

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 février 2012 portant avis sur le projet de décret modifiant le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité et le décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Jean-Christophe LE DUIGOU, Michel THIOILLIERE, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, le 22 décembre 2011, par le ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, et par le ministre chargé de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique, d'un projet de décret modifiant le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité (TPN) et le décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité (TSS).

Ce projet de décret a pour objet d'automatiser autant que possible la procédure d'attribution du TPN et du TSS afin que ces tarifs bénéficient à davantage d'ayants droit. En effet, fin 2010, seulement 640 000 foyers bénéficiaient du TPN et 307 000 foyers du TSS, alors que le nombre d'ayants droit est estimé¹ entre 1,5 et 2 millions pour le TPN, et entre 600 000 et 800 000 pour le TSS.

1. Observations liminaires

L'automatisation prévue par le projet de décret devrait permettre d'augmenter le nombre de consommateurs se voyant accordé le bénéfice du TPN et du TSS. Toutefois, la CRE fait observer que la procédure reste excessivement complexe, en raison notamment du nombre d'acteurs qu'elle fait intervenir et des nombreux flux d'information qui transitent entre eux. Cette procédure génère des surcoûts de gestion importants au regard du montant des réductions consenties². La CRE recommande qu'une réflexion soit engagée pour élaborer un mécanisme plus simple et plus efficace d'aide aux clients en situation de précarité énergétique.

A *minima*, pour simplifier la procédure d'attribution du TPN, améliorer l'accessibilité de ce tarif et contribuer à l'ouverture des marchés, la CRE considère que la mise en œuvre du TPN doit être ouverte aux fournisseurs alternatifs, comme c'est le cas pour le TSS. En effet, aujourd'hui, un client d'un fournisseur alternatif doit revenir chez le fournisseur historique pour bénéficier du TPN.

¹ Compte tenu du plafond de ressources ouvrant droit à la CMU complémentaire en vigueur.

² Les surcoûts de gestion prévus pour 2012 s'élèvent à 8% du montant des charges prévisionnelles liées au TPN et au TSS pour 2012, qui s'élèvent à 120 M€. Les réductions annuelles consenties sont en moyenne d'environ 95 € TTC pour le TPN et 95 € TTC pour le TSS.

2. Procédure en vigueur d'attribution des tarifs spéciaux

Conformément au décret n° 2004-325 et au décret n° 2008-778, une personne titulaire d'un contrat de fourniture d'électricité dont les ressources annuelles du foyer sont inférieures ou égales au plafond ouvrant droit à la CMU complémentaire (CMU-C) peut bénéficier, pour sa résidence principale, d'une tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité, ainsi que du tarif spécial de solidarité gaz si elle détient un contrat individuel de fourniture de gaz naturel ou si elle réside dans un immeuble chauffé collectivement au gaz naturel. Ces tarifs seront appelés « tarifs spéciaux » dans la suite de cet avis.

Le TPN est applicable par les fournisseurs historiques, EDF et les entreprises locales de distribution (ELD), et le TSS par l'ensemble des fournisseurs de gaz naturel.

L'attribution de ces tarifs nécessite que les ayants droit en fassent la demande en remplissant l'attestation qui leur est envoyée par les fournisseurs ou l'organisme agissant pour leur compte, eux-mêmes informés des ayants droit à la CMU-C par les caisses d'assurance maladie.

Cette procédure ne s'est pas révélée totalement efficace pour que la totalité des ayants droit bénéficie des tarifs spéciaux, en raison notamment de la difficulté rencontrée par certains d'entre eux pour compléter l'attestation.

3. Contenu du projet de décret modificatif

3.1 Procédure d'attribution des tarifs

La procédure d'attribution des tarifs spéciaux, qui résulte des projets de décrets consolidés relatifs à ces tarifs issus du projet de décret examiné, peut se décomposer en trois procédures distinctes selon la situation des ayants droit :

- 1) Pour les bénéficiaires du TSS et du TPN : le projet de décret prévoit les modalités de reconduction de ces tarifs (figurines n°1 des schémas 1 et 2) ;
- 2) Pour les ayants droit identifiés comme étant titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité et, le cas échéant, d'un contrat de fourniture de gaz ou comme étant chauffés collectivement au gaz, mais ne bénéficiant pas du TPN et, le cas échéant, du TSS (figurines n°2 des schémas 1 et 2) : sauf refus exprès de leur part, dans les quinze jours suivant la date d'envoi du courrier par leur fournisseur ou l'organisme agissant pour leur compte les informant de leur droit au bénéfice des tarifs spéciaux, ils bénéficieront automatiquement desdits tarifs ;
- 3) a- Pour les ayants droit qui n'ont pas été identifiés comme titulaires d'un contrat d'électricité auprès d'un fournisseur historique (EDF ou les ELD) (figurines n°3 et 4 du schéma 1), le principe de la procédure d'attribution actuelle demeure : le fournisseur historique³ de leur zone de desserte leur envoie une attestation les informant de leur droit au TPN, à compléter avec les références de leur contrat de fourniture d'électricité, qui leur indique en outre que pour en bénéficier, ils peuvent résilier leur contrat de fourniture.

b- Pour les ayants droit qui n'ont pas été identifiés comme disposant d'un contrat individuel de fourniture de gaz naturel ou comme étant chauffés collectivement au gaz naturel (figurines n°3 et 4 du schéma 2), les fournisseurs de gaz² leur envoient une attestation à compléter notamment avec les références du contrat de fourniture de gaz (individuel ou collectif).

Pour ce qui concerne spécifiquement le TSS, le projet de décret précise que les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel (GRD) communiquent aux fournisseurs de gaz ou à l'organisme agissant pour leur compte l'ensemble des informations nécessaires à l'identification des ayants droit.

3.2 Allongement de la durée de bénéfice des droits

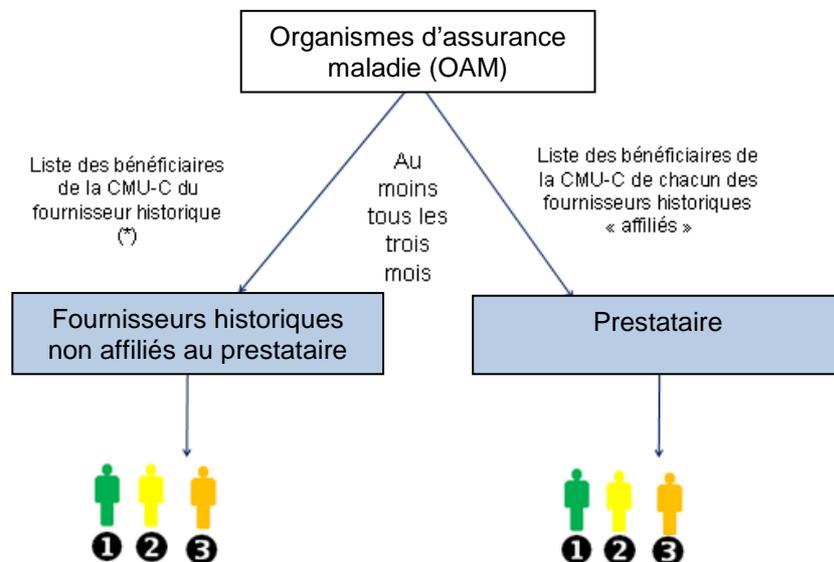
Les décrets en vigueur prévoient l'ouverture du bénéfice des tarifs spéciaux pour une durée d'un an. Pour prévenir les ruptures d'attribution des tarifs spéciaux aux personnes qui n'auraient pas fait leur demande de renouvellement des droits à la CMU-C, le projet de décret propose de prolonger cette période de six mois. Dans les trois premiers mois, le fournisseur ou l'organisme agissant pour leur

³ Ou l'organisme agissant pour son compte.

compte doivent informer leur client de la procédure⁴ à suivre pour continuer à bénéficier des tarifs spéciaux ; si les droits aux tarifs spéciaux sont reconduits pendant cette période, ces tarifs sont appliqués à compter de la date de renouvellement des droits, sans préjudice d'une autre période supplémentaire de 6 mois.

4. Observation sur le projet de décret n°2004-325 consolidé (attribution du TPN)

Schéma 1 : Procédure d'attribution du TPN prévue par le projet de décret



1 Client identifié comme étant à la CMU-C et bénéficiant déjà du TPN.

2 Client identifié comme étant à la CMU-C, ayant un contrat de fourniture d'électricité chez un fournisseur historique, mais ne bénéficiant pas encore du TPN : attribution automatique sauf refus exprès.

3 Client identifié comme étant à la CMU-C et non identifié comme ayant un contrat de fourniture chez un fournisseur historique. Le client reçoit de la part du fournisseur historique ou du prestataire une attestation à compléter pour pouvoir bénéficier du TPN. S'il est client d'un fournisseur alternatif, il devra souscrire un contrat auprès du fournisseur historique (changement de fournisseur).

(*) Le projet de décret suppose que les organismes d'assurance maladie sont en mesure, grâce aux codes postaux, de pouvoir identifier les clients de chaque fournisseur suivant sa zone de desserte.

L'article 4 prévoit que les ayants droit n'ayant pas été identifiés comme clients d'un fournisseur historique⁵ (figurine n°3 du schéma 1) reçoivent une attestation à remplir de la part du fournisseur historique desservant leur zone ou de l'organisme agissant pour leur compte. Ils doivent la compléter avec les références de leur contrat de fourniture d'électricité. L'attestation mentionne par ailleurs que, pour bénéficier du TPN, ils peuvent résilier leur contrat de fourniture.

Or, pour bénéficier du TPN, un ayant droit qui serait chez un fournisseur alternatif ne devrait pas procéder à une résiliation, car cette dernière peut entraîner une coupure de son alimentation et des frais de remise en service. Il devra nécessairement devenir client d'un fournisseur historique (EDF ou ELD) et signer un nouveau contrat de fourniture, comme le prévoit l'article L.121-87 du code de la

⁴ Le projet de décret ne précise pas quelle est cette procédure. Il s'agit de faire la demande de renouvellement du droit à la CMU-C

⁵ Par exemple soit parce qu'ils sont clients d'un fournisseur alternatif, soit parce que, bien que clients d'un fournisseur historique, le croisement informatique de la liste des bénéficiaires de la CMU-C et de la liste des clients du fournisseur n'a pas permis de les identifier en raison d'erreur de saisie sur un champ.

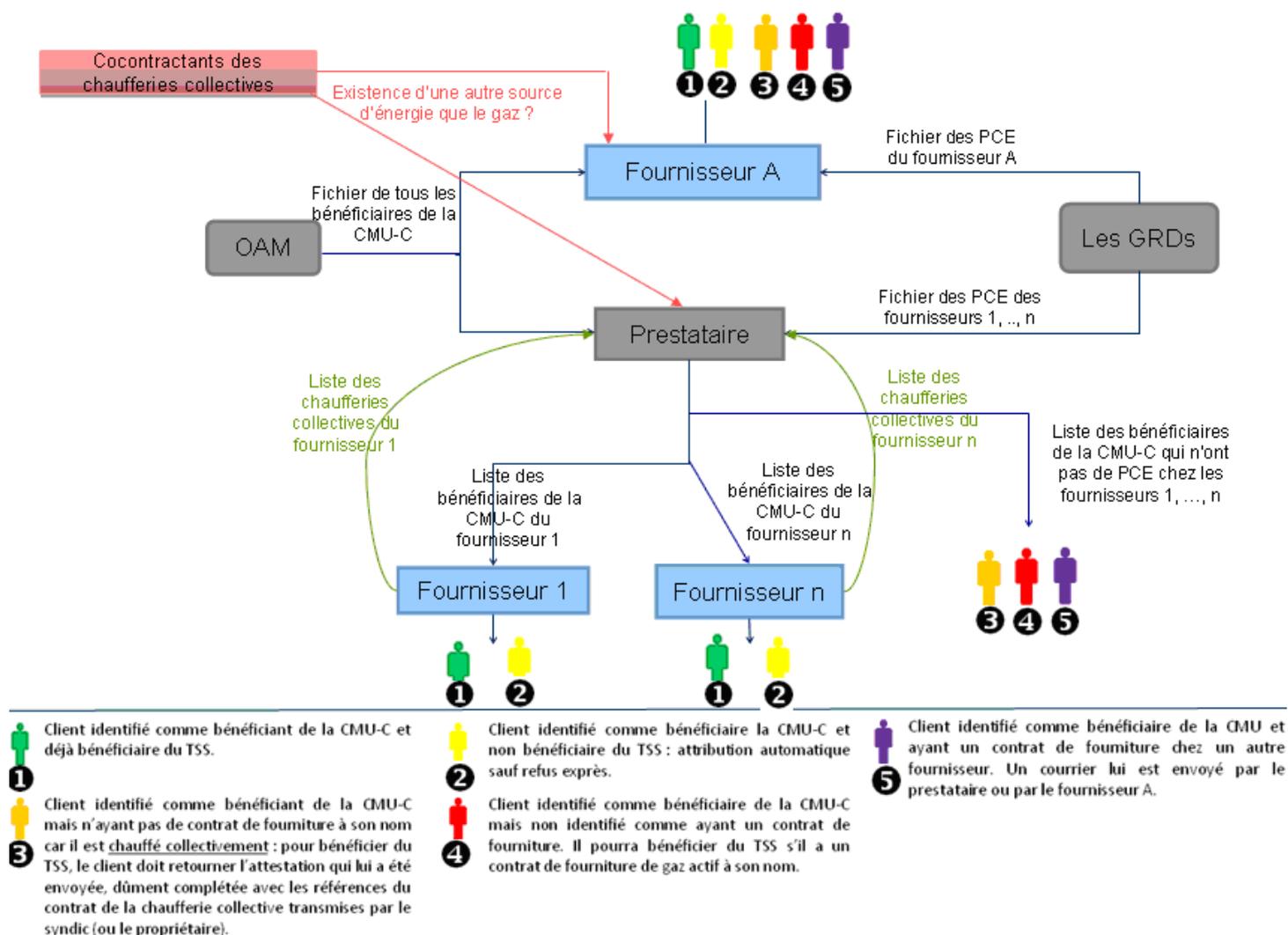
consommation. La signature de ce nouveau contrat entrainera automatiquement un changement de fournisseur.

Le 6^{ème} alinéa de l'article 4 du projet de décret consolidé n°2004-325 doit donc être modifié en ce sens pour éviter tout risque de coupure pour les bénéficiaires du TPN.

Pour simplifier la procédure, améliorer l'accessibilité du TPN et contribuer à l'ouverture des marchés, la CRE considère que la mise en œuvre du TPN devrait être ouverte aux fournisseurs alternatifs, comme c'est le cas pour le TSS. En effet, aujourd'hui, un client d'un fournisseur alternatif doit revenir chez le fournisseur historique pour bénéficier du TPN.

5. Observations sur le projet de décret n°2008-778 consolidé (attribution du TSS)

Schéma 2 : Procédure d'attribution du TSS prévue par le projet de décret



5.1. L'année 2012 devrait être une année de transition

Des difficultés d'organisation sont à prévoir lors de la mise en place du nouveau processus d'attribution du TSS. L'identification des ayants droit au TSS fait désormais intervenir, en plus des organismes d'assurance maladie et des fournisseurs de gaz naturel, les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz naturel. Cette multiplication des sources d'information va compliquer le croisement des fichiers et nécessitera des évolutions des systèmes d'information.

Par conséquent, il est probable que l'année 2012 sera une année de transition.

5.2. Définition des ayants droit au TSS

L'article 1 dispose que le bénéfice du TSS est ouvert aux seules personnes ayant droit au TPN. En particulier, ne pourraient bénéficier du TSS que les personnes du foyer portant le contrat de fourniture d'électricité, exigé pour bénéficier du TPN en application de l'article 1 du projet de décret n°2004-325 consolidé. Or, la suite du décret ne prévoit aucun mécanisme permettant de vérifier cette condition.

Il convient donc de modifier la définition des ayants droit au TSS donnée dans l'article 1 du décret n°2008-778 comme suit : « *Le bénéfice de la tarification spéciale de gaz naturel, prévue à l'article L.445-5 du code de l'énergie, est ouvert sauf refus exprès de leur part et pour leur résidence principale, aux personnes physiques titulaires d'un contrat de fourniture de gaz ou chauffées collectivement au gaz, dont les ressources annuelles du foyer, telles que définies aux articles L. 861-1 et R. 861-2 à R. 861-16 du code de la sécurité sociale, sont inférieures ou égales à un montant fixé à l'annexe au présent décret.* »

5.3. Le dispositif doit être revu pour préserver la confidentialité des informations nominatives

L'alinéa 2 de l'article 4 indique que les organismes d'assurance maladie communiquent à l'organisme désigné par les fournisseurs de gaz naturel qui le souhaitent ou, le cas échéant, à leur demande, aux fournisseurs de gaz, les informations nominatives de l'ensemble des bénéficiaires de la CMU-C.

La diffusion d'informations personnelles sur l'ensemble des bénéficiaires de la CMU-C aux fournisseurs n'ayant pas désigné un organisme agissant pour leur compte pose une difficulté juridique. En effet, selon la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 dite foyer relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, lorsqu'il s'agit du secteur privé, les données personnelles ne peuvent être collectées, traitées et conservées par un organisme ou une entreprise que si la personne ou le service qui est responsable de ces opérations a effectué au préalable une déclaration à la CNIL, qui doit être validée par l'attribution d'un numéro d'enregistrement. En outre, le responsable du fichier ou du traitement de données personnelles doit informer les personnes concernées du but de ce traitement, de l'identité des destinataires de ces informations, et des droits dont ils disposent conformément aux articles 32 et 38 de ladite loi. Ainsi, la collecte, le traitement et la conservation de données personnelles, relatives à des personnes physiques, par des fournisseurs qui n'ont pas dans leur portefeuille les personnes concernées et n'ont donc aucun lien contractuel avec ces dernières, paraît contestable.

Pour lever cette difficulté, ces informations devraient être transmises aux gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), qui sont en mesure de pouvoir transmettre à chaque fournisseur concerné, ou à l'organisme agissant pour leur compte, les informations concernant uniquement leurs clients lorsque ces derniers ont été identifiés comme tels.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'organisme mandataire n'envoie une attestation à compléter aux bénéficiaires de la CMU-C clients d'un fournisseur de gaz ne recourant pas à ses services, ces clients recevant déjà une attestation de la part de leur fournisseur, il est nécessaire qu'il puisse identifier ces clients.

Par conséquent, il convient de rédiger l'alinéa 4 comme suit : « *Les GRD communiquent à l'organisme agissant pour le compte des fournisseurs, selon une périodicité qui ne peut être supérieure à six semaines, les informations nécessaires⁶ pour identifier les ayants droit au TSS de chaque fournisseur de gaz naturel.* » et d'ajouter le paragraphe suivant entre les alinéas 5 et 6 : « *Les GRD communiquent aux fournisseurs ne recourant pas aux services d'un organisme agissant pour leur compte, selon une périodicité qui ne peut être supérieure à six semaines, la liste de leurs clients ayant droit au TSS. Les informations communiquées sont le nom, le prénom, le numéro et l'adresse du point de comptage et d'estimation (PCE), le code postal, le nom de la commune et le code INSEE de la commune.* »

Enfin, le dernier alinéa de l'article 4 doit être modifié pour que seul l'organisme mandaté par certains fournisseurs adresse une attestation à compléter aux ayants droit potentiels qui n'ont pas pu être identifiés comme disposant d'un contrat individuel de fourniture de gaz. Cet alinéa peut être rédigé comme suit : « *L'organisme agissant pour le compte des fournisseurs de gaz naturel adresse aux ayants droit potentiels, qui n'ont pu être identifiés comme disposant d'un contrat individuel de*

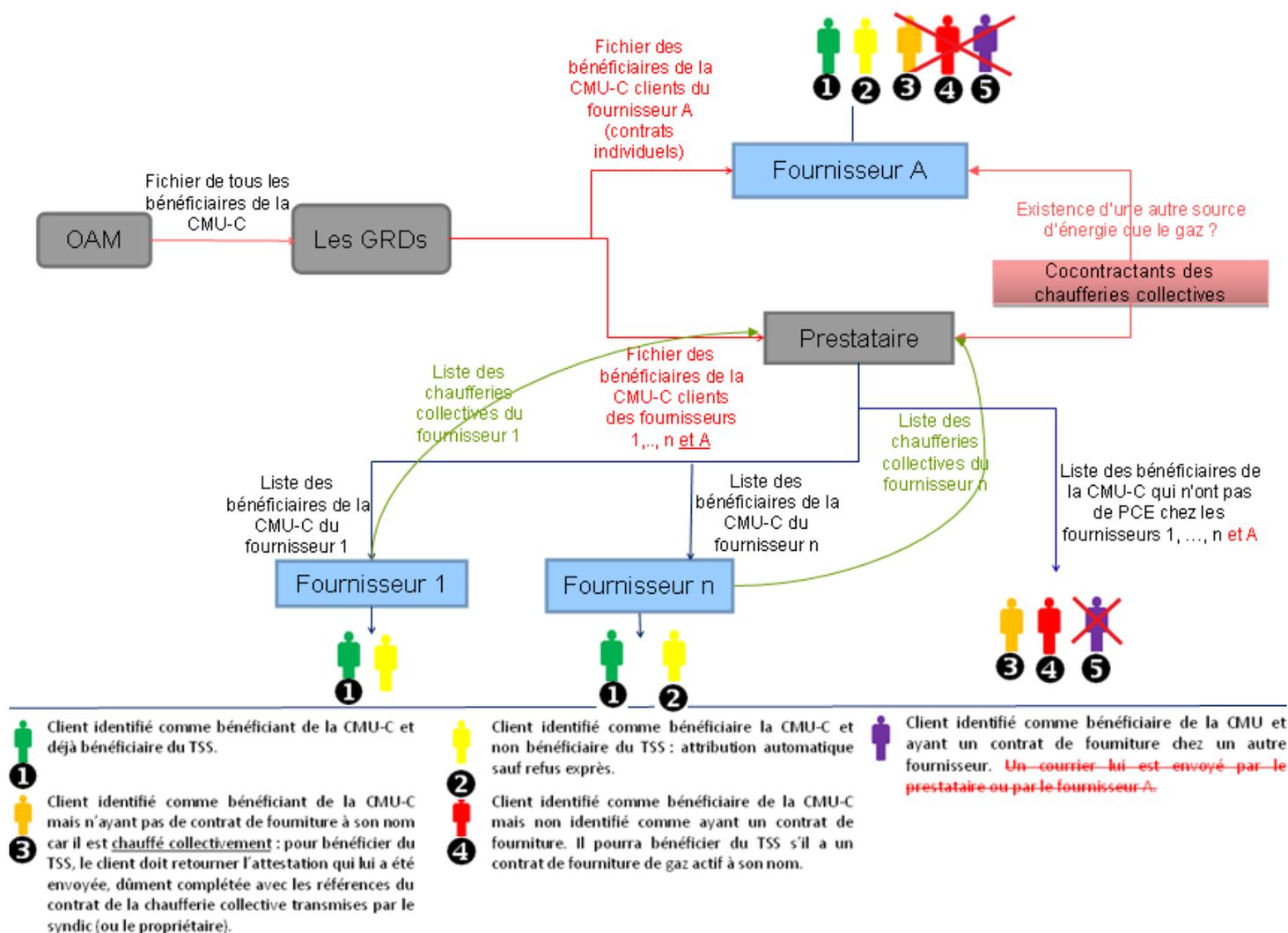
⁶ Ces informations sont précisées à l'alinéa 5.

fourniture de gaz naturel, une attestation, accompagnée le cas échéant d'un courrier, qui leur permet de bénéficier du TSS et qui les informe [...] ».

La procédure résultante est figurée sur le schéma 3.

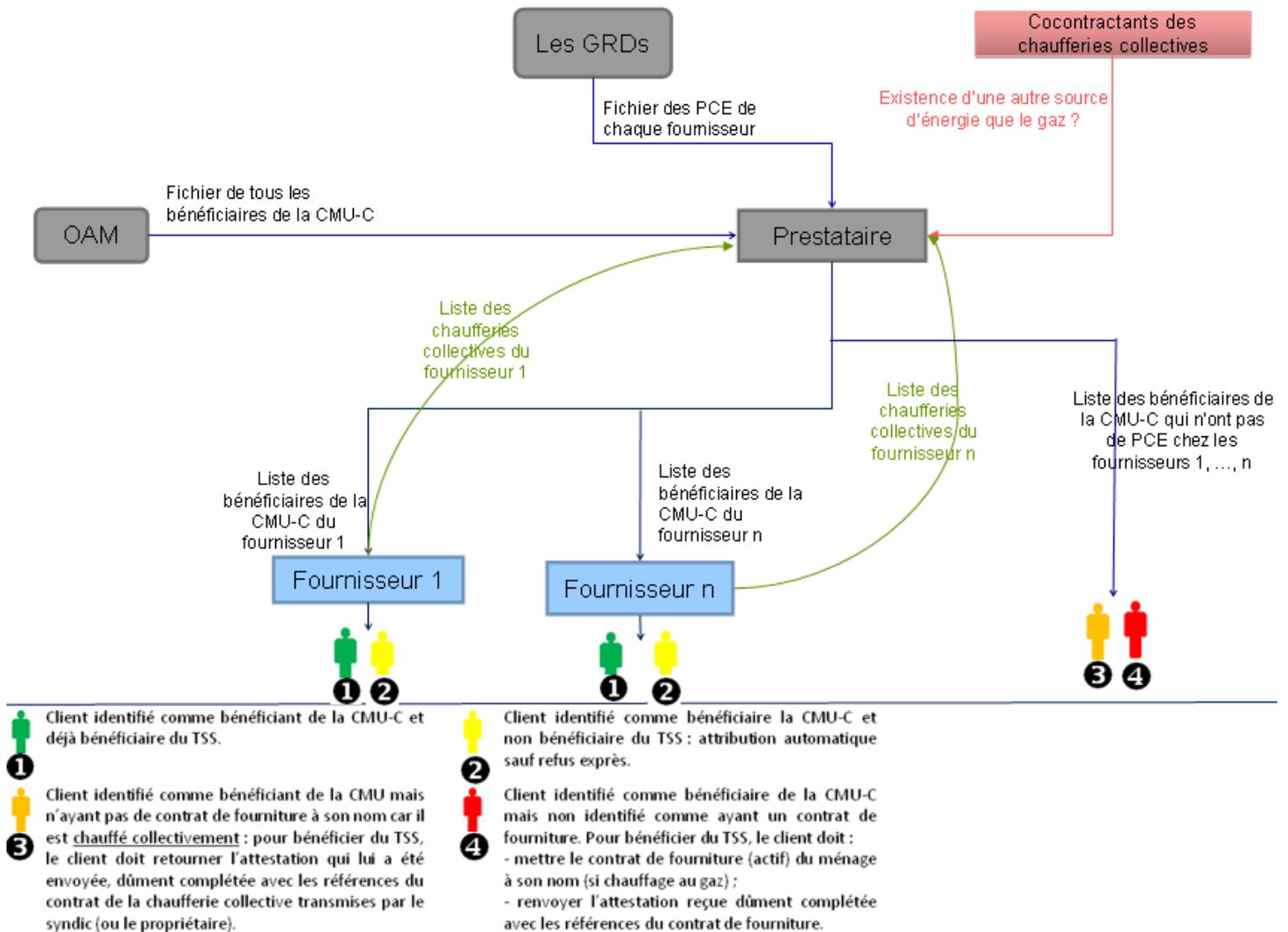
Dans cette procédure d'attribution modifiée, le prestataire adresse des courriers à des bénéficiaires potentiels qui ne sont pas clients des fournisseurs qui lui sont « affiliés », et reçoivent leur attestation complétée, qu'ils transmettent au fournisseur identifié. Les coûts – modestes – qui en résulteront pourront être supportés par les fournisseurs « affiliés » en proportion de leur part au marché de prestation. Ces derniers les déclareront au titre de leurs charges de service public et seront *in fine* compensés par la contribution au tarif spécial de solidarité.

Schéma 3 : Procédure d'attribution du TSS modifiée pour préserver la confidentialité des informations nominatives



Pour simplifier la procédure envisagée par le projet de décret, la CRE propose, comme elle l'avait déjà fait dans son avis du 27 mars 2008, que les fournisseurs de gaz aient l'obligation de faire appel à un organisme commun agissant pour leur compte (voir schéma 4). Cette obligation n'entraîne pas de surcoût particulier pour les fournisseurs car les coûts de gestion du TSS sont intégrés dans les charges qui leur sont compensées. La mise en œuvre de cette procédure nécessite une modification du code de l'énergie car elle restreint la liberté contractuelle des fournisseurs.

Schéma 4 : Procédure d'attribution du TSS proposée par la CRE



5.4. L'attribution du TSS reste complexe pour les ayants droit chauffés collectivement au gaz

Le mécanisme d'identification des ayants droit au TSS chauffés collectivement au gaz, bien que précisé par le projet de décret, reste complexe et peu efficace. L'automatisation de l'attribution des tarifs spéciaux n'est pas possible pour ces clients, qui devront nécessairement, comme c'est le cas actuellement, renvoyer l'attestation complétée avec leurs références contractuelles, ces dernières n'étant pas facilement accessibles.

6. Observations sur la prolongation de l'application des tarifs spéciaux sur 6 mois

Le principe de l'application automatique des tarifs spéciaux pendant une période de 6 mois à la fin d'une année de bénéfice, dans le but de permettre aux bénéficiaires qui ne l'auraient pas fait de procéder à la demande de renouvellement de leurs droits à la CMU-C, amène à maintenir le bénéfice des tarifs spéciaux pour une période supérieure à celle correspondant aux droits à la CMU-C, fixée à un an, ce qui est en contradiction avec les articles premiers des deux décrets. La durée des droits au TPN/TSS doit être identique à celle des droits à la CMU-C.

Par conséquent, la période supplémentaire de six mois d'attribution des tarifs spéciaux ne peut être maintenue.

La CRE suggère un autre dispositif pour éviter un arrêt d'application des tarifs spéciaux : un courrier pourrait être envoyé par le fournisseur ou l'organisme agissant pour leur compte, deux mois avant la fin des droits à la CMU-C, informant le client que s'il ne renouvelle pas ses droits à la CMU-C, il perdra le bénéfice des tarifs spéciaux, en précisant la date de leur fin d'application. Pour ce faire, l'information transmise par les organismes d'assurance maladie doit être complétée par la date d'ouverture (ou de renouvellement) des droits à la CMU-C.

7. Avis de la CRE

La CRE émet un avis favorable au projet de décret qui lui est soumis, sous réserve des observations ci-dessous :

- Le 9^{ème} alinéa de l'article 5 du projet de décret doit être modifié pour préciser qu'un ayant droit au TPN qui est client d'un fournisseur alternatif doit changer de fournisseur pour en bénéficier, et non résilier son contrat, comme le prévoit l'article L.121-87 du code de la consommation.
- La CRE recommande une modification de la procédure d'attribution du TSS, afin d'éviter que tous les fournisseurs ne disposent des informations nominatives concernant tous les ayants droit à la CMU-C, y compris ceux qui ne sont pas leur client.
- La définition des ayants droit au TSS doit être revue pour ne pas imposer qu'ils soient titulaires du contrat de fourniture d'électricité.
- La durée d'application des tarifs TPN et TSS ne peut dépasser la durée des droits à la CMU-C, fixée à un an. La prolongation automatique des tarifs de 6 mois après un an d'application ne peut être maintenue. La CRE préconise que les fournisseurs informent leurs clients deux mois avant la fin de leurs droits à la CMU-C que s'ils ne renouvellent pas ces droits, ils ne bénéficieront plus des tarifs spéciaux.

Par ailleurs et de manière générale, la CRE fait observer que la procédure d'attribution du TPN et du TSS reste excessivement complexe, en raison du nombre d'acteurs qu'elle fait intervenir et des nombreux flux d'information qui transitent entre eux. Cette procédure génère des surcoûts de gestion importants au regard du montant des réductions consenties².

A *minima*, pour simplifier la procédure d'attribution du TPN, améliorer l'accessibilité de ce tarif et contribuer à l'ouverture des marchés, la CRE considère que la mise en œuvre de ce tarif doit être ouverte aux fournisseurs alternatifs, comme c'est le cas pour le TSS. En effet, aujourd'hui, un client d'un fournisseur alternatif doit revenir chez le fournisseur historique pour bénéficier du TPN.

En outre, pour simplifier la procédure d'attribution du TSS, la CRE suggère que les fournisseurs de gaz naturel aient l'obligation de faire appel à un organisme agissant pour leur compte, commun à l'ensemble des fournisseurs.

Au-delà, la CRE recommande qu'une réflexion soit engagée pour élaborer un mécanisme plus simple et plus efficace d'aide aux clients en situation de précarité énergétique.

Fait à Paris, le 2 février 2012

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Pour le président empêché,

Olivier CHALLAN BELVAL