

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

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la demande d'avis du gouvernement reçue le 25 juin 2013 et enregistrée sous le numéro 13/0043 A ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Vu la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code de l'énergie ;

Vu la 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 ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et les représentants de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) entendus lors de la séance du 18 juillet 2013 ;

I. Constatations

A. LA SAISINE

1. Par lettre du 25 juin 2013, enregistrée sous le numéro 13/0043A, l'Autorité de la concurrence a été saisie par le gouvernement d'une demande d'avis concernant un projet de décret portant sur les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel.
2. Ce projet de décret a pour objet de mettre en œuvre plusieurs nouvelles dispositions figurant dans la 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.

B. LES TARIFS SOCIAUX DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL

3. Une description détaillée des modalités actuelles de fonctionnement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel a été réalisée dans le cadre de l'avis de l'Autorité de la concurrence n° [12-A-03](#) du 14 février 2012. Les grandes lignes de ces dispositifs sociaux sont rappelées ci-après.

1. LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE

4. Une définition de la précarité énergétique a été introduite dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Selon l'article 4 de cette loi, « *est en situation de précarité énergétique (...) une 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* ».
5. Selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, un foyer qui dépense plus de 10 % de son budget pour ses factures d'énergie (énergie domestique et carburants) est considéré en situation de précarité énergétique. En 2010, un ménage a consacré en moyenne par an 1 600 euros pour l'énergie domestique et 1 300 euros pour les carburants, soit 2 900 euros, correspondant à 7,2 % de son budget. Le nombre de ménages en précarité énergétique est évalué à 3,8 millions, soit 14,4 % des foyers français.
6. Parmi les instruments mis en place par la puissance publique pour lutter contre la précarité énergétique, figurent le tarif de première nécessité (TPN) de l'électricité et le tarif spécial de solidarité (TSS) du gaz naturel.

2. LE TARIF DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ (TPN)

7. Le tarif de première nécessité (TPN) de l'électricité a été créé par le décret du 8 avril 2004.

8. Il consiste en une réduction variant de 40 à 60 % par rapport au montant des tarifs réglementés de vente de l'électricité. Ce pourcentage de réduction varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer. Le volume de consommation sur lequel s'applique la réduction est plafonné à 100 kWh/mois, soit un volume de consommation correspondant au fonctionnement normal d'un frigidaire, de plaques de cuisson et de l'éclairage d'un foyer. Selon la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le rabais est en moyenne de l'ordre de 100 euros par an.
9. Les bénéficiaires du TPN bénéficient en outre de la gratuité de la mise en service lors de l'installation du ménage dans un logement et d'un abattement de 80 % du coût d'un déplacement facturé au client lorsque ce dernier, en raison d'un défaut de paiement, fait l'objet d'une interruption de fourniture.
10. Le TPN est financé par le biais de la contribution du service public de l'électricité (CSPE) qui est payée par l'ensemble des consommateurs d'électricité en fonction des volumes consommés.

3. LE TARIF SPÉCIAL DE SOLIDARITÉ (TSS)

11. Le tarif spécial de solidarité (TSS) a été mis en place par le décret du 13 août 2008.
12. Il consiste en une réduction forfaitaire sur la facture de gaz, établie en fonction, d'une part, de la consommation du foyer et, d'autre part, de la taille du foyer. En fonction de ces deux paramètres, le rabais varie en pratique entre 20 et 142 euros par an.
13. Les bénéficiaires du TSS disposent en outre de la gratuité de la mise en service lors de l'installation dans un logement et d'un abattement de 80 % du coût d'un déplacement facturé au client lorsque ce dernier, en raison d'un défaut de paiement, fait l'objet d'une interruption de fourniture.
14. Le TSS peut être proposé par l'ensemble des fournisseurs de gaz.
15. Le TSS est financé par le biais de la contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS) payée par les fournisseurs de gaz en fonction des volumes de gaz écoulés.

C. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE DÉCRET FAISANT L'OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

16. La 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 a introduit plusieurs dispositions pour permettre à davantage de consommateurs aux revenus modestes de bénéficier des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.
17. Afin de rendre ces dispositions pleinement opérationnelles, une adaptation des décrets relatifs au TPN et au TSS est nécessaire. Le projet de décret, objet de la demande d'avis, introduit ainsi plusieurs modifications de ces deux décrets.

1. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

18. À l'heure actuelle, seules les personnes éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et à l'aide pour une complémentaire santé (ACS) peuvent bénéficier des tarifs sociaux.
19. Le projet de décret prévoit d'ajouter un critère fondé sur le revenu fiscal de référence, en complément de ces critères d'éligibilité actuels.
20. Actuellement, environ 1,3 million de foyers sont bénéficiaires des tarifs sociaux. L'ajout du critère du revenu fiscal de référence par part vise à étendre le nombre de bénéficiaires pour atteindre la cible de 4 millions de foyers bénéficiaires (soit 8 millions de personnes) visée par le gouvernement.
21. Selon les représentants du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le coût total du TPN devrait passer de 170 millions d'euros en 2013 à environ 420 millions d'euros après la mise en œuvre de la réforme, soit environ 250 millions d'euros supplémentaires. De même, le coût total du TSS devrait passer de 67 millions d'euros en 2013 à environ 110 millions d'euros après la mise en œuvre de la réforme, soit environ 43 millions d'euros supplémentaires.

2. LE CHANGEMENT DES MODALITÉS DE CALCUL DU TARIF DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

22. L'actuel TPN consiste à appliquer une réduction par rapport au montant des tarifs réglementés de vente d'électricité sur les premiers 100 kWh consommés par le ménage éligible.
23. Le projet de décret prévoit l'abandon de la référence aux tarifs réglementés de vente pour le calcul du TPN. Ainsi, à l'instar du TSS, le TPN consisterait dorénavant en une remise forfaitaire sur la facture d'électricité établie en fonction, d'une part, de la puissance souscrite de l'installation électrique du foyer et, d'autre part, de la taille du foyer.

3. L'ÉLIGIBILITÉ DES GESTIONNAIRES DE RÉSIDENCES SOCIALES AUX TARIFS SOCIAUX

24. Les gestionnaires de résidences sociales, au sens de l'article L633-1 du code de l'habitation et de la construction, ont maintenant la possibilité de bénéficier des tarifs sociaux. Ces résidences sociales sont des institutions permettant l'hébergement de personnes en situation de précarité (1 300 résidences environ en France).
25. Les résidences sociales bénéficieront des tarifs sociaux sur leur demande. Le décret distingue deux situations :
 - les logements disposent de compteurs individuels. Leurs occupants peuvent alors bénéficier directement des tarifs sociaux (dispositif de droit commun). Le gestionnaire de la résidence bénéficie également d'une remise purement forfaitaire destinée à réduire les dépenses collectives d'énergie ;
 - les logements ne disposent pas de compteurs individuels. Le gestionnaire de la résidence se voit alors attribuer un montant de réduction proportionnel au nombre de logements.

II. Analyse concurrentielle

26. À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre la mise en place de mécanismes sociaux visant à protéger les consommateurs vulnérables d'une part, et l'application du droit de la concurrence d'autre part. Ainsi, dans certains secteurs d'activité, l'intervention des pouvoirs publics est légitime, dès lors qu'elle vise à corriger une défaillance du marché et à remplir un objectif d'intérêt général.
27. Comme le Conseil, puis l'Autorité de la concurrence l'ont mentionné à plusieurs reprises (voir notamment l'avis n° [05-A-08](#) du 31 mars 2005 concernant la mise en place d'un service bancaire de base ou, plus récemment, l'avis n° [11-A-10](#) du 29 juin 2011 concernant la mise en place d'un tarif social pour l'accès Internet haut débit), quels que soient les modes d'attribution et de financement retenus, les dispositifs sociaux doivent néanmoins introduire le moins de distorsions de concurrence possible.

A. SUR LA POSSIBILITÉ, POUR L'ENSEMBLE DES FOURNISSEURS D'ÉLECTRICITÉ, DE PROPOSER LE TARIF DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

28. Dans le cadre de son avis n° [12-A-03](#) du 14 février 2012 relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, l'Autorité de la concurrence avait préconisé que tous les fournisseurs d'électricité (et non plus seulement EDF et les entreprises locales de distribution) puissent être en mesure de proposer le TPN aux consommateurs vulnérables (voir par. 28 à 40 de l'avis n° 12-A-03).
29. L'Autorité avait notamment souligné que la directive 2009/72/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité disposait que les États membres devaient garantir que les procédures administratives nationales ne traitent pas certains fournisseurs d'énergie européens de manière moins favorable que les fournisseurs nationaux et que les consommateurs en situation de précarité énergétique devaient avoir la possibilité de bénéficier des bienfaits qu'apporte la concurrence comme des prix de fourniture plus bas et/ou de services innovants qui ne sont pas proposés par le fournisseur historique par exemple. L'Autorité avait, à ce titre, attiré l'attention du gouvernement sur le fait que le monopole conféré par la loi à EDF et aux entreprises locales de distribution pour ce qui est de la proposition du TPN aux consommateurs vulnérables était susceptible d'être contraire à la directive précitée.
30. L'Autorité avait par ailleurs montré qu'en sus de ces arguments juridiques, il existait par ailleurs des arguments économiques en faveur de la fin de ce monopole accordé à EDF et aux entreprises locales de distribution.
31. À ce titre, l'Autorité avait évoqué que, s'ils avaient la possibilité de proposer le TPN aux consommateurs vulnérables, les fournisseurs alternatifs pourraient proposer des prix plus bas sur la fraction de la consommation des consommateurs vulnérables non couverte par le TPN. Ainsi, dans l'hypothèse où un consommateur vulnérable serait alimenté par un fournisseur alternatif au TPN et aurait une consommation d'électricité de 3000 kWh/an, le fournisseur appliquerait le TPN sur les premiers 1200 kWh de consommation (conformément au dispositif légal relatif au TPN) et pourrait, de plus, proposer une réduction par rapport aux tarifs réglementés de vente sur les 1800 kWh restants. Ouvrir la

possibilité à tous les fournisseurs de proposer le TPN viendrait ainsi diminuer le montant de la facture d'électricité globale des consommateurs les plus fragiles.

32. Il convient de souligner qu'à la suite de cette préconisation visant à généraliser la possibilité de proposer le TPN à l'ensemble des fournisseurs, le Parlement a adopté la 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. En vertu de l'article 7 de cette loi, l'ensemble des fournisseurs auront dorénavant la possibilité de proposer le TPN aux clients vulnérables.
33. À la lumière des éléments mentionnés plus haut, l'Autorité accueille cette réforme de manière très favorable car elle pourra permettre aux consommateurs vulnérables de profiter des bénéfices de la concurrence sur les prix, en obtenant une baisse de leur facture d'électricité.

B. SUR L'INTÉRÊT DE METTRE EN ŒUVRE UNE CAMPAGNE D'INFORMATION À DESTINATION DES CONSOMMATEURS VULNÉRABLES

34. Dans le cadre de son avis n° [13-A-09](#) du 25 mars 2013 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel, l'Autorité avait évoqué la méconnaissance des consommateurs français quant à l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie. Elle avait ainsi mentionné qu'un consommateur français sur deux ignore qu'il peut changer de fournisseur d'énergie et que sept consommateurs sur dix ne connaissent pas les règles de base relatives au changement de fournisseur. L'Autorité avait par ailleurs mentionné que ce manque d'information empêchait les consommateurs de quitter le régime des tarifs réglementés de vente afin d'opter pour des offres plus compétitives actuellement commercialisées par les fournisseurs alternatifs (jusqu'à 13 % d'économie par exemple sur la facture de gaz par rapport aux tarifs réglementés de vente).
35. Cette méconnaissance du marché est vraisemblablement au moins aussi marquée chez les consommateurs en situation de précarité énergétique et ce, alors même que ces consommateurs sont les premiers concernés, compte tenu des difficultés à payer leurs factures d'énergie.
36. À la lumière de ces éléments, il pourrait apparaître utile que le gouvernement mette en place une campagne d'information visant à expliquer la réforme des tarifs sociaux aux consommateurs vulnérables. En particulier, cette campagne permettrait de mentionner aux consommateurs vulnérables qu'ils pourront bénéficier d'une remise sur leur facture au titre des tarifs sociaux mais qu'ils pourraient également obtenir une réduction probable sur leur facture s'ils optaient pour une offre d'énergie plus compétitive que les tarifs réglementés de vente. À ce titre, il pourrait être fait mention de la liste des fournisseurs proposant les tarifs sociaux. Cette campagne d'information permettrait d'amplifier les effets positifs de la réforme, au bénéfice des consommateurs.

C. SUR LES NOUVELLES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE PROJET DE DÉCRET

37. Le projet de décret propose d'élargir le nombre de bénéficiaires aux tarifs sociaux et de simplifier les modalités de calcul du TPN afin de les aligner sur celles du TSS (remise

forfaitaire sur la facture d'électricité en fonction de la taille du foyer d'une part, et de la puissance souscrite de l'installation électrique d'autre part).

38. Ces nouvelles dispositions ne comportent pas, par elles-mêmes, d'enjeux concurrentiels spécifiques. L'Autorité n'a donc pas d'observations particulières à formuler les concernant.

III. Conclusion

39. L'Autorité de la concurrence accueille de manière très favorable la réforme du tarif social de l'électricité votée dans le cadre de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013. Comme l'Autorité l'avait préconisé dans son avis n° [12-A-03](#), la possibilité pour l'ensemble des fournisseurs de proposer le tarif social de l'électricité permettra en effet de faire profiter les consommateurs vulnérables des bénéfices de la concurrence, en obtenant une baisse de leur facture d'électricité.
40. Afin d'amplifier les effets positifs de la réforme des tarifs sociaux, l'Autorité propose au gouvernement la mise en place d'une campagne d'information visant à expliquer cette réforme aux consommateurs vulnérables et, plus précisément, les économies pouvant être réalisées sur les factures d'énergie en faisant jouer la concurrence.
41. Enfin, le projet de décret ne comportant, par lui-même, aucun enjeu concurrentiel spécifique, l'Autorité n'a pas d'observations particulières à formuler le concernant.

Délibéré sur le rapport oral de M. Édouard Leduc, rapporteur, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance, Mme Claire Favre et M. Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Caroline Orsel-Sébès

La vice-présidente,
Elisabeth Flüry-Hérard