

N° 260

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2019

## PROPOSITION DE LOI

*visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique,*

PRÉSENTÉE

Par M. Fabien GAY, Mmes Éliane ASSASSI, Cathy APOURCEAU-POLY, Esther BENBASSA, M. Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Guillaume GONTARD, Mmes Michelle GRÉAUME, Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre LAURENT, Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD et M. Pascal SAVOLDELLI,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les enjeux environnementaux aux lourdes conséquences pour la planète et ceux qui la peuplent liés, entre autres, au changement climatique, conduisent à une nécessaire transition énergétique. La transition étant le passage d'un système à un autre, il nous semble essentiel d'appréhender l'énergie non pas comme une marchandise mais comme un bien commun.

Le législateur a qualifié l'électricité de bien de première nécessité, et il est impératif, si nous voulons véritablement endiguer la précarité énergétique, de franchir une nouvelle étape. En effet, nous ne pensons pas que la lutte contre la précarité énergétique relève des seules politiques sociales mais qu'elle est au cœur de la politique énergétique qui ne se résume plus aux simples questions de la production, mais englobe les économies d'énergie, l'efficacité énergétique que ce soit des transports, des logements ou des systèmes productifs.

Dans le droit fil du socle des droits sociaux de Göteborg qui reconnaît que « *Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, les services d'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques* », notre proposition de loi a pour objectif d'ériger l'accès à l'énergie en véritable droit fondamental.

En effet, la pauvreté touche un nombre croissant de personnes alors même que le pays s'enrichit. Les écarts entre les plus pauvres et les plus riches ne cessent d'augmenter en raison des politiques libérales menées en faveur de ces derniers par le Gouvernement, politiques qui renforcent les inégalités sociales et territoriales, notamment en termes d'accès aux services publics. Mais surtout cet accroissement de la pauvreté est dû à un retrait de l'État de pans entiers de notre économie et à la marchandisation de biens et d'infrastructures essentielles. C'est l'une des premières conséquences de la mondialisation financière.

Le secteur énergétique est particulièrement révélateur de ce désengagement de l'État dans la conduite de politiques publiques au service de l'intérêt général. Les investissements publics d'hier sont bradés pour permettre l'enrichissement des actionnaires des grands groupes du secteur, qu'ils soient privés ou publics. La privatisation de Gaz de France, la privatisation partielle d'EDF et l'obligation de vendre une partie de sa production d'électricité d'origine nucléaire aux

opérateurs privés, le dessaisissement des prérogatives du ministre chargé de l'énergie et donc de l'État en matière de fixation des tarifs de gaz et d'électricité au profit de la commission de régulation de l'énergie, toutes ces mesures commandées par le marché et l'objectif de rémunération du capital, ont affaibli considérablement le service public énergétique, exposant la population à la précarité énergétique.

Ainsi, aujourd'hui en France, la précarité énergétique touche 12 millions de personnes (5,6 millions de ménages soit 20 % des ménages français) qui ne peuvent pas répondre à leurs besoins fondamentaux.

Il est inacceptable qu'un ménage soit conduit à choisir entre se chauffer au risque d'impayés ou ne plus se chauffer et subir les conséquences du froid sur sa santé, son logement. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de mettre fin à de telles situations et de garantir les conditions d'une vie décente à l'ensemble des individus.

Les conditions pour bénéficier de certaines aides sont trop restrictives et le passage au chèque énergie laisse de côté de nombreux ménages en situation de précarité. De plus, de nombreuses personnes n'en font pas la demande faute d'information suffisante. Si la trêve hivernale instaure une interdiction des coupures et une interdiction de résiliation des contrats d'approvisionnement en électricité, en gaz, en chaleur et eau pour non-paiement pour toutes les familles pendant toute la période du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars, l'accès à l'énergie et à l'électricité en particulier est aujourd'hui devenu une nécessité qui ne se limite pas seulement au chauffage et à la période hivernale. C'est aussi cela la transition énergétique : une transition sociétale où l'accès à l'énergie tout au long de l'année devient une nécessité impérieuse pour éviter l'exclusion.

Enfin, les lois du marché, la concurrence libre et non faussée ont finalement conduit à un alourdissement très net de la facture énergétique des ménages, fragilisant ainsi les plus modestes.

En effet, les politiques libérales menées depuis de trop nombreuses années ont entraîné pour tous les consommateurs un renchérissement de leur facture énergétique sans que cela profite aux investissements nécessaires en termes de recherche et d'entretien des infrastructures énergétiques. Les sénateurs du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ont dénoncé à maintes reprises les écueils de la libéralisation du secteur énergétique. Pour un client résidentiel moyen, le prix du kWh TTC a augmenté de 26,7 % en six ans (2010-2016). Hors taxes, le prix n'a augmenté que de 11,2 % ; l'inflation en France a été de 5,7 % pendant cette période. Donc, corrigés de cette inflation, les prix du kWh ont augmenté de 21 % TTC et de 5,5 % hors taxes et contributions.

Et au cours des dix dernières années, les prix du gaz ont augmenté de plus de 40 % pour les clients particuliers.

La contribution au service public de l'électricité, qui finance 68 % du montant des charges de service public pour le soutien aux énergies renouvelables, ne devrait pas être redevable pour les ménages précaires. En effet, on arrive à des situations absurdes où ces ménages doivent payer une contribution au service public de l'électricité plus élevée qu'ils ne perçoivent de tarifs sociaux. D'autant que de nombreux travaux parlementaires ainsi qu'un rapport de la Cour des comptes ont souligné les limites voire le scandale que constituait cette taxe.

D'autre part, pour les sénateurs du groupe CRCE, la meilleure protection contre la volatilité des prix du marché de l'énergie est la réglementation de ceux-ci. L'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) rappelle à juste titre qu'une augmentation de 10 % du prix de l'énergie ferait basculer 423 235 ménages supplémentaires en situation de précarité énergétique. Aussi, pour garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national, la péréquation tarifaire doit être garantie.

La lutte contre la précarité énergétique et l'instauration d'un véritable droit à l'énergie constituent des chantiers prioritaires pour mener à bien la transition énergétique dont notre pays a besoin. En effet, comment construire une société plus respectueuse des ressources, plus équitable, sans traiter en priorité la question sociale ?

C'est pourquoi nous proposons d'ériger l'accès à l'énergie en droit fondamental (**article 1<sup>er</sup>**).

En conséquence, les coupures d'énergie doivent être interdites tout au long de l'année pour les ménages en situation de précarité énergétique. Il n'est pas justifié dans la France du XXI<sup>ème</sup> siècle de couper l'électricité ou le gaz à des familles (**article 2**).

Cette interdiction des coupures serait conforme à la décision<sup>1</sup> du Conseil constitutionnel du 29 mai 2015 relative à l'interdiction des coupures d'eau tout au long de l'année. En effet, portant sur des prestations dont la tarification est déjà réglementée et maintenant la possibilité pour le fournisseur d'électricité de procéder à une réduction de puissance, le dispositif que nous proposons ne saurait sérieusement être regardé comme portant à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de répondre à un « *besoin essentiel de la personne* » et,

---

<sup>1</sup> Décision n° 2015-470 QPC

ainsi, de s'inscrire dans « *l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* ».

La contribution au service public de l'électricité ainsi que la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), qui est amenée à augmenter progressivement chaque année, doivent être supprimées pour les ménages précaires (**article 3**).

Les tarifs de l'énergie, en tant que bien de première nécessité, doivent se voir appliquer le taux de TVA réduit, soit 5,5 % (**article 4**).

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

## **Proposition de loi visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique**

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

- ① 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 :
- ② « *Art. L. 100-1 A.* – L'accès à l'énergie est un droit fondamental. »

### **Article 2**

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**

- ① Le code des douanes est ainsi modifié :
- ② 1° Le *a* du 4 de l'article 266 *quinquies* est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ③ « 4° Pour la consommation des ménages en situation de précarité énergétique au sens de l'article L. 124-1 du code de l'énergie. » ;
- ④ 2° Le 4 de l'article 266 *quinquies* C est complété par un 5° ainsi rédigé :
- ⑤ « 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. »

### **Article 4**

- ① Le B de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 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.

### **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.