventions, un chiffre en hausse de 4,9 % par rapport à 2017** et qui, rapporté aux 32,7 millions de sites résidentiels desservis, représente **un peu moins d'1,5 % des clients.**

En gaz, où la réduction de puissance est à la fois **inenvisageable** pour des raisons techniques d'acheminement et de sécurité et n'est, en tout état de cause, autorisée ni durant la trêve hivernale ni durant le reste de l'année, **95 091 coupures pour motif d'impayés ont été recensées en 2018**, soit une hausse de 0,8 % par rapport à 2017, après une diminution de 25 % l'année précédente. Rapportés aux 10,7 millions de sites desservis, ces coupures représentaient **un peu moins de 0,9 % des clients.**

Au total, **entre 2014 et 2018, les interventions pour impayés d'électricité ou de gaz ont diminué de 8,2 %**, avec une baisse plus marquée pour le gaz (- 25 %) que pour l'électricité (- 4 %).



*Source : Médiateur national de l'énergie*

En matière de fourniture de chaleur, **si l'interruption de fourniture est autorisée** par la loi en dehors de la trêve hivernale, elle n'est **en pratique que très peu, voire pas du tout mise en œuvre** : le contrat de fourniture étant souscrit avec une copropriété ou un bailleur social, les factures sont dans la très grande majorité des cas acquittées sans coupure effective, à charge pour la copropriété ou le bailleur social, ensuite, de recouvrer les éventuels impayés de charges auprès des copropriétaires ou locataires.

En matière de fourniture d'eau, il ressort des textes d'application de l'article L. 115-3<sup>1</sup> comme de la jurisprudence<sup>2</sup> que **sont interdites, tout au long de l'année, non seulement les coupures mais aussi les réductions de débit d'eau**, ou « lentillages », pour tous les consommateurs et quelles que soient les circonstances.

En termes de procédure, lorsqu'un consommateur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau n'a pas acquitté sa facture dans un **délai de 14 jours** après sa date d'émission (ou à la date limite de paiement, lorsque cette date est postérieure), son fournisseur l'informe par un premier courrier qu'à défaut de règlement dans un **délai supplémentaire de 15 jours** – délai porté à 30 jours pour les ménages identifiés comme étant en situation de précarité énergétique – **sa fourniture pourra être réduite ou interrompue** dans les conditions prévues à l'article L. 115-3. Au préalable, un second courrier devra lui être envoyé pour **l'aviser, au moins 20 jours à l'avance**, de la réduction ou de l'interruption de fourniture, et l'informer de la possibilité de saisir les services sociaux. Dans l'intervalle, certains fournisseurs prennent contact avec les clients pour leur **proposer un échelonnement sans frais** des sommes dues, tandis que la réduction ou l'interruption de fourniture n'intervient, en règle générale et en dernière extrémité, pas avant un délai de plusieurs semaines, la résiliation du contrat pouvant elle-même être décalée par rapport à l'interruption de fourniture.

Quant à la voie contentieuse, elle n'est activée, selon les fournisseurs dont les pratiques varient, qu'en cas de mauvaise foi avérée du client ou lorsque les impayés à recouvrer sont importants<sup>3</sup> – ne serait-ce que parce que les coûts de telles procédures sont eux-mêmes élevés.

## II. La proposition de loi initiale

Considérant qu'« *il n'est pas justifié dans la France du XXI<sup>ème</sup> siècle de couper l'électricité ou le gaz à des familles* », les auteurs de la proposition de loi proposent, par le présent article, de compléter la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles afin d'**interdire les coupures d'électricité, de chaleur et de gaz tout au long de l'année pour les ménages éligibles au chèque énergie**.

En l'état et à défaut de mention contraire, la rédaction proposée permettrait par ailleurs toujours de procéder, pour la fourniture d'électricité, à des réductions de puissance en dehors de la trêve hivernale.

---

<sup>1</sup> Cf. le décret n° 2008-780 précité.

<sup>2</sup> Cf. en particulier l'arrêt 16 mai 2018 de la Cour de cassation.

<sup>3</sup> Certains fournisseurs ont indiqué à votre rapporteur éviter le recours au juge pour des clients identifiés comme précaires.

### III. La position de votre commission

Votre rapporteur partage bien entendu la préoccupation des auteurs de la proposition de loi d'assurer l'accès à l'énergie au plus grand nombre et de lutter contre la précarité énergétique. À la lumière du retour d'expérience de l'interdiction des coupures d'eau comme de la trêve hivernale en matière de fourniture d'énergie, il lui apparaît toutefois que **l'hypothèse d'une interdiction des coupures d'énergie tout au long de l'année doit être écartée**, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il est clairement ressorti des auditions menées par votre rapporteur que **l'interdiction des coupures d'eau** introduite par la « loi Brottes<sup>1</sup> » **a conduit à déresponsabiliser une partie des consommateurs et à accroître le nombre des impayés**. Depuis son instauration, les impayés et irrécouvrables d'eau sont ainsi passés, selon les données fournies par la Fédération des professionnels de l'eau, de 1,73 % du chiffre d'affaires de l'exercice précédent des fournisseurs en 2014 à 2,08 % en 2017, soit **une augmentation de 20 % en trois ans**. Dans le cas des régies publiques, ce taux se situerait parfois entre 5 et 10 %.

**Dans le même temps, le taux de recours au Fonds de solidarité logement (FSL) pour régler des impayés d'eau a diminué**. Entre 2014 et 2017, le montant des abandons de créances réalisés par les entreprises de l'eau à la demande du FSL est ainsi passé de 2,08 millions d'euros à 1,11 million, ce qui atteste d'une **évolution des priorités d'action des services sociaux** : dès lors que la menace d'une coupure d'eau disparaît, c'est le traitement des autres créances qui est privilégié.

Selon les fournisseurs d'eau, le même phénomène de hausse des impayés a été observé au Royaume-Uni, où le taux d'impayés pour l'eau, dont la fourniture ne peut être interrompue, serait sept fois supérieur au taux d'impayés constaté pour la fourniture d'énergie, qui elle peut être coupée. Dans une moindre mesure, il en est **de même, en France, durant la trêve hivernale, où le nombre d'impayés d'électricité et de gaz augmente**, conduisant parfois les ménages à changer de fournisseur en sortie de trêve sans s'acquitter de leurs factures.

Plus généralement, la multiplication des fournisseurs d'énergie permise par l'ouverture des marchés et la gratuité associée au changement de fournisseur conduisent certains ménages à **résilier leur précédent contrat sans régler entièrement leurs impayés**, phénomène qui pourrait être accentué si la menace de coupure disparaissait totalement.

Tous les fournisseurs interrogés par votre rapporteur ont par ailleurs indiqué que **les mauvais payeurs ne se trouvaient pas nécessairement parmi les foyers les plus démunis**, voire qu'à l'inverse, les plus modestes étaient souvent les plus prompts à régler leurs factures, malgré un budget

---

<sup>1</sup> Loi 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.

très contraint. Dès lors, l'interdiction des coupures tout au long de l'année pourrait engendrer **de possibles effets d'aubaine pour des clients de mauvaise foi qui n'ont pas de difficultés financières** et qui ne s'acquitteraient plus de leurs factures sans la menace d'une coupure ou d'une réduction de puissance, pour leur résidence principale ou secondaire.

En outre, plusieurs fournisseurs ont rappelé que **l'annonce d'une possible coupure ou réduction de puissance fait office d'« alerte »** et permet d'éviter que la situation d'un client ne s'aggrave – comme ce peut être le cas, d'ores et déjà, en sortie de trêve hivernale après que les impayés se sont accumulés – et d'établir le contact avec le client pour évaluer sa situation et lui proposer des solutions (montage d'un dossier d'aide sociale, activation de ses droits, étalement des paiements, etc.).

L'interdiction des coupures tout au long de l'année aurait par ailleurs **un autre effet négatif** : à rebours des efforts déployés par les pouvoirs publics en faveur des économies d'énergie, elle **n'inciterait plus les clients à maîtriser leurs consommations** et à traiter le problème en amont.

En n'exigeant plus, de fait, le paiement des factures en contrepartie d'une fourniture maintenue tout au long de l'année, le législateur **donnerait à penser que l'énergie n'a pas de coût**, à la fois en termes monétaires ou climatiques, **alors que ce coût serait reporté, d'une façon ou d'autre, sur la collectivité.**

Ainsi, d'après les acteurs du secteur de l'eau, l'augmentation des impayés retarderait les investissements dans le renouvellement des réseaux, conduirait à une hausse des dépenses de fonctionnement pour le suivi des dossiers et contribuerait à une **augmentation du prix de l'eau pour tous les foyers, y compris les plus modestes**. Il peut légitimement être attendu que, si l'on décidait d'appliquer la même interdiction des coupures tout au long de l'année pour la fourniture d'énergie, **les mêmes causes produiraient les mêmes effets**, dans des proportions nécessairement plus importantes dès que les factures d'énergie sont au moins cinq fois supérieures à celles de l'eau.

Sans minimiser la réalité des situations parfois très difficiles rencontrées sur le terrain, votre rapporteur se doit aussi de rappeler plusieurs éléments. Outre que le nombre des interventions pour impayés effectivement réalisées reste **très marginal par rapport au nombre de clients desservis** (moins de 0,9 % en gaz et moins d'1,5 % en électricité), **les pratiques des fournisseurs sont très encadrées** par la loi et par le décret « impayés » du 13 août 2008, et certains fournisseurs vont même au-delà des prescriptions légales et réglementaires, en termes de délais comme de moyens d'accompagnement mobilisés. Enfin, l'interruption du service délivré par un fournisseur **ne suspend véritablement l'accès à l'énergie que lorsque le client n'a pas préalablement déjà basculé** chez un nouveau fournisseur, ce qui est fréquemment le cas.



En proposant de limiter l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz tout au long de l'année aux **ménages éligibles au chèque énergie**, le présent article soulève encore deux difficultés. La première renvoie à **la difficulté, pour les fournisseurs, d'identifier** ceux qui, parmi leurs clients, bénéficient du chèque énergie. À la différence des tarifs sociaux qui étaient automatiquement imputés sur la facture, le chèque énergie implique en effet une **démarche proactive de la part du bénéficiaire**, qui doit d'une part **affecter lui-même le chèque** reçu au fournisseur d'énergie de son choix, et d'autre part **renvoyer l'attestation accompagnant le chèque aux fournisseurs non-destinataires du chèque** afin de bénéficier des **droits connexes** dont la protection en période de trêve hivernale fait partie.

Or, le **taux de non-recours** au chèque énergie était encore de près de 25 %<sup>1</sup> et **très peu de bénéficiaires du chèque énergie transmettent leur attestation**. Dès lors, un opérateur pourrait être amené à interrompre la fourniture d'énergie d'un ménage éligible au chèque énergie sans connaître sa situation. Pour réduire ces problèmes d'identification, un système de notification automatique des fournisseurs par l'Agence de services et de paiement (ASP) a bien été défini par décret en décembre dernier<sup>2</sup> mais le système ne devrait être opérationnel qu'en 2020. En l'état, **un risque contentieux existe** et pourrait aboutir, de la même façon que l'interdiction actuelle pour les résidences principales s'étend, de fait, aux résidences secondaires, à ce qu'aucune décision de coupure ne soit prononcée, quelle que soit la situation sociale du client.

La seconde difficulté, inhérente à l'absence d'autre critère disponible, tient au **choix du chèque énergie lui-même pour identifier les ménages en situation de précarité énergétique**. Si tous les bénéficiaires de ce chèque ne sont pas forcément en situation de précarité énergétique – le chèque étant attribué en fonction d'un niveau de ressources, et non d'un taux d'effort énergétique mesuré par la part des revenus consacrée à l'énergie –, **toutes les personnes en situation de précarité énergétique ne sont pas éligibles au chèque énergie** (ainsi des personnes en réinsertion vivant dans des logements en intermédiation locative, non assujetties à la taxe d'habitation, et n'entrant donc pas dans le cadre réglementaire, ou de certains foyers qui ont recours aux aides du FSL mais qui ne correspondent pas aux critères d'attribution du chèque énergie). **De ce point de vue, le dispositif proposé manquerait donc partiellement sa cible.**

**Votre commission n'a pas adopté l'article 2.**

---

<sup>1</sup> Cf. la note d'analyse de la Cour des comptes précitée sur l'exécution budgétaire 2018.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1216 du 24 décembre 2018 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie.

### Article 3

(article 266 *quinquies* et 266 *quinquies* C du code des douanes)

## **Exonération de taxes sur la consommation d'électricité et de gaz des bénéficiaires du chèque énergie**

**Objet : cet article entend exonérer les ménages éligibles au chèque énergie du paiement de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) et de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).**

### **I. Le droit en vigueur**

Au cours des dernières années, **les taxes sur l'énergie**, qu'elles portent sur la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz ou sur les carburants, **ont augmenté de façon significative**. Entre 2014 et 2018, la part des taxes est ainsi passée **de 33,3 % à 36 % sur les factures d'électricité et même de 18 % à 27 % sur les factures de gaz**<sup>1</sup>.

Au-delà d'un objectif, plus ou moins assumé, de rendement budgétaire, cette hausse a été justifiée, d'une part, par la nécessité de **financer le soutien aux énergies renouvelables** et, d'autre part, par la volonté de **donner un prix au carbone** pour désinciter à l'usage des énergies fossiles.

Pour ce faire, le montant de la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, qui finançait directement les subventions publiques aux énergies renouvelables jusqu'à son affectation au budget général de l'État, est rapidement passé **de 4,5 euros en 2010 à 22,5 euros par MWh depuis 2016, soit une multiplication par 5 en six ans**<sup>2</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce montant a toutefois été gelé et depuis 2017, tout lien d'affectation entre les charges de service public<sup>3</sup> et la CSPE a été supprimé : le produit de la CSPE est désormais entièrement reversé au budget de l'État, tandis que les énergies renouvelables sont financées par une fraction des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE sur les carburants, pour l'essentiel). En 2018, la CSPE représentait **13 % de la facture d'électricité d'un client résidentiel au tarif réglementé**, contre 6,5 % en 2012.

---

<sup>1</sup> Pour une facture aux tarifs réglementés, pour un client résidentiel en électricité et pour un client moyen en distribution en gaz, selon les données de l'Observatoire des marchés de détail de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), quatrièmes trimestres 2014 et 2018.

<sup>2</sup> Qui n'a du reste pas suffi à suivre la dynamique des dépenses de soutien, conduisant à la constitution d'une dette à l'égard d'EDF, acheteur obligé de l'électricité renouvelable, qui ne devrait être soldée que fin 2020.

<sup>3</sup> Qui comportaient, outre le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, le financement de la péréquation tarifaire avec les zones non interconnectées, les dépenses sociales (tarif social, contribution au fonds de solidarité logement, etc.) et le soutien à l'effacement.

Parallèlement, la **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel** (TICGN) a elle aussi très sensiblement augmenté à raison de la **trajectoire haussière de la « taxe carbone »** qu'elle intègre désormais, au même titre que les autres taxes pesant sur les énergies fossiles. Alors que les clients particuliers en étaient exonérés jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2014, son montant est **passé de 1,19 euro en 2013 à 8,45 euros par MWh en 2018, soit une multiplication par près de 7 en cinq ans**. Suivant le même mouvement que celui opéré pour la CSPE, la TICGN<sup>1</sup> est désormais intégrée, en tant que recette, au budget de l'État. En 2018, la TICGN comptait pour **10 % de la facture de gaz** d'un client moyen au tarif réglementé ; comme les autres taxes comportant une composante carbone, son montant a cependant été gelé à son niveau de 2018 en loi de finances pour 2019 alors qu'elle **devait encore pratiquement doubler d'ici à 2022**, pour atteindre 16,02 euros par MWh en 2022.

D'autres taxes pèsent encore sur les factures d'électricité et de gaz :

- **la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)**, qui représentait **3 % des factures** en 2018 et finance certains des droits spécifiques à **l'assurance vieillesse des personnels relevant du régime des industries électriques et gazières (IEG)**<sup>2</sup> ;

- **les taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TCFE)**, qui se déclinent en une taxe communale (TCCFE) et une taxe départementale (TDCFE) dont les montants sont fixés par les conseils municipaux et départementaux au profit des budgets des communes ou, selon les cas, de leurs EPCI, et des départements ; ces taxes, qui représentaient **5 % de la facture d'électricité** en 2018, sont les seules dont la part ait diminué depuis 2014 (6 % à cette date) ;

- enfin, **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**<sup>3</sup>, qui abonde le budget de l'État, s'applique **pour partie au taux réduit de 5,5 %** – sur le montant de l'abonnement, sur la partie « acheminement » couvrant les coûts de réseaux (transport et distribution)<sup>4</sup> ainsi que sur la CTA, **et pour partie au taux normal de 20 %** – sur le montant des consommations ainsi que sur les autres taxes (CSPE, TICGN et TFCE). En 2018, la TVA comptait pour **15 % de la facture d'électricité et 14 % de la facture de gaz**.

---

<sup>1</sup> Qui a par ailleurs été fusionnée, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec la contribution biométhane et la contribution au tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG).

<sup>2</sup> En 2004, il a été décidé de réformer le financement du régime spécial des IEG en prévoyant, d'une part, son adossement aux régimes de retraite de droit commun et, d'autre part, la couverture des droits spécifiques passés des personnels des activités dites « régulées » (distribution et transport d'électricité et de gaz) par une contribution prélevée sur le client final mais qui est en réalité neutre pour ce dernier (son coût étant compensé par la baisse des charges correspondantes pour les entreprises concernées et répercutées dans les tarifs d'utilisation des réseaux).

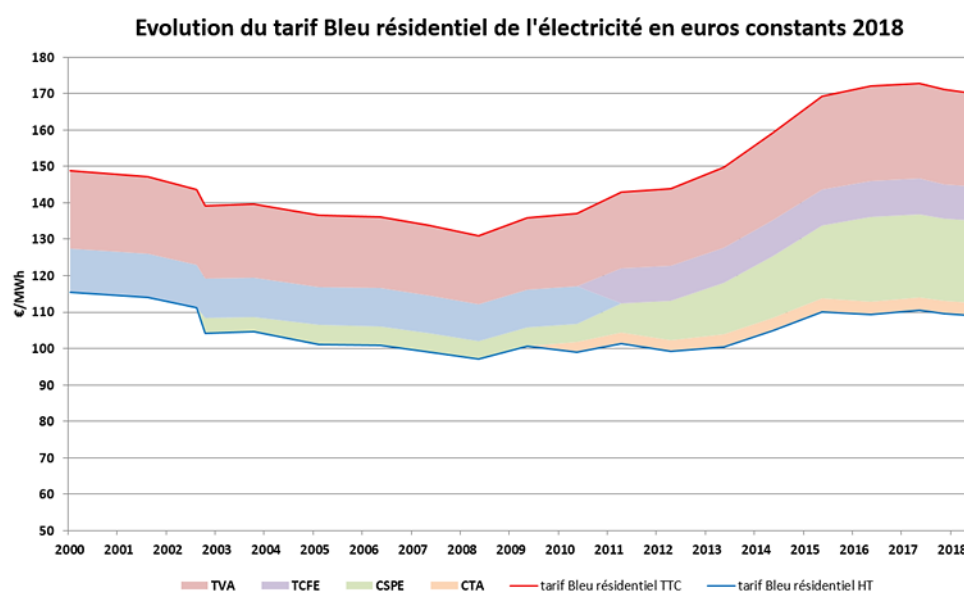
<sup>3</sup> Pour la France métropolitaine. Des taux différents sont appliqués en Corse et en outre-mer.

<sup>4</sup> Auxquels s'ajoutent les coûts du stockage pour le gaz.

Selon les données transmises par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), les ménages ont dépensé en moyenne **1 519 euros en énergie pour leur logement en 2017**, dont 895 euros pour l'électricité, 337 euros en gaz naturel, 187 euros en produits pétroliers, 57 euros en chaleur distribuée par réseau et 43 euros en bois. Toutes énergies confondues, **la fiscalité représenterait un peu moins d'un tiers de cette dépense et les taxes énergétiques (hors TVA) auraient presque doublé depuis 2011** (en euros 2017).

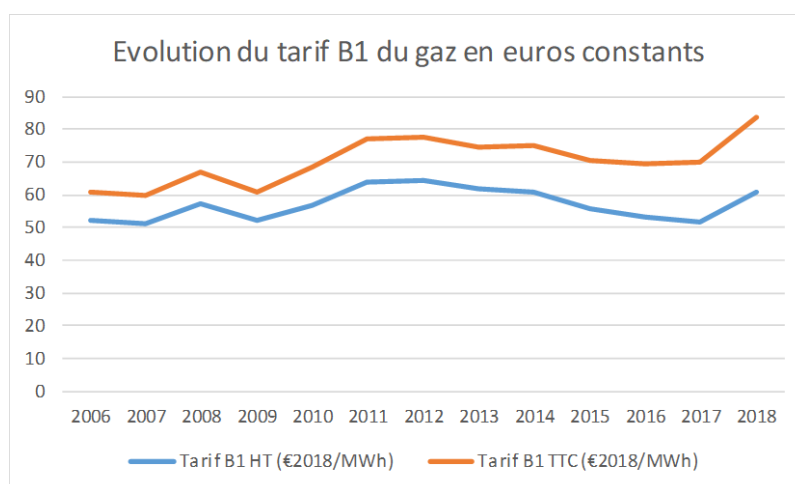
Au-delà de leur poids dans le budget des ménages, le Médiateur national de l'énergie observe que la présence de nombreuses taxes **rend plus difficile la bonne compréhension de sa facture** par le consommateur.

Les deux graphiques ci-après illustrent **le poids croissant des taxes** : manifeste pour l'électricité depuis 2010 et directement liée à l'évolution de la CSPE, la hausse apparaît plus limitée pour le gaz mais en voie d'accélération sous l'effet de la hausse de la TICGN.



De haut en bas : tarif Bleu résidentiel TTC, TVA, TCFE, CSPE, CTA et tarif Bleu résidentiel HT

Source : direction générale de l'énergie et du climat



Source : direction générale de l'énergie et du climat

Consécutivement, le produit total des taxes perçues sur l'énergie<sup>1</sup> a augmenté de 16,6 % entre 2016 et 2018.

Taxes	Recettes 2016 (Mds €)	Recettes 2017 (Mds €)	Recettes 2018 (Mds €)	Évolution 2016-2018 <sup>2</sup>
TICPE	28,52	30,55	33,33	+ 16,87 %
TICGN (chaleur + gaz)	1,13	1,62	2,21	+ 95,58 %
CSPE	6,25	7,86	7,71	+ 23,36 %
TVA sur les taxes (estimation)	7,2	8	8,7	+ 20,83 %
CTA	1,437	1,404	nc <sup>3</sup>	- 2,30 %
<b>Totale toutes taxes perçues</b>	<b>44,537</b>	<b>49,434</b>	<b>51,95</b>	<b>+ 16,65 %</b>
TVA perçue sur les dépenses d'énergie	nc	nc	nc	nc

Commission des affaires économiques, d'après les données fournies par la direction générale de l'énergie et du climat

Malgré la hausse des taxes, il reste que le poids total de l'énergie<sup>4</sup> dans le budget des ménages est relativement stable depuis 30 ans : 7,5 % en 1990 contre 7,2 % en 2017. Cette stabilité résulte de différents facteurs qui ont joué, à la hausse ou à la baisse, sur les dépenses énergétique des ménages mais qui, globalement, s'équilibrent : hausse des prix, augmentation des

<sup>1</sup> Les données ci-après incluent les taxes sur l'énergie pour le logement et le transport, y compris la TVA estimée sur les taxes, mais pas la TVA totale perçue sur les dépenses d'énergie.

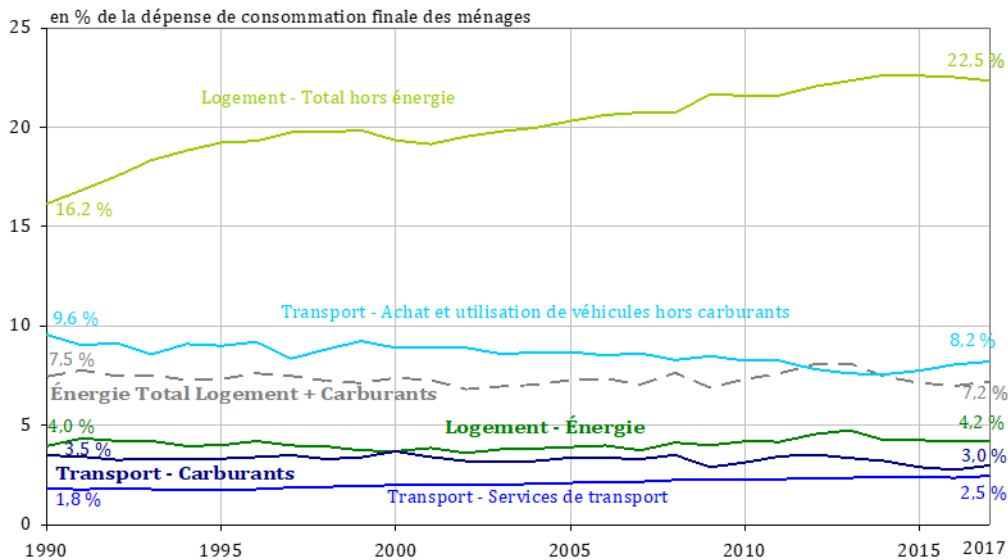
<sup>2</sup> Évolution 2016-2017 pour la CTA.

<sup>3</sup> Données non communiquées.

<sup>4</sup> Logement et carburants, toutes taxes comprises.

surfaces des logements, hausse du taux d'équipement électroménager ou mobilité accrue mais, à l'inverse, baisse des consommations unitaires liée, principalement, à l'amélioration des performances des véhicules, des équipements de chauffage ou des caractéristiques thermiques des logements.

### Poids des postes de consommation des ménages liés au logement et au transport depuis 1990



De haut en bas : logement hors énergie (16,2 % en 1990, 22,5 % en 2017), achat et utilisation de véhicules hors carburants (9,6 % contre 8,2 % en 2017), énergie logement + carburants (7,5 % contre 7,2 %), énergie pour le logement (4,0 % contre 4,2 %), carburants (3,5 % contre 3,0 %) et services de transport (1,8 % contre 2,5 %)

Source : comptes nationaux Insee, cités par la direction générale de l'énergie et du climat

## II. La proposition de loi initiale

Le présent article propose d'**exonérer les ménages qui bénéficient du chèque énergie du paiement de la TICGN** prévue à l'article 266 *quinquies* du code des douanes **et de la CSPE** prévue à l'article 266 *quinquies* C du même code.

Cette double exonération est justifiée, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi par le fait, pour la première, que la TICGN est « *amenée à augmenter progressivement chaque année* » et, pour la seconde, que les ménages précaires ne devraient pas être redevables d'une contribution servant principalement à financer les énergies renouvelables et dont le montant est, dans certains cas, supérieur aux « *tarifs sociaux* » qu'ils perçoivent.

## III. La position de votre commission

Bien que partageant la volonté des auteurs de la proposition de la loi d'alléger la facture d'électricité et de gaz des ménages les plus précaires,

votre rapporteur estime que la solution proposée par le présent article, qui consisterait à les exonérer de deux taxes, ne peut être retenue au vu **des difficultés juridiques et pratiques** qu'elle soulève et qui invitent à privilégier d'autres modes d'action. Du reste, à supposer même que ces difficultés soient surmontables, votre rapporteur ne serait pas favorable, sur un plan plus philosophique, à ce que les ménages précaires ne participent pas, comme les autres, au financement des charges communes, la redistribution à leur profit devant **s'opérer par des aides directes - le cas échéant renforcées** - dont c'est l'objet, davantage que par une modulation de la fiscalité énergétique.

Sur le plan juridique d'abord, les droits d'accises<sup>1</sup> que sont la TICGN et la CSPE sont régis par deux directives européennes de 2003 et 2008<sup>2</sup> qui **n'autorisent l'application de taux différenciés d'accises que dans certains cas** limitativement énumérés<sup>3</sup> :

- lorsque les taux différenciés sont directement liés à la qualité du produit,

- lorsque les taux différenciés dépendent des niveaux quantitatifs de consommation de l'électricité et des produits énergétiques pour le chauffage,

- pour les utilisations suivantes : les transports publics locaux de passagers (y compris les taxis), la collecte des déchets, les forces armées et l'administration publique, les personnes handicapées, les ambulances,

- entre la consommation professionnelle et non professionnelle des produits énergétiques et de l'électricité.

En outre, le droit européen **permet aux États membres d'appliquer des exonérations totales ou partielles ou des taux réduits** à l'électricité, au gaz naturel, au charbon et aux combustibles solides consommés par les ménages<sup>4</sup>, **mais pas d'appliquer des régimes d'exonération ou de taux différents entre les ménages**. Dès lors, le soutien aux ménages modestes doit nécessairement **passer par des aides directes** plutôt que par des dispositifs d'exonération ou de réduction fiscale. Il en est de même, du reste, en matière de TVA, dont le taux ne peut être différencié en fonction du revenu des ménages, à une seule exception près, pour favoriser l'accession sociale à la propriété<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Contrairement aux taxes ad valorem portant sur la valeur d'un bien ou d'un service comme la TVA, les accises portent sur une quantité et consistent à prélever x euros par litre (boissons alcoolisées, carburants), nombre (cigarettes) ou MWh (électricité, gaz, chaleur), etc.

<sup>2</sup> Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité et directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

<sup>3</sup> Art. 5 de la directive 2003/96/CE précitée.

<sup>4</sup> Parmi toute une série de produits et d'usages listés à l'art. 15, 1., h) de la directive 2003/96/CE précitée.

<sup>5</sup> Annexe III, 10) de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

Au surplus, une telle modulation d'impôts indirects en fonction du revenu des ménages, si elle était juridiquement possible, **serait en pratique très difficile à mettre en œuvre**. La taxe étant recouvrée, pour le compte de l'État, par les fournisseurs, elle supposerait pour ces derniers de **connaître, avec certitude, le statut de bénéficiaire du chèque énergie** de leur client pour la période de consommation facturée – avec en particulier la difficulté, déjà mentionnée, pour identifier ceux des bénéficiaires qui ont affecté leur chèque à un autre fournisseur. Le calcul des taxes étant réalisé au moment de l'édition de la facture, l'application d'une fiscalité différenciée obligerait à **réaliser des calculs rétroactifs** et à éditer des factures correctrices ; outre les risques d'erreur qui y seraient inévitablement associés, elle induirait **des frais de gestion complémentaires** qui seraient nécessairement répercutés sur les consommateurs<sup>1</sup>.

Au-delà de ces obstacles juridiques et pratiques, la solution préconisée par les auteurs de la proposition n'est **ni la plus efficace** sur le plan du bon usage des deniers publics et du traitement de la précarité énergétique, **ni véritablement souhaitable** sur le plan des principes.

S'agissant de l'efficacité de la mesure, votre rapporteur se doit d'abord de rappeler que **les montants des deux taxes visées**, la CSPE et la TICGN, **sont gelés**, depuis 2016 pour la CSPE à raison du choix fait de faire porter le financement des énergies renouvelables sur les énergies fossiles, et depuis le début de l'année 2019 pour la TICGN, suite à l'annulation des hausses programmées de la taxe carbone.

Elle observe ensuite que **la perte de recettes pour l'État<sup>2</sup>**, qui se traduirait nécessairement en impôts ou en dette publique supplémentaires, **serait potentiellement très élevée**, de l'ordre d'1,4 milliard d'euros pour la CSPE et autour de 400 millions pour la TICGN<sup>3</sup>. Or, votre rapporteur estime que **tout ou partie de ces sommes** – 1,8 milliard à rapprocher, par exemple, des 900 millions du chèque énergie – **trouverait bien plus utilement à s'employer**, par exemple, dans une **majoration des montants du chèque énergie**, ou dans un **renforcement des dispositifs d'aide à la rénovation énergétique des logements**.

Plutôt que d'inventer de nouveaux dispositifs complexes à mettre en œuvre, dont la conformité au droit européen est loin d'être assurée et dont le

---

<sup>1</sup> On notera que le seul taux de TVA différencié selon les revenus, en matière l'accession sociale à la propriété, tient compte de ces difficultés pratiques en visant un paiement unique, entre deux parties – qui suppose malgré tout, pour les services fiscaux, de connaître les revenus et la composition familiale du ménage – et non des petites sommes, répétitives et faisant intervenir un intermédiaire qui ne serait pas le redevable légal de la taxe – ici le fournisseur d'énergie.

<sup>2</sup> Qui n'est pas chiffrée par les auteurs de la proposition de loi et dont votre rapporteur regrette que les services de l'État consultés n'aient pas été en mesure de l'évaluer.

<sup>3</sup> En faisant l'hypothèse d'une exonération de CSPE des 5,8 millions de ménages bénéficiaires du chèque énergie, et d'une exonération de TICGN pour le tiers d'entre eux (rapport approximatif entre le nombre de sites raccordés au réseau de distribution de gaz et le nombre de ménages desservis en électricité).



rapport coût-efficacité peut être questionné, **votre rapporteur en appelle à mobiliser et à améliorer les dispositifs existants**. S'agissant du chèque énergie, outre des améliorations sur l'identification des bénéficiaires et l'automatisation du dispositif, il conviendrait selon elle de **cibler davantage les plus précaires, en augmentant les montants maximaux du chèque pour les tranches de revenus les plus basses**.

Enfin, sur le plan des principes, votre rapporteur estime que **la redistribution au profit des ménages précaires doit passer par des aides directes** davantage que par des exonérations de taxes qui, symboliquement, reviendraient à l'exclusion du financement des charges communes.

Elle note aussi cette forme de **paradoxe**, pour les auteurs de la proposition de loi, à considérer que ce sont « *les lois du marché, la concurrence libre et non faussée* » qui auraient « *conduit à un alourdissement très net de la facture énergétique des ménages* » alors qu'en voulant jouer sur le levier fiscal, ces mêmes auteurs admettent que cet alourdissement est avant tout le fait des hausses de taxes, et donc d'une socialisation croissante d'un secteur dont l'État s'est certes désengagé – mais en partie seulement<sup>1</sup> – comme opérateur, mais certainement pas comme régulateur ou comme percepteur d'impôts.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur est défavorable au présent article.

**Votre commission n'a pas adopté l'article 3.**

#### *Article 4*

(article 278-0 bis du code général des impôts)

### **TVA à taux réduit sur une partie des consommations d'énergie**

**Objet : cet article propose d'appliquer un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur une première tranche des consommations d'énergie dont le niveau serait précisé par voie réglementaire.**

#### **I. Le droit en vigueur**

Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) due sur les factures d'électricité, de chaleur et de gaz **varie selon qu'elle s'applique à l'abonnement, à la fourniture ou aux taxes**.

---

<sup>1</sup> On rappellera que l'État reste actionnaire à 83,7 % d'EDF et toujours à 23,6 % d'Engie.

En application du B de l'article 278-0 bis du code général des impôts (CGI), **seuls « les abonnements<sup>1</sup> relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères<sup>2</sup>, d'énergie calorifique et de gaz naturel combustible, distribués par réseaux » bénéficient du taux réduit de TVA de 5,5 %, à l'instar d'autres produits communément admis comme étant de première nécessité<sup>3</sup> tels que l'eau et les boissons non alcoolisées, les produits alimentaires (sauf exceptions), les appareils pour personnes handicapées ou encore les protections hygiéniques féminines.**

En revanche, et comme la plupart des autres biens<sup>4</sup> et prestations de service, **le reste de la facture d'énergie ou d'eau est assujéti au taux normal de 20 %**, qu'il s'agisse des quantités consommées elles-mêmes ou des autres taxes dues par ailleurs, **à deux exceptions près** pour lesquelles le taux réduit de 5,5 % s'applique :

- d'une part, **la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)<sup>5</sup>** ;

- d'autre part, **la fourniture de chaleur renouvelable**, définie comme la chaleur produite au moins pour moitié à partir de la biomasse, de la géothermie, de l'énergie solaire thermique, des déchets et d'énergie de récupération.

On notera que **l'inclusion, dans l'assiette de la TVA, des différentes taxes ou contributions dues** sur les factures d'électricité, de chaleur ou de gaz (TICGN, CSPE, CTA, TCCFE, TDCFE<sup>6</sup>) vaut également pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) due sur les carburants. Ce principe n'est du reste **pas spécifique aux taxes sur l'énergie** et vaut pour l'ensemble des achats de biens ou de prestations, conformément à l'article 267 du CGI<sup>7</sup> et à la directive « TVA » de 2006<sup>8</sup> qui l'impose.

---

<sup>1</sup> Qui incluent la part « acheminement » (coûts de réseaux) ainsi que, pour le gaz, les coûts de stockage.

<sup>2</sup> Soit la puissance maximale souscrite, en pratique, par les ménages et par les petits consommateurs professionnels.

<sup>3</sup> Mais que le CGI ne qualifie pas comme tels, pas plus qu'il n'existe de définition légale de tels produits. Les produits pouvant bénéficier d'un taux réduit sont par ailleurs limitativement énumérés par le droit communautaire.

<sup>4</sup> L'électricité, le gaz, la chaleur, le froid et les biens similaires étant considérés comme des biens meubles corporels (art. 266 du CGI).

<sup>5</sup> Dont l'objet est présenté à l'article 3.

<sup>6</sup> Pour le détail des différentes taxes, se reporter au commentaire de l'article 3.

<sup>7</sup> Qui dispose que « sont à comprendre dans la base d'imposition (...) les impôts, taxes, droits et prélèvements de toute nature à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée elle-même ».

<sup>8</sup> Art. 78 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

## II. La proposition de loi initiale

Considérant, dans l'exposé des motifs, que « *les tarifs de l'énergie, en tant que bien de première nécessité, doivent se voir appliquer le taux de TVA réduit* », les auteurs de la proposition de loi proposent, par le présent article, **d'élargir le champ du taux réduit à une « première tranche de consommation appelée "tranche de consommation de première nécessité" ».**

Selon le dispositif proposé, **le niveau de cette tranche serait fixé par un décret en Conseil d'État**, « *en tenant compte notamment de la composition familiale* ». En tout état de cause et à défaut de précision contraire, contrairement à l'exonération prévue à l'article 3 de la présente proposition de loi qui bénéficierait aux seuls ménages éligibles au chèque énergie, le taux réduit proposé au présent article **s'appliquerait donc à l'ensemble des consommateurs**, qu'ils se trouvent ou non en situation de précarité énergétique.

## III. La position de votre commission

Comme l'hypothèse d'une exonération de taxes pour les bénéficiaires du chèque énergie proposée à l'article 3, l'application d'un taux réduit de TVA sur une partie de la consommation **se heurte aux mêmes écueils juridiques et pratiques**. En outre, si l'on peut partager l'objectif de ce dispositif, l'efficacité de la méthode qui consiste à moduler le taux de TVA en fonction des caractéristiques des contribuables apparaît discutable. Elle revient à **vouloir faire de la redistribution avec un outil inadapté**, plutôt que de recourir aux nombreux dispositifs existants pour lutter contre la précarité énergétique, qu'ils soient curatifs (chèque énergie, aides du Fonds de solidarité logement, etc.) ou préventifs (aides à la rénovation énergétique, etc.).

Sur le plan juridique, **la conformité du dispositif au droit européen est loin d'être évidente** : si des taux réduits peuvent être appliqués aux « *fournitures de gaz naturel, d'électricité et de chauffage urbain* »<sup>1</sup>, l'application de taux différents selon des tranches de consommation déterminées en fonction de la composition du ménage pourrait être considérée comme revenant à **fixer des taux non plus en fonction du produit ou de son usage, mais en fonction des qualités du bénéficiaire**, ce que n'autorise pas le droit européen<sup>2</sup>. Au surplus, une jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que **des taux différents ne sauraient être appliqués à des composantes indissociables d'une prestation unique**<sup>3</sup> – ce qui pourrait du reste même questionner l'application actuelle de taux différents sur l'abonnement et sur la consommation.

---

<sup>1</sup> Art. 102 de la directive 2006/112/CE précitée.

<sup>2</sup> À la seule exception, déjà mentionnée mais très circonscrite, de l'application de taux différenciés pour favoriser l'accès à la propriété des ménages aux revenus modestes.

<sup>3</sup> CJUE, arrêt C-436/16 du 18 janvier 2018 « Stadion Amsterdam ».

Cette première difficulté juridique se doublerait d'une seconde, au regard cette fois du droit constitutionnel français. En renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation du niveau de la tranche de consommation à taux réduit, **il pourrait être considéré que le législateur n'a pas exercé la plénitude de sa compétence** : l'assiette de l'impôt serait arrêtée par voie réglementaire alors que la loi est censée fixer, en vertu de l'article 34 de la Constitution, « les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». En l'état, la disposition **pourrait donc être jugée contraire à la Constitution** et le législateur sanctionné pour « incompétence négative », *a fortiori* compte tenu du manque de précision de la notion de « première tranche de consommation dite de première nécessité ».

Sur le plan pratique, la mesure serait également très complexe à mettre en œuvre. Elle supposerait, d'abord, **que le fournisseur ait accès aux données relatives à la composition du foyer**<sup>1</sup>, qui sont des données personnelles ; outre qu'elle complexifierait encore la lecture de la facture pour le client, elle impliquerait une évolution lourde des systèmes d'information des fournisseurs, dont les coûts seraient répercutés sur le client, et serait **source de nombreuses erreurs, contestations et régularisations a posteriori**.

Sur le plan de l'efficacité, la mesure **n'atteindrait pas l'objectif visé** par les auteurs de la proposition de loi, **malgré un coût important**. En retenant le critère de la composition familiale, qui ne dit rien sur la précarité sociale ou énergétique des ménages et n'est même pas nécessairement représentative de l'occupation réelle du logement, la mesure **bénéficierait à tous les ménages, y compris les plus riches, conduisant à des effets d'aubaine importants** tout en mobilisant des ressources publiques très significatives. En l'absence de communication du moindre élément de chiffrage par le ministère de l'économie et des finances, votre rapporteur a ainsi estimé la perte de recettes pour l'État à environ **700 millions d'euros** en cas de taux réduit à 5,5 % **sur un tiers de la fourniture, à plus d'1 milliard si la moitié de la fourniture était concernée** et jusqu'à **2,1 milliards si la totalité de la fourniture était taxée à 5,5 %**<sup>2</sup>.

Au lieu de mobiliser de telles sommes pour aider indifféremment tous les ménages, votre rapporteur **plaide au contraire pour un ciblage renforcé des ménages les plus précaires via des aides directes** au paiement des factures ainsi qu'au financement de travaux de rénovation énergétique des logements, pour sortir durablement de la spirale de la précarité énergétique.

**Votre commission n'a pas adopté l'article 4.**

---

<sup>1</sup> Ainsi qu'à son évolution sur chaque période de facturation.

<sup>2</sup> Sur la base d'une facture annuelle moyenne d'électricité, de gaz et de chaleur distribués en réseaux de 1 289 euros, de 32,7 millions de sites résidentiels et d'une part « fourniture » estimée à 35 % de la facture totale.

## Article 5

### Rapport sur la libéralisation du marché de l'énergie

**Objet :** cet article demande au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement faisant le bilan de la libéralisation du marché de l'énergie.

#### I. La proposition de loi initiale

Reprenant une proposition récurrente, les auteurs de la proposition de la loi demandent par le présent article au Gouvernement de remettre au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, un rapport tirant le **bilan de la libéralisation du marché de l'énergie**.

#### II. La position de votre commission

Suivant la position constante de la commission, votre rapporteur n'est **par principe pas favorable aux demandes de rapport**, dont on sait ce qu'ils deviennent à supposer qu'ils soient effectivement remis, et leur préfère, autant que possible, des propositions de mesures concrètes. De ce point de vue, elle préfère que les services du ministère consacrent leur temps à réfléchir, par exemple, à l'amélioration des aides aux ménages en situation de précarité énergétique, plutôt qu'à la rédaction d'un rapport dont les conclusions pourraient, au demeurant, ne pas satisfaire pleinement les auteurs de la proposition de loi.

Sur le fond, l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz, qui n'est du reste qu'un des déterminants des prix de détail<sup>1</sup>, semble avoir **des effets bénéfiques pour les consommateurs résidentiels et professionnels**. En matière de **choix du fournisseur** par exemple, l'ouverture à la concurrence a permis l'émergence d'une trentaine de fournisseurs pour les particuliers. Sur le plan de la **diversification des offres**, il existe désormais des offres vertes, à prix fixe, à prix variable, etc. Cette diversification a également eu des effets bénéfiques sur l'**innovation**, qui devrait s'accélérer avec le déploiement des compteurs communicants. Sur le plan industriel, la libéralisation du marché a encore permis l'émergence d'**un grand nombre d'acteurs nouveaux** – fournisseurs alternatifs, agrégateurs, opérateurs d'effacement, etc. – qui créent aussi de nouveaux emplois dans les territoires.

---

<sup>1</sup> Avec les prix des matières premières et du carbone, la fiscalité, les coûts de réseaux, la garantie de la sécurité d'approvisionnement, etc.

À l'inverse, le Médiateur national de l'énergie observe que l'intensification de la concurrence a **parfois engendré des pratiques commerciales agressives** et que la séparation des activités de fourniture et de distribution rendue nécessaire par l'ouverture des marchés **a pu conduire à une désoptimisation des organisations**, et donc à des coûts additionnels.

Il reste que **l'intervention publique dans le secteur de l'énergie reste très forte**, y compris en termes de **réglementation des prix** – même si les tarifs réglementés sont appelés à disparaître en gaz – ou de **programmation des investissements**, avec des engagements publics se chiffrant en dizaines voire en centaines de milliards d'euros<sup>1</sup>. **La politique énergétique reste ainsi définie et mise en œuvre par la puissance publique**, sous la supervision d'un régulateur indépendant, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et fait intervenir de nombreux acteurs publics en matière, notamment, de contrôle de la sûreté nucléaire (Autorité de sûreté nucléaire [ASN], Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire [IRSN]), de recherche (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives [CEA],...), d'expertise (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie [Ademe],...) ou de médiation (Médiateur national de l'énergie), sans omettre la présence de l'État au capital de très grandes entreprises du secteur (EDF, Engie) ou la détention d'actions spécifiques qui lui confèrent un droit de veto sur certaines décisions de ces opérateurs.

**Votre commission n'a pas adopté l'article 5.**

## *Article 6*

### **Gage**

**Objet : cet article prévoit de compenser la perte de recettes fiscales résultant des articles 3 et 4 par une augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés.**

#### **I. La proposition de loi initiale**

Pour assurer la recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution de la proposition de loi, le présent article prévoit de **compenser la perte de ressources publiques** qui résulterait de l'adoption des articles 3 et 4 par l'augmentation, à due concurrence, d'une autre ressource publique, les auteurs ayant choisi de relever l'impôt sur les sociétés.

En retenant, pour l'article 4, l'application d'un taux de TVA à 5,5 %

---

<sup>1</sup> 121 milliards d'euros courants d'engagements déjà pris, fin 2017, pour soutenir le développement des énergies renouvelables, à payer jusqu'en 2045, source : Cour des comptes, enquête sur le soutien aux énergies renouvelables, mars 2018.

au lieu de 20 % sur un tiers de la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz distribués par réseaux, **votre rapporteur a évalué ces pertes de ressources publiques à 2,5 milliards d'euros** (1,8 milliard d'euros pour l'article 3 et 700 millions pour l'article 4 sous cette hypothèse).

## **II. La position de votre commission**

Votre rapporteur n'est pas favorable aux mesures fiscales proposées par la présente proposition de loi pour les raisons déjà exposées, pas plus qu'elle n'est favorable à une augmentation de l'impôt sur les sociétés.

**Votre commission n'a pas adopté l'article 6.**





## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 mai 2019, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 260 (2018-2019) visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Avant de laisser la parole à Mme Denise Saint-Pé, qui nous présentera dans un instant son rapport sur la proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique, je voudrais brièvement rappeler les règles qu'il nous faudra respecter dans la suite de la discussion.

Cette proposition de loi ayant été inscrite à l'ordre du jour de la séance par un groupe minoritaire ou d'opposition dans le cadre d'un espace réservé, nous sommes en effet tenus d'appliquer le *gentlemen's agreement* conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission et validé par la Conférence des présidents. En vertu de cet accord, la commission ne peut modifier le texte, sauf accord du groupe auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique. Il s'agit par-là de s'assurer que le texte qui sera discuté en séance n'aura pas été, au préalable, dénaturé par la commission, contre la volonté de ses auteurs.

Je rappelle enfin qu'en séance publique, notre commission retrouvera sa pleine liberté et pourra défendre les positions qu'elle aura adoptées le 12 juin prochain, lors de l'examen des amendements de séance.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteur.** – La proposition de loi déposée par nos collègues du groupe communiste que nous examinons ce matin traite du sujet de la précarité énergétique et plus globalement de l'accès pour tous à l'énergie, dont, je crois, chacun d'entre nous mesure l'importance dans la vie quotidienne de nos concitoyens. L'énergie est en effet indispensable pour se chauffer, pour se déplacer mais aussi pour communiquer, tisser du lien social et tout simplement trouver sa place dans la société. C'est une dépense contrainte, qui pèse sur le budget des ménages d'un poids d'autant plus lourd qu'on n'en maîtrise pas les déterminants, qu'il s'agisse, par exemple, de l'évolution du cours des énergies fossiles sur les marchés mondiaux ou de l'isolation de son logement lorsqu'on n'a pas les moyens, malgré les aides, d'y effectuer des travaux.

Avant d'examiner les solutions proposées par le texte pour réduire la facture énergétique et, j'oserais dire, la fracture énergétique, je voudrais préciser de quoi l'on parle et rappeler quelques données chiffrées. Depuis la loi « Grenelle 2 » de 2010, est considérée comme étant en situation de précarité énergétique toute personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la

*satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».*

Cette définition nous dit déjà deux choses de la précarité énergétique : d'une part, qu'elle n'est le plus souvent perçue qu'à travers le logement, sans prendre en compte les transports – la plupart des acteurs que j'ai auditionnés estiment que ces deux problématiques nécessitent effectivement d'être traitées par des outils d'observation et par des politiques publiques bien spécifiques – ; d'autre part, qu'elle renvoie à la fois à des éléments objectifs – un niveau de revenus, l'état de son logement – et à des éléments subjectifs – le froid ressenti, la privation pour réduire la facture.

Pour bien mesurer le phénomène, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) s'appuie donc sur deux indicateurs.

Un indicateur économique, le « taux d'effort énergétique » : un ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsqu'il consacre plus de 8 % de ses revenus pour payer l'énergie de son logement et qu'il appartient aux 30 % de ménages les plus modestes. Selon cet indicateur, 3,3 millions de ménages étaient en précarité énergétique en 2017, soit 6,7 millions de personnes et 11,6 % de la population française.

L'autre indicateur retenu concerne le froid ressenti et permet de mesurer le phénomène d'auto-restriction de la consommation d'énergie : au cours de l'hiver 2017-2018, 15 % des ménages sondés ont ainsi déclaré avoir souffert d'une sensation de froid chez eux. La réalité de la précarité énergétique se situe donc entre ces deux butées et même si les chiffres peuvent varier d'un indicateur ou d'une étude à l'autre, le sujet n'en demeure pas moins majeur.

Pour y répondre, nos collègues du groupe communiste proposent deux grandes séries de solutions concrètes et une mesure d'ordre général, qui consisterait à définir l'accès à l'énergie comme un « droit fondamental » – c'est l'objet de l'article 1<sup>er</sup>. Dans le droit actuel, l'énergie est certes reconnue comme un « bien de première nécessité », mais c'est surtout l'électricité qui, en tant que « produit de première nécessité », bénéficie d'un statut particulier, comme les récentes décisions du Conseil d'État sur les tarifs réglementés l'ont encore montré : c'est en particulier parce que l'électricité est « un produit de première nécessité non substituable » qu'une réglementation des prix est possible, à l'inverse du gaz où elle a été jugée contraire au droit européen.

Au cours de nos auditions, j'ai donc interrogé mes interlocuteurs sur la portée d'une élévation éventuelle de l'accès à l'énergie au rang de droit fondamental : or tous m'ont confirmé qu'une telle mesure n'aurait pas d'effet juridique notable. Elle ne changerait rien, par elle-même, sur le plan fiscal, pas plus qu'elle n'octroierait, à elle seule, de nouveaux droits. Même si l'on ne peut pas totalement exclure que le juge décide un jour de s'en emparer

pour interpréter le droit, voire qu'elle puisse ouvrir la voie à une forme d'opposabilité, à l'image du droit opposable au logement, avec des voies de recours, prise isolément, cette disposition n'aurait sans doute pas d'effet normatif et serait avant tout déclarative. Je préfère pour ma part faire preuve de pragmatisme et réfléchir à l'amélioration de dispositifs existants et concrets, tels que le chèque énergie, sur lequel il reste beaucoup à faire, plutôt qu'au statut, symbolique, du droit à l'énergie.

Mais je ne voudrais pas non plus faire de mauvais procès à nos collègues puisqu'au-delà du symbole, la proposition de loi propose deux types de mesures qui sont, elles, bien concrètes.

La première consisterait à étendre l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz, qui ne vaut aujourd'hui que pendant la trêve hivernale, à l'ensemble de l'année, comme c'est déjà le cas pour l'eau, mais ici uniquement pour les bénéficiaires du chèque énergie, soit 5,8 millions de personnes cette année.

En la matière, je dois dire que les auditions que j'ai menées m'ont conforté dans la conviction qu'une telle hypothèse devait être écartée, et ce pour de nombreuses raisons.

Le retour d'expérience de l'eau est d'abord très éclairant puisque les chiffres démontrent, que l'interdiction des coupures toute l'année a conduit à déresponsabiliser une partie des consommateurs et à accroître le nombre des impayés. Dans les trois années suivant son instauration, les impayés et irrécouvrables d'eau ont ainsi augmenté de 20 %, selon les données fournies par la Fédération des professionnels de l'eau. Le même phénomène s'observe d'ailleurs au Royaume-Uni, où le taux d'impayés pour l'eau, dont la fourniture ne peut être interrompue, serait sept fois supérieur au taux d'impayés constaté pour la fourniture d'énergie, qui elle peut être coupée, selon les observations de cette même fédération.

J'ajoute que, d'ores et déjà, la multiplication des fournisseurs depuis l'ouverture des marchés et la gratuité associée au changement de fournisseur conduisent certains ménages à résilier leur contrat en laissant derrière eux des factures impayées, notamment en sortie de trêve hivernale. Comme tous les fournisseurs nous l'ont confirmé, les mauvais payeurs sont loin de se trouver uniquement parmi les ménages les plus modestes.

Sans la menace d'une coupure, ce type de comportement serait forcément appelé à augmenter. Or ce que ne paient pas les uns devrait nécessairement être payé par les autres, ce qui se pourrait se traduire par une augmentation des factures de l'ensemble des consommateurs, y compris celles des plus modestes. L'énergie a un coût, nous ne devrions jamais l'oublier. Or une telle mesure tendrait à masquer ce coût aux yeux des consommateurs. Et nous aurions aussi à y perdre collectivement sur un autre plan, puisqu'en incitant moins à la maîtrise des consommations, la mesure irait à l'encontre de nos objectifs climatiques.

Sans minimiser la réalité des situations parfois très difficiles que nous rencontrons tous sur le terrain, le nombre des interventions pour impayés de factures d'électricité ou de gaz reste très marginal par rapport au nombre de clients desservis - moins de 0,9 % en gaz et moins de 1,5 % en électricité - ; les pratiques des fournisseurs sont par ailleurs très encadrées, et si certains fournisseurs, d'après des observateurs du secteur, ne respectent pas toujours de façon parfaite ce cadre, d'autres vont au-delà des prescriptions légales et réglementaires, en termes de délais comme d'accompagnement. En outre, l'annonce d'une possible coupure ou d'une réduction de puissance a au moins une vertu : en déclenchant tout un processus d'évaluation de la situation du client, d'orientation vers les différentes aides disponibles et d'étalement des paiements, elle fait office de signal d'alerte et évite sans doute qu'à force d'accumuler les dettes, les clients se trouvent dans des situations dont ils ne pourront plus jamais sortir. Étant entendu, bien sûr, qu'au vu de la violence que constitue l'acte de coupure, tout doit être mis en œuvre en amont pour l'éviter.

Je signalerai enfin qu'en associant cette protection à l'éligibilité au chèque énergie, la mesure poserait des difficultés en termes d'identification des bénéficiaires pour les fournisseurs, en particulier lorsque le chèque énergie a été affecté par leur client à un autre fournisseur. Pour éviter tout risque de contentieux lié à une erreur d'identification, les fournisseurs pourraient ne plus décider d'aucune coupure, y compris pour sanctionner des mauvais payeurs qui n'ont aucune difficulté financière. Ce risque n'est pas théorique, puisque l'on constate déjà aujourd'hui qu'aucune coupure n'est décidée durant la trêve hivernale pour les résidences secondaires alors que la loi ne vise que les résidences principales ; mais faute de pouvoir identifier avec certitude l'usage du logement, on protège les unes comme les autres...

Et à l'inverse, toutes les personnes en situation de précarité énergétique ne sont pas éligibles au chèque énergie - c'est le cas, par exemple, des personnes en réinsertion vivant dans des logements en intermédiation locative, des ménages ayant subi des « accidents de parcours », les revenus pris en compte pour l'attribution des chèques énergie étant ceux de l'année N-2, ou de certains foyers qui ont recours aux aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL), mais qui ne correspondent pas aux critères d'attribution du chèque énergie. Dans ces cas, la mesure manquerait donc partiellement sa cible.

Les deux autres dispositions proposées poursuivent un même objectif, celui d'alléger la fiscalité énergétique, mais selon des modalités différentes. L'article 3 suggère ainsi d'exonérer les bénéficiaires du chèque énergie des deux taxes qui ont le plus augmenté ces dernières années, c'est-à-dire la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN). Quant à l'article 4, il propose d'appliquer un taux réduit de TVA à 5,5 %, au lieu du taux normal

actuel de 20 %, sur une première tranche de consommation dont le niveau serait établi en fonction, notamment, de la composition familiale du foyer, mais sans condition de ressources.

Là encore, je crois que nous pouvons partager le constat – celui d’une hausse des taxes sur l’énergie sur les dernières années, qui est indéniable –, de même bien sûr que l’objectif – alléger la facture énergétique de nos concitoyens – mais sans pour autant partager les solutions proposées, qui seraient non seulement très difficiles, sinon impossibles, à mettre à œuvre sur les plans juridique et pratique, mais surtout largement inefficaces sur le fond.

Un rappel d’abord sur le constat : entre 2014 et 2018, la part des taxes est passée de 33,3 % à 36 % sur les factures d’électricité et même de 18 % à 27 % sur les factures de gaz. Entre 2010 et 2016, le montant de la CSPE a été multiplié par cinq pour financer les énergies renouvelables électriques et celui de la TICGN par près de sept entre 2013 et 2018, du fait de la hausse de sa composante carbone.

Il reste que sur le plan juridique, l’exonération proposée à l’article 3 serait contraire au droit européen en matière de droits d’accises – c’est-à-dire de taxes dont le montant est fonction d’une quantité : un litre de carburant, un kilowattheure d’électricité, etc., et non d’une valeur. En la matière, les États membres peuvent certes appliquer des exonérations totales ou partielles ou des taux réduits à l’électricité, au gaz naturel, au charbon et aux combustibles solides consommés par les ménages, mais non fixer des régimes d’exonération ou de taux différents entre les ménages.

La même règle vaut pour la TVA, dont le taux ne peut être différencié en fonction de la situation des ménages, ce qui rendrait également très incertaine la conformité au droit européen de l’article 4. Dans les deux cas, cela ne veut pas dire, bien entendu, qu’une redistribution ne peut être opérée au bénéfice des ménages les plus modestes, mais simplement qu’elle doit passer par d’autres outils plus adaptés, à commencer par des aides directes, plutôt que par la modulation ou l’exonération d’impôts indirects qui reviendraient, symboliquement, à exclure ces ménages du financement des charges communes.

Sur le plan pratique, les deux solutions seraient aussi, je le disais, complexes à mettre en place : dans le premier cas, les fournisseurs devraient connaître avec certitude le statut de bénéficiaire du chèque énergie de leur client pour la période de consommation facturée, avec tous les risques d’erreurs et les surcoûts que l’application d’une fiscalité différenciée selon les clients induirait ; dans le second cas, s’ajouterait même une difficulté supplémentaire puisqu’il faudrait alors que le fournisseur ait accès aux données relatives à la composition du foyer, qui sont des données personnelles, avec toutes les questions que cela pose.

Quant au rapport coût-efficacité des deux mesures, il serait lui-même très peu favorable. D'abord, les montants des deux taxes dont l'exonération est proposée sont d'ores et déjà gelés, depuis 2016 pour la CSPE et depuis cette année pour la TICGN. Mais surtout, la perte de recettes pour l'État, qui se traduirait nécessairement en impôts ou en dette publique supplémentaires, serait potentiellement très élevée, de l'ordre de 1,4 milliard d'euros pour la CSPE et autour de 400 millions d'euros pour la TICGN selon nos calculs - je regrette au passage que les services de l'État n'aient pu nous fournir aucun chiffrage.

De même, la mesure « TVA » n'atteindrait pas l'objectif visé. En retenant le critère de la composition familiale, qui ne dit rien sur la précarité sociale ou énergétique des ménages et n'est même pas forcément représentative de l'occupation réelle du logement, la mesure bénéficierait à tous les ménages, y compris les plus riches, conduisant à des effets d'aubaine importants tout en mobilisant des ressources publiques très significatives. Selon les cas, la perte de recettes pour l'État serait d'environ 700 millions d'euros si le taux réduit à 5,5 % portait sur un tiers de la fourniture, de plus de 1 milliard si la moitié de la fourniture était concernée, et jusqu'à 2,1 milliards si la totalité de la fourniture était taxée à 5,5 %. Au total, et dans l'hypothèse la plus basse, les deux mesures combinées coûteraient 2,5 milliards, un montant à rapprocher, par exemple, des 900 millions environ du chèque énergie.

Au vu des difficultés soulevées par ces mesures et des doutes quant à leur efficacité, je suis convaincue que nous pourrions trouver un meilleur usage de ces sommes pour aider les ménages précaires.

Plutôt que d'inventer des dispositifs complexes, hasardeux juridiquement et techniquement impossibles, nous pourrions déjà chercher à améliorer les dispositifs existants, à commencer par le chèque énergie. En effet, ce dernier n'est pas encore arrivé à son rythme de croisière pour les plus précaires. Pour réduire les problèmes d'identification des bénéficiaires du chèque énergie et ainsi permettre une application des droits protecteurs associés à l'octroi du chèque, un système de notification automatique des fournisseurs par l'Agence de services et de paiement (ASP) a été défini ; il s'agit désormais de le mettre en œuvre dès la campagne de distribution des chèques de l'an prochain, et on ne peut que regretter que ce ne soit pas effectif dès cette année, ce dispositif ayant bénéficié d'une expérimentation conduite depuis mai 2016. Par ailleurs, pour réduire le taux de non-recours au chèque énergie, il faut intensifier et simplifier la communication sur le dispositif : là encore, le courrier-type qui accompagne l'envoi du chèque a été revu et simplifié mais les mécanismes peuvent encore être améliorés, que ce soit pour centrer l'information sur le chèque et non sur d'autres messages, comme les éco-gestes, ou pour expliquer tout l'intérêt de renvoyer ses attestations à son fournisseur. De même, pour faciliter l'envoi du chèque, pourquoi ne joindrait-on pas une enveloppe préaffranchie ?

Je pense surtout qu'il faudrait cibler davantage les plus précaires, en augmentant les montants maximaux du chèque pour les tranches de revenus les plus basses. La hausse de 50 euros du montant moyen est un premier pas, mais il faut aller beaucoup plus loin. Selon les calculs de l'ONPE, il faudrait environ 710 euros par an et par ménage, soit 3,1 milliards d'euros, pour faire tomber le taux d'effort énergétique sous les 8 % pour les 30 % de ménages les plus modestes. Sachant que le montant moyen du chèque énergie est désormais de 200 euros et que son montant maximal est de 277 euros, il y a de la marge...

Au-delà du chèque énergie, les idées ne manquent pas non plus : pour affiner le suivi de la précarité énergétique, davantage d'indicateurs annuels devraient être mis à la disposition de l'ONPE ; alors que les rattrapages de factures de plus de quatorze mois ont été interdits par la loi « transition énergétique » de 2015, certains fournisseurs ne respectent pas toujours cette interdiction, et pour cause puisqu'elle n'est assortie d'aucune sanction : peut-être faudrait-il la prévoir dans la loi ; autre anomalie qui pourrait être corrigée dans la loi : l'interdiction de coupure pendant la trêve hivernale ne s'applique pas aux fournisseurs de GPL en réseau, contrairement aux autres énergies distribuées de la même façon ; il conviendrait peut-être également de rendre obligatoire la contribution de l'ensemble des fournisseurs d'énergie au FSL ; alors que des afficheurs déportés devraient théoriquement être mis à disposition des ménages précaires pour les informer de leur consommation en euros, et en temps réel pour l'électricité, aucun n'a à ce jour été déployé en raison du coût de la mesure. Il y a lieu, sur ce sujet aussi, de « remettre du bon sens » et de travailler à ce que la loi, votée en 2015, puisse être appliquée.

Je n'expliciterais pas l'article 5 de la proposition de loi, qui reprend une proposition récurrente du groupe communiste, consistant à demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur le bilan de la libéralisation du marché de l'énergie. Là aussi, je préfère que les services du ministère consacrent leur temps à réfléchir à des mesures concrètes plutôt qu'à produire un rapport dont les conclusions pourraient du reste ne pas satisfaire pleinement les auteurs de la demande...

Enfin, je ne serai pas non plus favorable à l'article 6, qui entend gager les pertes de ressources publiques résultant des articles 3 et 4 par une augmentation de l'impôt sur les sociétés, ce qui reviendrait à alourdir la fiscalité sur les entreprises d'au moins 2,5 milliards d'euros.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai donc, à mon grand regret, car je partage la préoccupation générale des auteurs de la proposition de loi, de ne retenir aucune des dispositions proposées. Si vous en étiez d'accord, notre commission n'adopterait donc pas de texte, ce qui permettrait à la discussion en séance de porter sur le texte initial de la proposition de loi, conformément au *gentlemen's agreement* dont notre présidente vous a rappelé les termes.

Pour l'application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures suivantes, qui reprennent logiquement les différents points du texte : l'accès à l'énergie comme un droit fondamental ; l'interdiction des coupures d'électricité, de chaleur et de gaz pour certains consommateurs ; l'exonération de la TICGN et de la CSPE pour certains consommateurs ; l'application d'un taux réduit de TVA sur une partie de la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz distribués par réseaux.

**M. Fabien Gay.** – Un travail sérieux a été mené, et j'en remercie Mme la rapporteure.

Comment définit-on la précarité énergétique ? En séance, j'avais proposé que celle-ci prenne en compte la question des transports.

Je ne crois pas que consacrer ce droit fondamental et interdire toute suspension de fourniture d'un bien comme il a été fait pour l'eau aura pour conséquence d'accroître les impayés ou les fraudes : on ne crée pas un besoin ; on répond à un besoin. En l'occurrence, il s'agit d'un besoin fondamental.

Dans la situation politique actuelle, il nous faut des débats de haut niveau au Parlement. Si l'on considère l'accès à l'énergie comme un droit fondamental, la liste s'allongera-t-elle demain ? Oui, par exemple l'accès à internet. Droite et gauche, nous avons su, au cours du dernier siècle, mener des débats à ce sujet et se pose maintenant la question de la mise en œuvre de ces droits fondamentaux, laquelle est loin d'être symbolique.

**M. Roland Courteau.** – Notre groupe soutient cette proposition de loi.

Le mal est trop grave pour tergiverser. Les trois facteurs de la précarité énergétique sont connus : les faibles ressources, les logements passoires et le prix de l'énergie. Le prix de l'électricité a ainsi augmenté de 40 % en dix ans, la CSPE a été multipliée par cinq, la TICGN par sept, et les taxes pèsent à hauteur de 35 % sur le prix de l'électricité et de 27 % sur celui du gaz. Il arrive même souvent que, dans le cas des logements passoires, le montant annuel des taxes dépasse le montant maximum du chèque énergie, soit 277 euros, et la hausse annoncée de 6 % du prix de l'électricité annulera son augmentation récente.

Malgré les mesures déjà prises dans le passé, près de 7 millions de personnes sont en situation de précarité énergétique. Toutes ne sont pas appliquées, comme l'interdiction des mesures de rattrapage de facturation sur plus de quatorze mois, ce qui est scandaleux. Madame la rapporteure, vous avez cité les chiffres de l'ONPE. Il faudrait effectivement 710 euros de plus chaque année pour que l'effort financier de ces personnes soit inférieur à 8 % de leurs revenus. Nous avons déposé un amendement en ce sens en loi de finances, mais il n'a pas été retenu.



Nous soutenons les mesures correctives proposées par le groupe CRCE, du droit fondamental à l'accès à l'énergie à l'exonération de certaines contributions - certes gelées, mais non pas supprimées -, en passant par la mise en place d'un taux de TVA réduit et l'interdiction des coupures d'énergie. Si celles-ci sont mises en œuvre, il faudra veiller à ce que les fournisseurs ne compensent pas par des hausses tarifaires.

Quant à la demande de rapport sur la libéralisation du marché de l'énergie, elle est bienvenue. Si, depuis 1960, les prix de l'énergie sont, en France, inférieurs à ceux de nos voisins européens, nous le devons à notre mix énergétique et aux tarifs réglementés. Je crains que les directives sur la libéralisation depuis une vingtaine d'années n'aient eu une fâcheuse incidence sur ces prix notamment. Nous avons trop cédé sur ce terrain, et il ne faudrait pas remettre en cause ce qui reste des tarifs réglementés. L'intensification de la concurrence génère des pratiques commerciales parfois trompeuses, des offres pas aussi vertes et des promotions pas aussi attractives qu'il y paraît.

Le Gouvernement devra mettre le paquet sur le volet préventif, c'est-à-dire la rénovation thermique des logements : on compte 8 millions de logements passoires. Les objectifs fixés en la matière n'ont jamais été atteints. Trop de bailleurs rechignent à engager des travaux ; les obliger à prendre en charge une partie de la facture énergétique de leurs locataires changerait peut-être bien des choses. Trop de bailleurs, enfin, ignorent l'existence des aides. De même, il est bien dommage que la législation relative à la mise en place des afficheurs déportés ne soit pas appliquée.

**M. Daniel Gremillet.** - Je félicite notre rapporteur et suivrai ses recommandations. Certaines mesures proposées par nos collègues, certes de bons sens, auraient un coût de fonctionnement énorme et seraient d'une efficacité très faible pour lutter contre la précarité énergétique. Je partage son constat d'échec en ce qui concerne l'eau : laisser à penser qu'un bien est gratuit conduit souvent à son gaspillage ; il faut surtout éduquer les personnes bénéficiaires de ces dispositifs de solidarité.

Pour une plus grande efficacité, il faudrait avant tout s'attaquer à la situation d'un certain nombre de logements plutôt que d'engager des moyens financiers à fonds perdus.

**Mme Sophie Primas, présidente.** - Avec Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Valérie Létard et Dominique Estrosi Sassone, nous avons proposé, lors de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS), que l'effort demandé au bailleur porte exclusivement sur la rénovation obligatoire des bâtiments les plus mal classés du point de vue de leur bilan énergétique. Cela n'a pas abouti, malheureusement.

**M. Franck Menonville.** - Nous souscrivons aux propos de Mme la rapporteure. Deux éléments nous paraissent importants : la rénovation énergétique et l'ajustement du chèque énergie.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je salue le travail de notre collègue. Il s’agit d’un important sujet de société. Gratuité et économies d’énergie ne sont pas vraiment compatibles et il faudra trouver des moyens pour tenir compte des réalités difficiles de nos concitoyens.

**M. Bernard Buis.** – Nous nous associons aux préconisations de Mme la rapporteure. Il faut travailler sur le chèque énergie.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteur.** – Monsieur Gay, je ne crois pas qu’il faille tout mélanger : la précarité énergétique et la vulnérabilité en matière de transport sont deux sujets différents et les acteurs que j’ai auditionnés ne souhaitent pas un traitement égal de ces deux questions.

Monsieur Courteau, je partage votre constat relatif à l’augmentation du coût de l’énergie. Les taxes ne sont pas le bon outil pour réduire la précarité énergétique : il faut avant tout mieux cibler les personnes précaires et leur donner ce coup de pouce au moyen des mesures que je vous ai détaillées.

Enfin, comme l’a dit M. Daniel Gremillet, l’exemple de l’eau montre que la gratuité entraîne de la déresponsabilisation. Or l’énergie à un coût et celui-ci doit apparaître. Cherchons plutôt des solutions pérennes.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour l’application de l’article 45, je vous propose de retenir le périmètre indicatif proposé par notre rapporteur.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous propose enfin de suivre la proposition de notre rapporteur de ne pas adopter de texte. En conséquence de quoi la discussion porterait en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

*La proposition de loi n’est pas adoptée.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 15 mai 2019

- *Sénat* : **M. Fabien Gay**, Sénateur ;

- *Fédération des entreprises de l'eau (FP2E)* : **M. Tristan Mathieu**, délégué général, **Mme Caroline Asso**, directrice de la communication, **Mme Chiara De Leonardis**, chargée des affaires publiques.

### Jeudi 16 mai 2019

- *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode)* : **Mmes Naima Idir**, présidente, directeur des affaires réglementaires et institutionnelles d'Eni Gas & Power France, **Frédérique Barthélémy**, directrice des affaires publiques et de la communication de Total Direct Énergie et **Juliette D'Aboville**, responsable affaires publiques de Gaz européen ;

- *Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE)* : **M. Patrick Jolivet**, adjoint au directeur exécutif de la recherche et de la prospective, et **Mme Isolde Devalière**, chef de projet.

### Mercredi 22 mai 2019

- *Médiateur national de l'énergie* : **MM. Jean Gaubert**, médiateur national de l'énergie et **Pierre-Laurent Holleville**, chargé de mission rattaché à la direction générale ;

- *Engie* : **MM. Pierre-François Chenu**, directeur des relations externes de l'entité France B to C, **Jean Roland**, directeur de la stratégie d'Engie Cofely, et **Étienne Giron**, collaborateur de la direction Institutions France et territoires ;

- *Direction générale des finances publiques* : **MM. Martin Klam**, sous-directeur de la fiscalité des transactions, et **Michel Giraudet**, adjoint au chef de bureau D2 de la direction de la législation fiscale ;

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Direction générale de l'énergie et du climat* : **Mme Virginie Schwarz**, directrice de l'énergie.

### Jeudi 23 mai 2019

- *Électricité de France (EDF)* : **M. Patrick Bayle**, directeur des relations externes - consommateurs et solidarité à la direction commerce, et **Mme Véronique Loy**, directrice adjointe des affaires publiques.



## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Enedis* ;
- *GRDF* ;
- **M. Henri Smets**, membre de l'Académie de l'eau.

## TABLEAU COMPARATIF

*Réunie le mercredi 29 mai 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 260 (2018-2019) visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique.*

*En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi
<p>Code de l'énergie</p>	<p><b>Proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique</b></p>
<p><b>LIVRE I<sup>ER</sup> : L'ORGANISATION GÉNÉRALE DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE</b></p>	<p><b>Article 1<sup>er</sup></b> Au début du titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'énergie, il est ajouté un article L. 100-1 A ainsi rédigé :</p>
<p><b>TITRE PRÉLIMINAIRE : LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE</b></p>	<p>« Art. L. 100-1 A. – L'accès à l'énergie est un droit fondamental. »</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p>	<p><b>Article 2</b></p>
<p>Livre I<sup>er</sup> : Dispositions générales</p>	
<p>Titre I<sup>er</sup> : Principes généraux</p>	
<p><b>Chapitre V : Lutte contre la pauvreté et les exclusions.</b></p>	
<p><i>Art. L. 115-3.</i> – Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie, d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet.</p>	
<p>En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie et d'eau, un service téléphonique et un service</p>	

## Dispositions en vigueur

d'accès à internet sont maintenus jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique maintenu peut être restreint par l'opérateur, sous réserve de préserver la possibilité de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits et d'urgence. Le débit du service d'accès à internet maintenu peut être restreint par l'opérateur, sous réserve de préserver un accès fonctionnel aux services de communication au public en ligne et aux services de courrier électronique.

Du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 124-1 du code de l'énergie. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année.

.....

## Code des douanes

### Titre X : Taxes diverses perçues par la douane

#### Chapitre I<sup>er</sup> : Taxes intérieures.

*Art. 266 quinquies.* – 1. Sont soumis à une taxe intérieure de consommation, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme combustible ou dans les conditions prévues au *d* du 2<sup>o</sup> du tableau B du 1 de l'article 265, le gaz naturel repris aux codes NC 2711-11 et 2711-21 et les produits auxquels il est équivalent, au sens du 3 de l'article 2 de la directive 2003/96/ CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

2. Le fait générateur de la taxe intervient lors de la livraison de ces produits par un fournisseur à un utilisateur final et la taxe est exigible au moment de la facturation, y compris des acomptes, ou au moment des encaissements si ceux-ci interviennent avant le fait générateur ou la facturation. Le fait générateur intervient et la taxe est également exigible au moment de l'importation, lorsque ces produits sont directement importés par l'utilisateur final pour ses besoins propres.

Dans les autres cas, le fait générateur et l'exigibilité de la taxe interviennent lors de la consommation de ces produits effectuée sur le territoire douanier de la France par un utilisateur final.

## Texte de la proposition de loi

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigée : « Ces dispositions s'appliquent tout au long de l'année aux distributeurs d'eau ainsi que, pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 124-1 du code de l'énergie, aux fournisseurs d'électricité, de chaleur et de gaz. »

### Article 3

Le code des douanes est ainsi modifié :

## Dispositions en vigueur

3. La taxe est due :

a) Par le fournisseur de gaz naturel.

Est considérée comme fournisseur de gaz naturel toute personne titulaire de l'autorisation prévue au I de l'article 5 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

b) A l'importation, par la personne désignée comme destinataire réel des produits sur la déclaration en douane d'importation ;

c) Par l'utilisateur final mentionné au dernier alinéa du 2.

4. a. Les produits mentionnés au 1 ne sont pas soumis à la taxe intérieure de consommation prévue au 1 lorsqu'ils sont utilisés :

1° Autrement que comme combustible, sous réserve des dispositions de l'article 265 ;

2° A un double usage au sens du 2° du I de l'article 265 C ;

3° Dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques mentionné au 3° du I de l'article 265 C.

.....

*Art. 266 quinquies C.* – 1. Il est institué une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité relevant du code NC 2716 de la nomenclature douanière, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, et qui est dénommée « contribution au service public de l'électricité ».

2. Le fait générateur de la taxe intervient lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France d'un utilisateur final. La taxe est exigible au moment de la livraison. Toutefois, lorsque la livraison donne lieu à des décomptes ou à des encaissements successifs et que le redevable a exercé l'option prévue au second alinéa du a du 2 de l'article 269 du code général des impôts, l'exigibilité intervient au moment du débit.

L'exigibilité intervient, en tout état de cause, dès la perception d'acomptes financiers lorsqu'il en est demandé avant l'intervention du fait générateur.

Dans le cas mentionné au 2° du 3 du présent article, le fait générateur et l'exigibilité de la taxe

## Texte de la proposition de loi

1° Le a du 4 de l'article 266 *quinquies* est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Pour la consommation des ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie. » ;



### Dispositions en vigueur

interviennent lors de la consommation de l'électricité.

3. Sont redevables de la taxe :

1° Les fournisseurs d'électricité.

Un fournisseur d'électricité s'entend de la personne qui produit ou achète de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final.

Le montant de la taxe dû par les fournisseurs apparaît distinctement, en addition au prix de vente de l'électricité, sur les factures qu'ils émettent ou qui sont émises pour leur compte ;

2° Les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins.

4. L'électricité n'est pas soumise à la taxe mentionnée au 1 dans les cas suivants :

1° Lorsqu'elle est principalement utilisée dans des procédés métallurgiques, d'électrolyse ou de réduction chimique. Le bénéfice de la présente mesure ne s'applique pas aux quantités d'électricité utilisées pour des besoins autres que ceux de ces procédés ;

2° Lorsque sa valeur représente plus de la moitié du coût d'un produit ;

3° Lorsqu'elle est utilisée dans des procédés de fabrication de produits minéraux non métalliques classés conformément au règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil, du 9 octobre 1990, relatif à la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne ;

4° Lorsqu'elle est consommée dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques, pour les besoins de la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour ceux de la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication.

.....

### Texte de la proposition de loi

2° Le 4 de l'article 266 *quinquies* C est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° Lorsqu'elle est consommée par des ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie. »

## Dispositions en vigueur

## Texte de la proposition de loi

### Code général des impôts

### Article 4

#### Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt

#### Première Partie : Impôts d'État

#### Titre II : Taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées

#### Chapitre premier : Taxe sur la valeur ajoutée

#### Section V : Calcul de la taxe

#### I : Taux

#### B : Taux réduit

Art. 278-0 bis (Article 278-0 BIS - version 10.0 (2019) - Vigueur avec terme). – La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5 % en ce qui concerne :

A. – Les opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur :

1° L'eau et les boissons non alcooliques ainsi que les produits destinés à l'alimentation humaine à l'exception des produits suivants auxquels s'applique le taux prévu à l'article 278 :

a) Les produits de confiserie ;

b) Les chocolats et tous les produits composés contenant du chocolat ou du cacao. Toutefois le chocolat, le chocolat de ménage au lait, les bonbons de chocolat, les fèves de cacao et le beurre de cacao sont admis au taux réduit de 5,5 % ;

c) Les margarines et graisses végétales ;

d) Le caviar ;

1° bis Les produits de protection hygiénique féminine ;

2° Les appareillages, équipements et matériels suivants :

a) Les appareillages pour handicapés mentionnés aux chapitres I<sup>er</sup> et III à VII du titre II et au titre IV de la liste des produits et des prestations remboursables prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale ;

b) Les appareillages pour handicapés mentionnés au titre III de la liste précitée ou pris en charge au titre des prestations d'hospitalisation définies aux articles L. 162-22-6 et L. 162-22-7 du même code et dont la liste est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

santé et du budget ;

c) Les équipements spéciaux, dénommés aides techniques et autres appareillages, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget et qui sont conçus exclusivement pour les personnes handicapées en vue de la compensation d'incapacités graves ;

d) Les autopiédestaux, les appareils pour lecture automatique chiffrée de la glycémie, les seringues pour insuline, les stylos injecteurs d'insuline et les bandelettes et comprimés pour l'autocontrôle du diabète ;

e) Les appareillages de recueil pour incontinents et stomisés digestifs ou urinaires, les appareillages d'irrigation pour colostomisés, les sondes d'urétérostomie cutanée pour stomisés urinaires, les solutions d'irrigation vésicale et les sondes vésicales pour incontinents urinaires ;

f) Les ascenseurs et matériels assimilés, spécialement conçus pour les personnes handicapées et dont les caractéristiques sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances ;

Pour les appareillages, équipements et matériels mentionnés aux c et f du présent 2°, la taxe sur la valeur ajoutée au taux réduit de 5,5 % s'applique également aux opérations définies à l'article 1709 du code civil ;

3° Les livres, y compris leur location. Le présent 3° s'applique aux livres sur tout type de support physique, y compris ceux fournis par téléchargement ;

B. – Les abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères, d'énergie calorifique et de gaz naturel combustible, distribués par réseaux, ainsi que la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite au moins à 50 % à partir de la biomasse, de la géothermie, de l'énergie solaire thermique, des déchets et d'énergie de récupération ;

La puissance maximale prise en compte correspond à la totalité des puissances maximales souscrites par un même abonné sur un même site ;

.....

Le B de l'article 278-0 bis du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le même taux est applicable à la première tranche de consommation appelée "tranche de consommation de première nécessité". Le niveau de cette tranche est fixé par décret en Conseil d'État, en tenant compte notamment de la composition familiale ; ».

**Article 5**

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un bilan de la libéralisation du marché de l'énergie.

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Article 6**

La perte de recettes résultant pour l'État des articles 3 et 4 est compensée, à due concurrence, par l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés.