

N° 957
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la lutte contre la précarité énergétique,

PRÉSENTÉE

Par MM. Fabien GAY, Gérard LAHELLEC, Mmes Marianne MARGATÉ, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mmes Céline BRULIN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mmes Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Silvana SILVANI, Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénateurs et Sénatrices

(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

Madame, Monsieur,

L'année 2025 a confirmé l'ampleur de la crise sociale et énergétique que traverse notre pays.

Depuis quelques années, les prix acquittés par les ménages ont fortement augmenté. Selon le service statistique du ministère chargé de l'énergie, le prix de l'électricité pour les ménages est passé de 193 euros par mégawattheure en 2021 à 280 euros en 2024, soit une hausse de 45 %, dont 18 % pour la seule année 2024, marquée par la sortie progressive du bouclier tarifaire. Cette hausse intervient dans un pays où la pauvreté progresse : selon l'INSEE, le taux de pauvreté atteint désormais 15,4 %, niveau inédit depuis près de trente ans.

Cette crise des prix est aussi une crise de dignité. L'Observatoire national de la précarité énergétique et la Fondation pour le logement des défavorisés évaluent à environ 12 millions le nombre de personnes concernées par la précarité énergétique. Le baromètre 2025 du médiateur national de l'énergie confirme cette réalité : 36 % des ménages déclarent rencontrer des difficultés pour payer leurs factures d'énergie, contre 28 % en 2024 ; 35 % déclarent avoir souffert du froid dans leur logement, proportion qui atteint 59 % parmi les bénéficiaires du chèque énergie. Pour une majorité de foyers, se chauffer est devenu une variable d'ajustement.

Les interventions pour impayés réalisées à la demande des fournisseurs illustrent la même tendance : en 2025, le médiateur national de l'énergie a recensé 1,2 million d'interventions pour impayés d'énergie, dont 143 625 coupures d'électricité, 108 962 coupures de gaz naturel et 948 000 limitations de puissance en électricité. Le nombre total d'interventions pour impayés a ainsi plus que doublé depuis 2020, où il s'établissait à 551 721.

Dans ce contexte, il n'est plus acceptable que notre droit permette encore de priver totalement un ménage d'électricité dans sa résidence principale pour non-paiement de factures. L'électricité n'est pas un bien de consommation ordinaire. Sans elle, une personne peut être privée d'éclairage, de chauffage, de ventilation, de cuisson, de conservation des aliments et des médicaments, d'accès à internet ou encore de la possibilité

de recharger un téléphone. Couper l'électricité, ce n'est pas seulement suspendre un service : c'est porter atteinte aux conditions élémentaires d'une vie digne.

Alors même que les politiques publiques encouragent l'électrification des usages, il devient indispensable de garantir un accès minimal à l'électricité. À la différence du gaz, pour lequel il n'existe pas de mécanisme équivalent de réduction de puissance, l'électricité permet une solution intermédiaire : substituer à la coupure totale une limitation encadrée et progressive de la puissance, afin de traiter les impayés sans priver les personnes de leurs besoins fondamentaux de la vie quotidienne et d'hygiène.

Si des mesures de protections ont d'ores et déjà été envisagées pendant la trêve hivernale, cette question doit être reposée à l'aune des épisodes de fortes chaleurs que nous traversons en lien avec les dérèglements climatiques imputables aux activités humaines et capitalistiques. C'est le sens de la présente proposition de loi qui s'inscrit dans la continuité de la protection déjà reconnue pour l'eau. Depuis la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre, **les distributeurs d'eau ne peuvent interrompre la distribution d'eau dans une résidence principale pour non-paiement des factures**. Dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel a jugé cette interdiction conforme à la Constitution, en rappelant l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Certains biens essentiels ne peuvent donc pas servir d'instrument de pression par la privation totale.

Le droit actuel offre déjà une protection, mais celle-ci demeure partielle et discontinue. L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles interdit, du 1^{er} novembre au 31 mars, les interruptions de fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz dans les résidences principales pour non-paiement des factures. Toutefois, les garanties relatives au niveau minimal de puissance maintenu pendant la trêve hivernale relèvent encore du pouvoir réglementaire.

Ainsi, **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi consolide cette protection en inscrivant dans la loi le plancher de puissance applicable pendant la trêve. **Cette consolidation ne remet pas en cause la protection spécifique des bénéficiaires du chèque énergie, pour lesquels aucune réduction de puissance ne peut être opérée pendant la trêve hivernale. Elle vise à sécuriser, pour les autres consommateurs, le niveau minimal de puissance maintenu lorsqu'une réduction est autorisée.**

Il étend surtout cette logique au reste de l'année. Du 1^{er} avril au 31 octobre, les fournisseurs d'électricité ne pourraient plus procéder à l'interruption de la fourniture d'électricité dans une résidence principale, y compris par résiliation du contrat, pour non-paiement des factures. Ils ne pourraient recourir qu'à une réduction progressive de puissance, tenant compte de l'ancienneté de l'impayé et permettant au ménage de satisfaire ses besoins fondamentaux. Cette réduction ne pourrait, dans tous les cas, descendre en deçà de deux kilovoltampères.

Ce mécanisme ne crée ni gratuité de l'électricité ni effacement des dettes. Les sommes dues restent exigibles et les procédures de recouvrement demeurent possibles. Il interdit simplement que le recouvrement s'opère par la privation totale d'un bien de première nécessité.

La pratique a d'ailleurs devancé la loi : depuis 2021, l'opérateur historique EDF a fait le choix de renoncer aux coupures d'électricité pour impayés et leur substitue une réduction de puissance, y compris hors trêve hivernale. Dans une immense majorité de cas, la réduction de puissance n'excède pas une semaine, et les consommateurs concernés régularisent rapidement leur situation. EDF indique avoir actuellement 60 000 clients et clientes, protégés ou non, en situation de baisse de puissance prolongée, et le coût du dispositif n'excède pas les 10 millions d'euros par an.

Ce choix démontre qu'une autre voie est possible : c'est pourquoi nous considérons qu'elle doit désormais être généralisée et sécurisée par la loi, dans une logique d'humanité, mais aussi d'équité entre les fournisseurs en garantissant une meilleure ventilation des impayés.

La proposition de loi tient également compte des limites techniques liées aux compteurs communicants. Lorsque la réduction de puissance ne peut être mise en œuvre à distance, elle peut être réalisée, lorsque cela est techniquement possible, par une intervention du gestionnaire du réseau public de distribution. Des dérogations strictement encadrées sont prévues pour les situations dans lesquelles cette réduction ne peut matériellement être mise en œuvre ou lorsque le consommateur fait obstacle à l'intervention nécessaire. L'objectif est clair : éviter les situations sans solution opérationnelle, sans toutefois remettre en cause le principe de l'interdiction des coupures. **Ces dérogations ne concernent pas les bénéficiaires du chèque énergie : pour ces ménages, l'impossibilité technique de procéder à une réduction de puissance ne saurait devenir un motif de résiliation du contrat.**

Enfin, l'interdiction des coupures ne saurait être isolée d'une politique plus large de lutte contre la précarité énergétique. Depuis des années, nous dénonçons l'insuffisance de la valeur faciale du chèque énergie, trop faible pour protéger réellement les ménages face à la hausse des factures, ainsi que les reculs successifs de son automaticité.

Pour autant, le renforcement du chèque énergie ne peut constituer, à lui seul, une réponse suffisante à la crise des prix. Il ne saurait être demandé à la seule solidarité nationale d'absorber les conséquences de l'envolée des factures, sans agir sur les prix eux-mêmes ni sur les marges réalisées dans le secteur de l'énergie. **C'est pourquoi notre groupe a également déposé une proposition de loi visant à bloquer les prix et à encadrer les marges sur le gaz et les carburants en période de crise. La lutte contre la précarité énergétique impose d'agir dans le même mouvement sur le niveau des factures, sur les pratiques des acteurs économiques et sur les protections concrètes accordées aux ménages.**

L'article 2 de la présente proposition de loi s'inscrit dans cette logique. Il vise d'abord à rendre au chèque énergie son effectivité.

Quand il fonctionnait de manière simple et largement automatique, son taux de recours atteignait 84,5 %. Depuis le recul de l'automaticité, il est tombé à 67 %. Ce basculement est considérable : il signifie que le non-recours a plus que doublé, passant d'environ 15 % à 33 %. Pour des ménages en précarité énergétique, ce n'est pas un détail administratif ; c'est une aide perdue.

Aussi, pour faciliter la résorption du non-recours, l'article 2 de la présente proposition vise à remettre un principe de pré-affectation automatique du chèque énergie sur le contrat de fourniture d'électricité du logement principal, sauf opposition du bénéficiaire ou demande d'utilisation sous une autre forme.

Cette automaticité doit permettre de rendre l'usage du chèque énergie plus simple, plus effectif et plus protecteur, tout en préservant la liberté des ménages qui utilisent une autre énergie pour se chauffer.

Enfin, les sommes allouées au titre de ce dispositif s'élèvent entre 48 € et 277 € selon les ressources du foyer et faute de revalorisation depuis 2019, le montant du chèque énergie ne couvre plus que 10 % de la facture en 2024 (contre 12 % en 2019), ce qui apparaît, en tout état de cause, largement insuffisant.

C'est pourquoi l'article 2 prévoit également sa revalorisation annuelle, afin que son montant ne soit plus déconnecté de l'évolution réelle des factures.

Les auteurs et autrices de la proposition de loi proposent aussi que les plafonds de revenu fiscal de référence ouvrant droit au chèque soient eux aussi revalorisés, afin d'éviter que des ménages modestes sortent du dispositif du seul fait d'une hausse nominale de leurs revenus.

En conclusion, si la libéralisation imposée à marche forcée par l'Union européenne doit faire l'objet d'un véritable débat démocratique en ce qu'elle conduit à considérer l'énergie comme un simple produit de consommation, l'urgence est à garantir à toutes et tous un approvisionnement énergétique digne de ce nom et à lutter plus efficacement contre la précarité énergétique qui augmente dans notre pays.

Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la précarité énergétique

Article 1^{er}

- ① L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase du troisième alinéa est ainsi modifiée :
 - ③ a) Après le mot : « réduction », il est inséré le mot : « progressive » ;
 - ④ b) Sont ajoutés les mots : « , sans que la puissance maximale de soutirage ne puisse être inférieure à trois kilovoltampères » ;
- ⑤ 2° Le quatrième alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Le reste de l'année, les fournisseurs d'électricité ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption de la fourniture d'électricité, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures. Ils ne peuvent procéder qu'à une réduction progressive de puissance, tenant compte de l'ancienneté de l'impayé, dans des conditions permettant au ménage de satisfaire ses besoins fondamentaux de la vie quotidienne et d'hygiène. La puissance maximale de soutirage ne peut, dans tous les cas, être réduite en deçà de deux kilovoltampères.
- ⑦ « Par dérogation au quatrième alinéa, lorsque le point de livraison n'est pas équipé d'un dispositif de comptage effectivement communicant mentionné à l'article L. 341-4 du code de l'énergie, ou lorsque ce dispositif ne permet pas la mise en œuvre à distance de la réduction de puissance, la fourniture d'électricité peut être interrompue, y compris par résiliation du contrat pour impayés, lorsque le consommateur ne relève pas de l'article L. 124-1 du même code et qu'il s'oppose à l'intervention du gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité pour procéder à la réduction de puissance.
- ⑧ « La résiliation ne peut intervenir qu'après que le consommateur a été informé par écrit des conséquences de son opposition à l'intervention du gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité pour procéder à la réduction de puissance, et qu'après l'expiration d'un délai qui ne peut être inférieur à deux mois à partir de l'information du consommateur. » ;

- ⑨ 3° L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Pour l'application des troisième et quatrième alinéas aux fournisseurs d'électricité, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie et du médiateur national de l'énergie, fixe les délais applicables entre les différents paliers de réduction de puissance, les niveaux de puissance correspondants, les modalités d'information du consommateur préalablement à chaque palier ainsi que les conditions de retour à une puissance supérieure en cas de paiement ou d'accord de règlement. »

Article 2

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 124-1-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le I est complété par un C ainsi rédigé :
- ④ « C. – Sauf opposition du bénéficiaire, l'Agence de services et de paiement verse le montant du chèque énergie directement au fournisseur d'électricité du logement principal du bénéficiaire.
- ⑤ « Préalablement à ce versement, le bénéficiaire est informé du montant du chèque énergie auquel il a droit ainsi que des modalités lui permettant d'obtenir le versement du chèque ou son affectation au paiement de la facture d'un autre fournisseur d'énergie.
- ⑥ « Le montant du chèque énergie est versé à son bénéficiaire lorsque le fournisseur d'électricité du logement principal n'a pu être identifié. » ;
- ⑦ b) Au III, après le mot : « énergie », sont insérés les mots : « les modalités de transmission des données entre l'Agence de services et de paiement, les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et les fournisseurs d'électricité en vue de la mise en œuvre du versement automatique prévu au C du I, les garanties d'information du bénéficiaire et les modalités selon lesquelles il peut s'opposer à ce versement automatique » ;
- ⑧ 2° Après le premier alinéa de l'article L. 124-2, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « La valeur faciale du chèque énergie est revalorisée chaque année, au 1^{er} janvier, dans une proportion égale à l'évolution de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, de l'ensemble des ménages, telle que constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'avant-dernière année précédente. La valeur faciale du chèque énergie ne peut être inférieure à celle de l'année précédente.

- ⑩ « Les plafonds de revenu fiscal de référence ouvrant droit au bénéfice du chèque énergie sont revalorisés chaque année, au 1^{er} janvier, dans une proportion au moins égale à l'évolution annuelle du salaire minimum de croissance mentionné à l'article L. 3231-2 du code du travail au cours de l'avant-dernière année précédente. »