



Etude comparative des tarifs sociaux de l'énergie et du chèque énergie

Janvier 2015

François DUROLLET
Directeur Général Adjoint – Directeur du Développement
f.durollet@fondationface.org

Avec le concours de :

Union Nationale des
PIMMS
POINT INFORMATION MEDIATION MULTI SERVICES



Contenu

Abréviations.....	3
Préambule	4
Résumé.....	5
Méthodologie	8
1. Approche méthodologique de l'étude	8
2. Dispositif méthodologique du sondage.....	8
Etat de l'art : tarifs sociaux de l'énergie et chèque énergie	10
1. Présentation des dispositifs de tarifs sociaux et du chèque énergie	10
2. Etat de l'art : tarifs sociaux et chèque énergie	13
Principaux enseignements et résultats de l'étude.....	20
1. Profil des bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie	20
2. Les besoins des bénéficiaires des tarifs sociaux en matière d'efficacité énergétique	22
3. Une facture énergétique élevée et une aide insuffisante, mais des tarifs sociaux très appréciés.....	22
4. Les attentes des bénéficiaires des tarifs sociaux vis-à-vis d'un futur chèque énergie	24

Abréviations

ACS	Aide pour une complémentaire de santé
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
CTSS	Contribution au tarif spécial de solidarité
ENL	Enquête Nationale pour le logement 2006, INSEE, 2009
FACE	Fondation Agir Contre l'Exclusion
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
OAM	Organismes d'assurance maladie
TPN	Tarif de première nécessité pour l'électricité
TSS	Tarif spécial de solidarité pour le gaz naturel
UNPIMMS	Union Nationale des Points Information Médiation Multi Services
XGS	Xerox Global Services

Préambule

La Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie a présenté à l'Assemblée Nationale un projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui a été adopté en première lecture. L'examen du texte se poursuivra en février 2015 devant le Sénat.

En amont de ce débat au Sénat, cette étude permet d'approfondir les mesures contenues dans le projet de loi concernant l'instauration du chèque énergie, qui remplacerait les actuels tarifs sociaux de l'énergie (Tarif de première nécessité – TPN – et Tarif spécial de solidarité – TSS).

L'objectif de cette étude est :

- De mettre en évidence les modifications qu'apporterait le remplacement des tarifs sociaux par le chèque énergie (législation et état de l'art),
- D'étudier quels avantages et inconvénients aurait l'instauration du chèque énergie pour les ménages bénéficiaires de l'aide,
- De recueillir l'avis des ayants droit du dispositif TSS et/ou TPN sur les modifications qu'induirait l'instauration du chèque énergie.

Cette étude a été menée par la Fondation FACE (Olivier COMELLI, Directeur des opérations « Au quotidien des habitants » et Charline BRANDALA, Chargée de projets) en partenariat avec le Secours Catholique (François BOULOT, Chargé de mission) et l'Union Nationale des PIMMS (Catherine Gorgeon, Animatrice nationale), qui travaillent activement sur les questions de précarité énergétique, ainsi qu'avec l'Institut de sondage BVA.

Résumé

Recommandations

FACE, le Secours Catholique et l'UNPIMMS considèrent, pour la mise en place du chèque énergie, qu'il est important de :

1. veiller au degré d'automatisation du dispositif d'aide le plus élevé possible ;
 - conserver un système automatisé pour l'électricité et le gaz naturel tel qu'existant aujourd'hui, au moins le temps de la mise au point du processus de gestion du chèque énergie et son automatisation maximale
 - étendre le chèque énergie aux ménages utilisant un système de chauffage collectif au gaz naturel, au fioul, au bois ou à d'autres énergies,
 - organiser la phase de transition en veillant à la complémentarité des deux dispositifs et à ce qu'un minimum d'ayants droit soient mis à l'écart ;
2. laisser le libre choix d'usage aux bénéficiaires concernant le fournisseur, pour le paiement des factures d'énergie ou des travaux de rénovation ;
3. définir un montant d'aide qui contribue à lutter efficacement contre la précarité énergétique des ménages visés.

Ces recommandations découlent de l'étude menée par la Fondation FACE, en collaboration avec le Secours Catholique et l'UNPIMMS, qui dresse un tableau des différents dispositifs des actuels tarifs sociaux de l'énergie (Tarif de Première Nécessité – TPN – pour l'électricité et Tarif Spécial de Solidarité – TSS – pour le gaz naturel) et du chèque énergie proposé dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, actuellement à l'étude au Sénat.

Les **tarifs sociaux de l'énergie** ne concernent à l'heure actuelle que les fournitures domestiques d'électricité et de gaz naturel. Ils ne s'appliquent pas (ou seulement pour l'électricité) à une partie des ménages en situation de précarité énergétique utilisant d'autres énergies de chauffage (fioul et bois notamment).

Le processus d'automatisation des tarifs sociaux TPN et TSS a permis, ces dernières années, une nette amélioration du nombre de bénéficiaires (dans une moindre mesure pour le TSS collectif) et une simplification de la gestion via un prestataire unique pour tous les fournisseurs. Le dispositif est complété par des actions préventives et de médiation sur impayés mises en place par certains fournisseurs. Ces actions de prévention sont facilitées par l'identification en amont des ménages en situation de précarité permis par le dispositif.

La **mise en place du chèque énergie** permettrait de proposer une aide pour le règlement des factures de toutes les énergies utilisées par les ménages ainsi que pour contribuer à des travaux de rénovation énergétique des logements.

Les coûts liés à la mise en place de ce nouveau dispositif n'ont pas été encore évalués. Tout comme les coûts de gestion d'un chèque en version papier, ils pourraient être élevés et seraient répercutés sur l'ensemble des consommateurs.

Il existe par ailleurs un risque important de non-recours au droit en cas de faible automatisation d'un chèque papier. Les bénéficiaires devront comprendre le fonctionnement du chèque et le renvoyer au fournisseur de leur choix dans un délai imparti. Aussi, il serait nécessaire de conserver l'information aux fournisseurs d'énergie quant à leurs clients précaires afin de leur permettre de poursuivre des actions préventives auprès de ces ménages.

Dans le cadre de la présente étude, nous avons réalisé un sondage auprès d'un échantillon de ménages bénéficiaires du TPN et/ou du TSS en 2014 afin de connaître :

- Le profil des bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie et de leur logement
- Leur perception des tarifs sociaux de l'énergie dont ils bénéficient
- Leurs attentes vis-à-vis du chèque énergie

L'analyse des résultats de ce sondage nous permet de tirer quelques enseignements sur le profil des bénéficiaires des tarifs sociaux : disposant d'un revenu mensuel inférieur à 1000 euros dans deux tiers des cas, les familles concernées sont dans une large majorité locataires de leur logement et vivent surtout en appartement, notamment dans des logements sociaux. Pour un tiers, le foyer est composé d'une seule personne, plus de la moitié sont inactifs.

Pour les bénéficiaires des tarifs sociaux interrogés, l'amélioration du « confort énergétique » du logement passe davantage par l'amélioration de l'isolation que par l'amélioration du système de chauffage. Les ménages dont la facture énergétique est plus élevée se sentent plus concernés par la nécessité de travaux d'isolation.

Les ménages semblent souvent sous-estimer leur facture énergétique. Ils semblent en grande majorité conscients de bénéficier des tarifs sociaux de l'énergie. Le manque de lisibilité de la facture (facture bimensuelle, mensualisation sur 10 mois, peu de visibilité de l'aide sur la facture) peut expliquer qu'une partie d'entre eux ne savent pas évaluer les coûts de l'énergie ou le bénéfice des aides qui leurs sont attribuées.

Les bénéficiaires des tarifs TPN et TSS semblent en grande majorité satisfaits à l'égard du dispositif actuel (81%), même si l'aide est jugée insuffisante par une partie d'entre eux. En effet, les personnes interrogées évaluent l'aide souhaitable apportée par le chèque énergie à 375€ en moyenne, soit presque quatre fois le montant de l'aide moyenne actuellement attribuée avec les tarifs sociaux de l'énergie.

Relativement à la mise en place du chèque énergie, 9 ménages sur 10 l'utiliseraient pour payer les factures d'énergie et relativement peu pour des travaux de rénovation (les ménages concernés par l'étude étant majoritairement locataires). Deux tiers d'entre eux préféreraient que le chèque ne leur

soit pas envoyé mais transmis directement au fournisseur d'énergie ; les autres souhaiteraient plutôt recevoir un chèque papier à transmettre par leurs soins au fournisseur de leur choix.

Après explication des modalités du chèque énergie telles que connues à ce jour, la préférence demeurerait à plus des deux tiers pour le dispositif actuel : 68% des usagers interrogés se prononcent pour le maintien des tarifs sociaux de l'énergie déduits des factures d'électricité et de gaz, contre 28% pour l'utilisation du chèque énergie pour payer leurs factures d'énergie ou des travaux de rénovation énergétique.

En définitive, les bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie voient dans le dispositif TPN/TSS un système qui fonctionne bien et dont ils sont plutôt satisfaits. S'il leur manque une meilleure visibilité sur ce qui est proposé avec la création du chèque énergie, tant sur son mode de distribution que sur son montant, la remise en cause du caractère automatique de l'aide, qui est aujourd'hui déduite de la facture, peut leur faire craindre ce changement.

Méthodologie

1. Approche méthodologique de l'étude

La méthodologie adoptée s'appuie sur :

1. L'inventaire et l'analyse des principaux textes et études existant sur les tarifs sociaux et le chèque énergie avec une grille d'analyse permettant de comparer les deux « systèmes » au regard des publics en situation de précarité (accès aux droits, liens avec les acteurs sociaux et les structures de médiation, délais...);
2. Une enquête réalisée par l'institut de sondage BVA auprès d'un échantillon de clients bénéficiaires des tarifs sociaux.

Les travaux ont été réalisés par une équipe d'experts de la Fondation FACE, alliant compétences en matière d'accompagnement social et d'accès aux droits et connaissance des dispositifs répondant au problème de la précarité énergétique, avec l'appui de l'Union des PIMMS et du Secours Catholique pour les phases 2 et 4.

L'étude a été menée en quatre phases successives :

1. Inventaire et synthèse des principaux textes législatifs directement concernés ou impactés et des principales études existant sur les tarifs sociaux et le chèque énergie.
2. Co-construction et validation de la grille d'enquête pour la collecte des données, avec le Secours Catholique et l'UNPIMMS.
3. Exploitation des données recueillies lors du sondage.
4. Conclusions et préconisations éventuelles de FACE, avec la contribution de l'UNPIMMS et du Secours Catholique : production d'un rapport de présentation des résultats.

2. Dispositif méthodologique du sondage

Le sondage a été réalisé par l'institut BVA afin de recueillir l'opinion des bénéficiaires des tarifs sociaux actuels.

Pour ce faire, un échantillon de 206 ménages a été sélectionné de manière aléatoire à partir d'un fichier de coordonnées de bénéficiaires ou anciens bénéficiaires des tarifs sociaux TSS pour le gaz et/ou TPN pour l'électricité, avec pour critère :

- 50% clients bénéficiaires du TSS
- 50% clients bénéficiaires du TPN

Sur la base d'un échantillon de 206 interviews, la marge d'erreur est de plus ou moins +/- 6,9 points pour une valeur mesurée à 50%, elle est de +/- 5,5 points pour une valeur mesurée à 20% ou 80%¹.

Les données concernant les clients nous ont été fournies par la société XGS à partir des fichiers clients TPN et TSS de GDF SUEZ, avec l'accord de GDF SUEZ.

Les interviews ont été réalisées par téléphone, depuis le centre d'appel BVA de Balma (Haute-Garonne), du 6 au 10 janvier 2015.

Aucun quota n'a été appliqué pendant la phase de réalisation des interviews et aucun redressement statistique des résultats n'a été opéré ensuite.

L'institut BVA a produit un rapport sur la base duquel une analyse a été faite par les participants à cette étude.

¹ D'après BVA.

Etat de l'art : tarifs sociaux de l'énergie et chèque énergie

La consommation d'énergie est une préoccupation importante pour près de 80 % des foyers, soit 10 points de plus qu'en 2010, selon le Baromètre Energie-info de 2013.

La précarité énergétique est définie dans l'article 4 de la loi Grenelle II du 4 juillet 2010² : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi 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. »

Fin août 2014, les tarifs sociaux de l'énergie, TPN et TSS, bénéficiaient respectivement à 2 600 000 et 800 000 foyers. En décembre 2014, ils étaient 2,7 millions de foyers à bénéficier des tarifs sociaux TPN et TSS (source : XGS), tous fournisseurs confondus. Ce nombre est en croissance continue depuis fin 2013 et atteint aujourd'hui une phase d'asymptote.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté fin 2014 par l'Assemblée Nationale, est actuellement en discussion au Sénat. Il prévoit, parmi de nombreuses mesures, le remplacement des tarifs sociaux par un chèque énergie pour les ménages modestes.

Cette mesure doit permettre aux bénéficiaires du chèque énergie de payer les fournisseurs et distributeurs d'énergie ou de capitaliser afin de réaliser des travaux destinés à économiser de l'énergie. Une cohabitation partielle et probablement temporaire des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz avec le chèque énergie est également envisagée.

1. Présentation des dispositifs de tarifs sociaux et du chèque énergie

1.1. Les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a introduit le principe des tarifs sociaux de l'énergie. Aujourd'hui, les tarifs sociaux comprennent 5 déclinaisons : TPN et TSS individuels, TSS collectifs, TPN et TSS résidences sociales.

Le « **tarif de première nécessité** » (TPN) est entré en vigueur le **1er janvier 2005**. Le TPN est une tarification spéciale pour l'électricité appliquée aux usagers dont les ressources annuelles sont inférieures ou égales aux plafonds fixés pour l'obtention de l'ACS, aide à la complémentaire santé

² Texte du 12/07/2010, paru au Journal Officiel n°010 du 13/07/2010.

(CMU-C +35 %), soit les ménages très modestes dont les ressources sont inférieures à 967 euros par mois), ou dont le revenu fiscal de référence annuel par part est inférieur à 2 175 €².

Le dispositif se traduit par une tarification spéciale des 100 premiers kWh consommés mensuellement, une réduction sur l'abonnement et la gratuité de la mise en service.

Il est actuellement proposé par tous les fournisseurs d'électricité aux ménages éligibles titulaires d'un contrat d'électricité reconnu.

Le mode de calcul du TPN a été modifié par le décret de novembre 2013, dépendant désormais de la composition du foyer et la puissance souscrite³.

Depuis le **15 août 2008**, une tarification sociale équivalente a été mise en œuvre pour les consommateurs de gaz naturel, le « **tarif spécial de solidarité** » (TSS).

Ce tarif est proposé par l'ensemble des fournisseurs de gaz naturel aux ménages titulaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel ou habitant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement au gaz naturel, avec les mêmes conditions de ressources que pour le TPN.

Il se traduit par une déduction forfaitaire imputée sur la facture du ménage dans le cas d'un système de chauffage individuel, ou sous forme d'un versement forfaitaire (chèque) dans le cas d'un système de chauffage collectif.

Fonctionnement du dispositif :

L'attribution des tarifs sociaux de l'énergie a fait l'objet d'une procédure d'automatisation depuis 2012⁴. Les organismes d'assurance maladie (OAM) et l'administration fiscale doivent transmettre aux fournisseurs d'énergie, via un prestataire externe commun (XGS), la liste des ménages bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS. Ces données alimentent un fichier unique qui permet l'identification des clients des différents fournisseurs ayant droit à la tarification de l'électricité et/ou du gaz naturel. Un fichier est ensuite transmis à chaque fournisseur d'énergie comprenant les informations sur les ayants droit le concernant, pour application des tarifs sociaux.

Les ménages reçoivent ensuite une notification et ont 8 jours pour faire connaître leur éventuel refus de se voir appliquer lesdits tarifs. Certains ménages refusent d'accéder à l'aide proposée ou ne se sentent pas concernés et ne donnent pas suite.

Pour les ménages en appartements équipés de système de chauffage collectif au gaz naturel, cette procédure implique également une démarche active des co-contractants des chaufferies collectives qui doivent transmettre les adresses des immeubles qu'elles alimentent pour permettre le repérage du ménage « ayant droit » aux tarifs sociaux au sein de l'immeuble.

² Avec le décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013, chapitre premier, article 2, l'éligibilité aux tarifs sociaux de l'énergie a été élargie aux ménages dont le revenu fiscal de référence annuel par part du foyer soumis à l'impôt sur le revenu est inférieur ou égal à 2 175 €.

³ Modification du mode de calcul introduit par le Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013

⁴ Le décret du 6 mars 2012 étend à tous les organismes de sécurité sociale l'obligation de fournir les informations concernant les ayants droit.

Par ailleurs, l'organisme prestataire XGS transmet aux ayants droit pour lesquels aucun contrat d'énergie n'a pu être identifié, une demande d'information complémentaire concernant leur contrat d'électricité ou de gaz. Il met également à la disposition des bénéficiaires un centre d'appel pour traiter les demandes d'informations ou les réclamations (volet traité par le cotraitant ACTICALL).

Ce dernier volet représente environ 20% des coûts du dispositif, le reste étant consacré à la gestion des données.

Si l'automatisation a pris du temps, le processus est aujourd'hui de plus en plus fiable, surtout concernant le TPN et le TSS individuels. En juin 2014, la CNIL a autorisé l'intégration du fichier fiscal dans le processus.

Fin décembre 2014, 2,7 millions de ménages bénéficient du TPN et/ou du TSS. Il est à noter que l'automatisation a permis une large augmentation du nombre de bénéficiaires, qui étaient de 600 000 ménages bénéficiaires du TPN et 300 000 bénéficiaires du TSS en mars 2012 (source : XGS).

L'aide versée aux ménages bénéficiant de ces tarifs sociaux est en moyenne de l'ordre de 90 € de remise annuelle pour les bénéficiaires du TPN et de 102 € pour le TSS⁵.

Les deux aides sont cumulables au sein d'un même foyer. Les fournisseurs sont obligés de verser cette aide – il s'agit d'une obligation de service public – dont le montant est intégralement compensé, y compris les frais de gestion, par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la Contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS), au décalage de trésorerie près.

1.2. Le chèque énergie

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, voté fin 2014 par l'Assemblée Nationale et actuellement en discussion au Sénat, prévoit la création d'un chèque énergie pour les ménages modestes. Cela impliquerait la suppression des tarifs sociaux, éventuellement assortie d'une période transitoire de cohabitation.

L'article 60 du projet de loi, dans un chapitre relatif à « la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique », propose la mise en place du chèque énergie : il s'agit d'un titre de paiement permettant aux ménages modestes (c'est-à-dire aux revenus inférieurs à un plafond qui sera défini par décret) « d'acquitter tout ou partie du montant des factures d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils ont assumées pour l'amélioration de la qualité environnementale de ce logement⁶ ».

⁵ D'après le Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, ADEME, juillet 2013

⁶ Les dépenses comprises sont celles mentionnées à l'article 200 quater du code général des impôts : acquisition de chaudières à condensation, de matériaux d'isolation ; acquisition d'appareils de régulation de chauffage, équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, équipements de raccordement à un réseau de chaleur alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération, acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique, etc.

Il est prévu que l'administration fiscale communique à un organisme la liste des ayants droit du chèque énergie. Ce même organisme pourra sur cette base éditer et transmettre les chèques énergie aux bénéficiaires identifiés.

L'identification des bénéficiaires du chèque énergie serait simple, puisque les ayants droit seraient sélectionnés sur le critère du revenu et la composition du foyer. Cependant, l'utilisation du chèque énergie par le bénéficiaire et les fournisseurs d'énergie ou les entreprises de travaux sera difficilement automatisable.

Le destinataire du chèque devra comprendre le fonctionnement du chèque (via la note explicative qui lui sera adjointe) et l'utiliser à bon escient pour payer sa facture, dans les conditions et les délais impartis. Ensuite, l'encaissement du chèque par le fournisseur d'énergie ne sera pas non plus automatisable et devra être réalisé manuellement.

2. Etat de l'art : tarifs sociaux et chèque énergie

2.1. Forces des tarifs sociaux de l'énergie

- Une gestion simplifiée pour un coût de revient relativement réduit

Les fournisseurs d'énergie ont fait appel à un prestataire unique (XGS) pour l'identification des ayants droit et l'attribution des tarifs sociaux. L'expertise de l'organisme dédié permet le déploiement d'un dispositif de plus en plus fiable dont les coûts de gestion restent acceptables.

De plus, l'aide en amont que représentent les tarifs sociaux permet de diminuer les risques d'impayés, en réduisant la spirale de l'endettement.

- Un dispositif complété par des actions préventives aux impayés et aux coupures proposées par les fournisseurs d'énergie

Le dispositif des tarifs sociaux contribue à responsabiliser les fournisseurs d'électricité et de gaz dans l'accompagnement des clients précaires.

En effet, le rapprochement des données des bénéficiaires des tarifs sociaux avec les fichiers des clients des fournisseurs d'électricité et de gaz permettent aux fournisseurs de mettre en place des actions spécifiques de prévention des impayés et des coupures à destination des ménages précaires : relance supplémentaire et allongement des délais de relance avant coupure, distribution de kits d'efficacité énergétique, missions de conseil auprès des clients en situation de précarité, actions de médiation sociale, aide à la rénovation thermique de logements sociaux, aides au paiement, etc.

Ces actions de prévention de certains fournisseurs d'énergie jouent un rôle important dans la lutte contre la précarité énergétique et mériteraient d'être encouragées.

- La bonne perception des tarifs sociaux par les associations de consommateurs

D'après une enquête de GDF SUEZ en 2014⁷, 72% des représentants des associations de consommateurs interrogées sont satisfaites du dispositif actuel des tarifs sociaux.

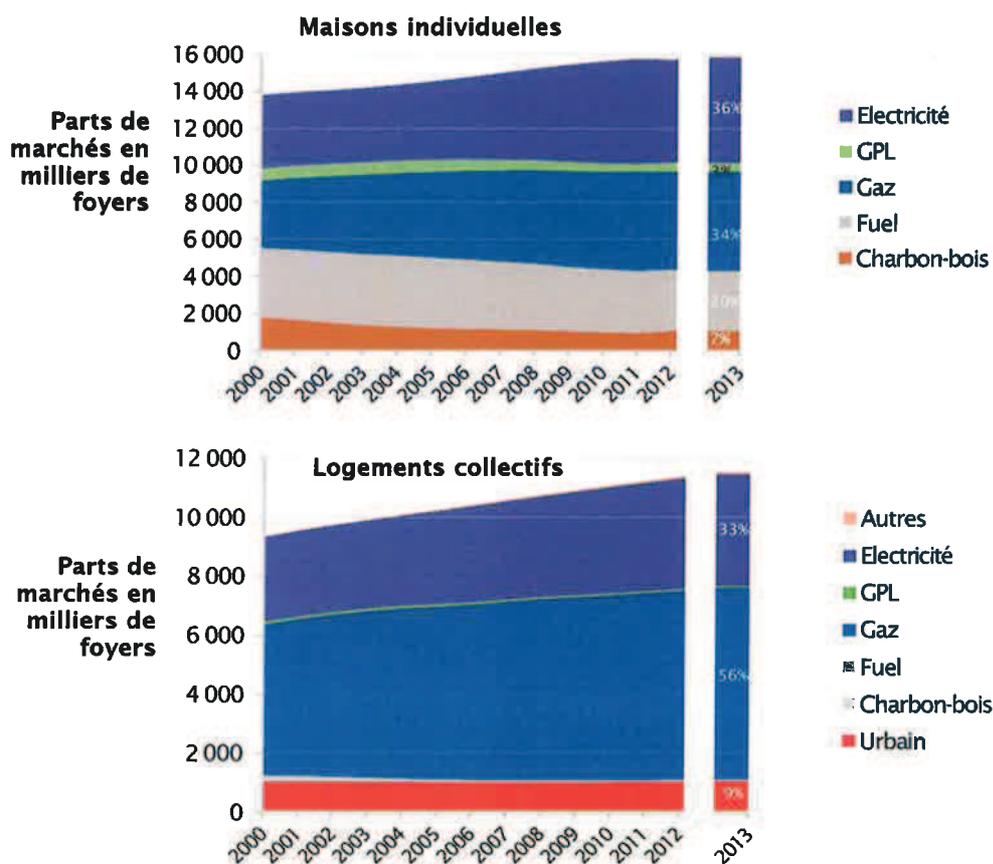
Pour les personnes interrogées, l'amélioration des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique devrait passer en priorité par des actions de pédagogie auprès des publics concernés, plus que par le changement de dispositif ou le calcul de l'aide, et de prévention.

2.2. Faiblesses des tarifs sociaux de l'énergie

- Une aide qui ne concerne pas toutes les sources d'énergie

La principale critique adressée aux tarifs sociaux, c'est qu'ils ne concernent pas toutes les sources d'énergie, mais seulement l'électricité et le gaz naturel. En cela, il peut paraître « injuste » puisque une partie importante des foyers touchés par la précarité énergétique sont des foyers chauffés hors réseau, au fioul, au bois, par réseau de chaleur ou autre (kérosène par exemple).

Energies utilisées pour le chauffage par type de logement :



Source : INSEE, SOeS-MEDDE, 2014

⁷ Baromètre Associations de consommateurs – octobre 2014, enquête réalisée par BVA pour GDF SUEZ auprès de 150 représentants d'associations de consommateurs.

Les ménages les plus aidés sont ceux qui se chauffent au gaz naturel, puisqu'ils peuvent bénéficier des deux tarifs sociaux sur l'électricité et le gaz.

- Un non-recours aux tarifs sociaux apparemment important

En décembre 2014, sur près de 4 millions d'ouvrants droit, seuls 2,7 millions de foyers bénéficiaient des tarifs sociaux TPN et/ou TSS. Il existerait donc une marge de progression importante du nombre de bénéficiaires du dispositif. Toutefois, il est à noter qu'une partie importante des ouvrants droits identifiés des fichiers de l'administration fiscale sur des critères de revenus n'ont pas effectivement droit aux tarifs sociaux de l'énergie : c'est le cas des personnes sans domicile fixe, vivant en résidence universitaire ou en EHPAD, des détenus, des colocataires ou encore des professionnels. Il n'existe pas de donnée exacte sur le nombre de foyers bénéficiaires potentiels des tarifs sociaux, mais on estime qu'ils seraient environ 3,5 millions.

Par ailleurs, il reste des sources de non-correspondance entre les ouvrants droit issus des fichiers des OAM et de l'administration fiscale et les ayants droit issus du croisement de ces données avec les fichiers des fournisseurs d'énergie, qui concernent un nombre important d'ayants droit : les déménagements, les différences d'orthographe du nom ou de l'adresse, ou bien encore la différence entre l'adresse postale et l'adresse du compteur (point de livraison d'électricité ou point de comptage et d'estimation pour le gaz). Les personnes vivant en foyer ou en colocation peuvent également ne pas avoir de facture à leur nom, bien qu'elles paient tout ou partie du contrat d'énergie.

Du fait du croisement des données des fichiers des OAM, de l'administration fiscale et des fichiers clients des fournisseurs de gaz et d'électricité, l'automatisation de l'attribution des tarifs sociaux a eu un effet limité sur le nombre de foyers bénéficiaires pendant une période importante. Aujourd'hui, le ratio bénéficiaires / ayants droit potentiels augmente. En définitive, le taux de transformation est assez satisfaisant.

En revanche, concernant les tarifs sociaux collectifs pour le gaz naturel, la faible mobilisation des cocontractants de chaufferies collectives dans le processus de repérage des ayants droit est un facteur limitant la diffusion des tarifs sociaux dans les immeubles concernés. Il s'ensuit une grande difficulté à mettre en œuvre ce tarif : on estime fin 2014 que 80 000 aides sont attribuées sur un total estimé à 400 000 ayants droit⁸.

Par ailleurs, il est à noter l'importance du non-recours volontaire aux tarifs sociaux, soit au moment de la demande de clarifications envoyée par XGS concernant les contrats d'énergie non identifiés, soit au moment du renouvellement. Ce taux de non-recours est estimé à 20%, soit volontairement, soit par incompréhension.

- Complexité du mode de calcul et manque de lisibilité

⁸ Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, ADEME, juillet 2013

Concernant le montant de l'aide attribuée, son mode de calcul est complexe (prenant en compte la composition du foyer et des informations sur le contrat d'énergie souscrit). Ces modalités de calcul sont jugées « peu lisibles, difficilement vérifiables et peuvent présenter des effets pervers »⁹. En effet, en fonction du tarif et de la puissance souscrite, l'aide varie : une consommation d'énergie plus importante peut conduire in fine à une facture moindre, une fois l'aide déduite.

Le Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie publié par l'ADEME donne un exemple, lié à un effet de seuil :

« Celui qui consomme 6 500 kWh de gaz / an touche 156 euros TTC pour le TSS (UC > 2), alors que celui qui consomme 5 900 kWh ne touche que 112 euros TTC. Le premier ne paye pourtant que 600 kWh de plus par an, soit 30 euros environ TTC de plus. Au final, le reste à charge est donc plus faible pour celui qui consomme plus. »

Même s'il s'agit de cas isolés, cela révèle la complexité du mode de calcul des tarifs sociaux.

2.3. Forces du chèque énergie

- Un critère unique d'éligibilité qui pourrait potentiellement toucher plus de ménages

Le seul critère d'éligibilité au chèque énergie étant a priori le revenu du ménage¹⁰, le mode de calcul serait simplifié, ce qui diminue fortement le risque d'éviction, qui touche aujourd'hui encore plusieurs millions de ménages.

- Une aide qui concerne toutes les sources d'énergie

Alors que les tarifs sociaux ne concernent que les consommations d'électricité et de gaz naturel, le chèque énergie pourra bénéficier aux foyers chauffés au fioul ou au bois, sources d'énergie dont le coût a également augmenté ces dernières années.

Aujourd'hui, le coût du chauffage au fioul est, avec la taille de l'habitat et la dépendance à la voiture individuelle, l'une des raisons pour lesquelles les ménages vivant en zone rurale ont des dépenses énergétiques plus importantes que les urbains (un Parisien a une facture énergétique 44% inférieure à celle d'un habitant d'une commune rurale¹¹).

- Un dispositif visant à encourager les travaux de rénovation

Pour ceux qui souhaitent financer des investissements de rénovation thermique de leur logement, des mécanismes permettant par exemple d'épargner le chèque sur un compte-énergie seraient intéressants. Cet avantage est cependant très modeste au regard des coûts de rénovation (de l'ordre de 15 000€ dans le panier moyen de travaux du programme Habiter Mieux de l'ANAH).

⁹ Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, ADEME, juillet 2013

¹⁰ Sous réserve des dispositions réglementaires qui seront adoptées après le vote au Sénat et la publication du décret d'application.

¹¹ Comme mentionné dans le rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, ADEME, juillet 2013

Au-delà des travaux, le chèque devrait également pouvoir être utilisé pour :

- le diagnostic de performance énergétique du logement
- l'achat de petits appareils efficaces en énergie, comme les ampoules basse-consommation ou le remplacement d'appareils électroménagers par des appareils classés A+++.

2.4. Faiblesses du chèque énergie

- Les coûts liés à la mise en place d'un nouveau dispositif

Il existe d'importants coûts liés à la mise en place du nouveau dispositif. Ils sont liés à la création des systèmes d'information par l'organisme dédié, à l'adaptation des fournisseurs, à l'information aux clients pour expliquer le nouveau dispositif. Ces coûts n'ont pas encore été évalués précisément, mais ils seront en tout état de cause répercutés sur les consommateurs d'une manière ou d'une autre.

- Un financement incertain du nouveau dispositif

A ce jour, les sources de financement du nouveau dispositif, qui pourra difficilement reposer sur les seules CSPE et CTSS, n'ont pas été identifiées.

Le calcul du niveau de contribution et la méthode de collecte des fonds n'est pas définie, particulièrement pour les nouvelles énergies qui seront mises à contribution (hors électricité et gaz naturel).

- Des coûts de gestion plus élevés

La gestion du chèque énergie papier entraîne deux types de coûts liés à son édition et à son encaissement :

- l'impression et la distribution des chèques papier entraîne des surcoûts d'impression sécurisée et des frais d'envoi par voie postale ;
- la réception des chèques énergie au titre du paiement de tout ou partie d'une facture nécessite une collecte massive des chèques reçus par les différentes parties prenantes (fournisseur, bailleur ou entreprise de travaux, etc.), leur contrôle sécurité (pour écarter les falsifications, isoler les chèques périmés), la comptabilisation distincte pour chacune des parties prenantes, puis le remboursement par virement ou chèque de banque.

Cette activité est souvent évaluée comme 8 à 10 fois supérieure en temps de traitement comparativement aux modes de paiement électroniques automatisés.

Aujourd'hui, les clients les plus modestes paient en majorité par prélèvement (environ trois sur quatre) et autour de 10% des clients paient par chèque.

L'augmentation de la part des clients qui opteront pour le paiement papier accroît le risque d'impayés, par l'augmentation du délai de paiement et le dépassement de la date limite de

règlement : le délai moyen de paiement des clients TSS est de 21 jours actuellement, contre 6 jours pour les clients « ordinaires » (hors TSS et FSL).

Le chèque énergie intervenant en aval de la facturation, le nombre d'impayés et les délais de paiement pourraient s'en trouver augmentés de manière très importante.

Les premières estimations prévoient des coûts de mise en œuvre du chèque énergie papier de 4 à 6€ par chèque.

- Un risque important de non-recours au droit

Dans le cadre de la mise en place du chèque énergie, il existe un risque important de non-recours au droit. D'une part, le destinataire du chèque devra comprendre les conditions d'utilisation du chèque (via la note explicative qui lui sera adjointe), ce qui peut poser problème pour une partie des personnes en situation de précarité. Le bénéficiaire devant adresser le chèque au fournisseur de son choix, il semble probable qu'une partie des chèques ne soit pas renvoyée dans les délais impartis.

Il est important de noter en outre le risque de non-recours volontaire au chèque énergie. En effet, il convient de rappeler que le non-recours volontaire ou par incompréhension des démarches à effectuer était important pour les tarifs sociaux avant l'automatisation : si le chèque énergie n'était pas automatisé, cela représenterait une perte d'intérêt important de ce nouveau dispositif visant à bénéficier à une part plus large des ménages en situation de précarité énergétique.

- Une difficulté accrue pour les fournisseurs pour mettre en œuvre des actions préventives contre les impayés et les coupures

Les actions ciblées vers les clients démunis sont conditionnées par le fait que le client ait bénéficié d'une aide FSL et/ou des tarifs sociaux de l'énergie TPN-TSS ; certains fournisseurs intègrent également d'autres aides sociales, d'associations caritatives ou assimilées. Le chèque énergie intervenant en aval de la facturation, il y aura temporairement davantage de clients en situation d'impayés, ce qui rend plus difficile l'action préventive des fournisseurs, qui risquent alors d'intervenir trop tardivement dans la chaîne de traitement.

Toutefois, il semble nécessaire que, dans le cadre de la mise en œuvre éventuelle du chèque énergie, des incitations soient adressées aux fournisseurs d'énergie pour poursuivre les actions préventives et de médiation sur impayés d'énergie.

2.5. Une complémentarité souhaitable des tarifs sociaux TSS-TPN avec le chèque énergie

Une cohabitation, c'est-à-dire une complémentarité entre les deux dispositifs est envisagée, qui devrait être partielle et possiblement temporaire. Cette cohabitation pourrait permettre d'atténuer les inconvénients de chacun des dispositifs et de lutter plus efficacement contre les effets de la précarité énergétique. Elle faciliterait une mise en œuvre progressive et performante du chèque énergie.

Les tarifs sociaux représentent une contribution modeste à la facture énergétique moyenne des ménages, soit environ 10 % de la facture en moyenne, ce qui ne permet pas de sortir de la précarité énergétique dans une majorité de cas. De plus, les tarifs sociaux bénéficient aujourd'hui à deux tiers des ouvrants droit environ. Ce dispositif de tarifs sociaux pourrait être couplé avec le chèque énergie dans certains cas, notamment pour les foyers qui ne se chauffent pas au gaz naturel, qui aujourd'hui bénéficient d'une aide moindre, ou pour les foyers en immeuble ayant un système de chauffage collectif (la faible efficacité du TSS collectif a été mentionnée plus haut).

- Faciliter les actions de prévention des impayés et des coupures d'électricité et de gaz

Le maintien des tarifs sociaux automatisés aux côtés du chèque énergie papier permettrait aux fournisseurs d'énergie de poursuivre les actions en faveur des bénéficiaires identifiés en amont de la facturation, atténuant ainsi les effets de la précarité énergétique pour de nombreux foyers.

Le maintien des tarifs sociaux permettrait également un déploiement progressif et une mise au point optimisée du chèque énergie sans rupture ni perte de bénéficiaires de ces aides, en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'empilement des aides sous leurs deux formes.

- Améliorer les coûts d'administration du chèque énergie papier

Avec le maintien partiel des tarifs sociaux, la diminution du nombre de chèques permettrait de diminuer le coût global de la mise en place du chèque papier (cf. 2.4, paragraphe 3).

Il s'agirait de mettre en place le chèque énergie sans faire de doublons :

- Dans toutes les situations où les tarifs sociaux sont structurellement inopérants (exemple : le bénéficiaire n'est pas chauffé au gaz naturel ou à l'électricité),
 - Dans toutes les situations où les tarifs sociaux présentent des limites opérationnelles (exemple : le contrat électricité du bénéficiaire n'est pas identifié, ou l'immeuble fourni par la chaufferie collective dans le cadre du TSS collectif).
- Laisser le choix aux ayants droit

La cohabitation des deux dispositifs sans empilement laisserait la possibilité aux ayants droit de choisir entre les tarifs sociaux et le chèque énergie. Par exemple, un ménage chauffé au fioul pourra choisir de ne plus bénéficier des tarifs sociaux, qui concernent uniquement l'électricité et le gaz, pour payer le livreur avec un chèque papier.

De la même façon, un ménage souhaitant réaliser des travaux d'isolation pourra choisir de sortir du dispositif des tarifs sociaux de l'énergie et d'utiliser le chèque énergie pour payer l'entreprise de travaux.

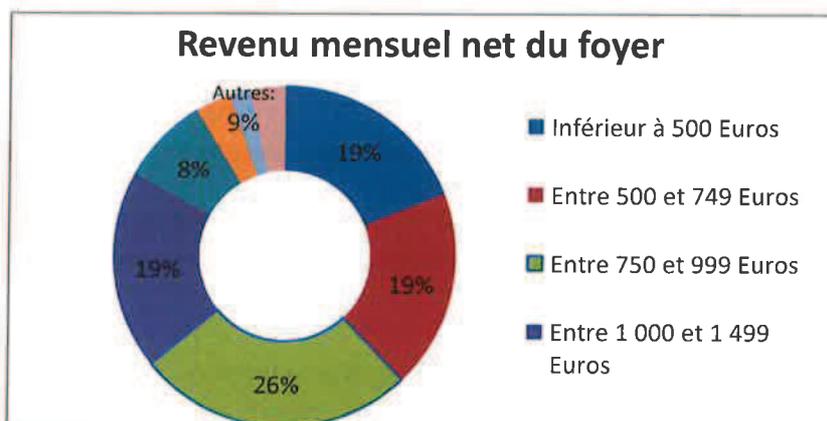
A l'inverse, un ménage qui installe une pompe à chaleur à la place d'une cuve propane pourra demander à bénéficier des tarifs sociaux plutôt que de recevoir un chèque énergie.

Principaux enseignements et résultats de l'étude

1. Profil des bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie

Les personnes consultées dans le cadre de cette étude sont bénéficiaires du TPN et/ou du TSS ou l'ont été dans le courant de l'année 2014.

Dans plus d'un foyer bénéficiaire des tarifs sociaux de l'énergie sur deux interrogés, la personne qui paie la facture est inactive (retraitée ou sans activité professionnelle : 52%) ; un peu plus d'un tiers (35%) sont des employés ou des ouvriers.



Près de deux tiers des ménages bénéficiaires de l'aide (64%) ont un revenu net mensuel inférieur à 1000€.

Près d'un tiers des ménages (31%) dit avoir des factures d'énergie s'élevant à plus de 1000€ par an. Autrement dit, les ménages interrogés perçoivent que leur effort énergétique correspond en moyenne à plus de 8% de leurs revenus annuels.

La facture annuelle déclarée par les ménages interrogés s'élève à 1024€, alors que la moyenne constatée par l'Observatoire de la précarité énergétique (ONPE) est de 1300€¹². Il faut compter, pour expliquer cette différence, l'auto-restriction des ménages en situation de précarité financière (concernés par les tarifs sociaux) ; par ailleurs, le mode de paiement par prélèvement automatique ou encore les rythmes de règlement des factures pratiqués contribuent à la méconnaissance par les ménages de leur facture globale d'énergie (différents fournisseurs, mensualisation sur 10 mois avec ajustement en fin d'année, facture bimensuelle).

Les bénéficiaires des tarifs sociaux vivent majoritairement en appartement (79%) et plus de 90% d'entre eux sont locataires (93%), comme le montrent les graphiques suivants :

¹² Premier rapport de l'Observatoire National de la Précarité Énergétique, septembre 2014.

Comme indiqué précédemment, la facture annuelle déclarée par les ménages interrogés s'élève à 1024€. Comparée à l'aide moyenne attribuée au titre des tarifs sociaux, soit 84€ par bénéficiaire pour chacune des aides, l'aide semble insuffisante, même si pour une partie des ménages, le cumul des deux aides est possible.

Plus de deux tiers des bénéficiaires du dispositif TPN-TSS (71%) ont obtenu le tarif social via un formulaire à remplir et à retourner au fournisseur d'énergie. Seulement un ménage sur cinq a obtenu le tarif social automatiquement (19%), ce qui semble assez faible compte tenu des avancées de l'automatisation. Une hypothèse est que ce chiffre soit lié à la procédure de renouvellement qui nécessite de retourner un formulaire simplifié au fournisseur d'énergie sur une base annuelle. Une autre hypothèse serait de lier la part des personnes indiquant avoir rempli un formulaire à l'ancienneté du bénéfice des tarifs sociaux de l'énergie : ceci reviendrait à constater une relative stabilité des bénéficiaires.

Dans 6% des cas, les services sociaux sont intervenus en appui aux familles dans la procédure d'obtention des tarifs sociaux de l'énergie.

Parmi les personnes interrogées dans le cadre de cette étude, seulement trois sur quatre ont déclaré bénéficier du TPN et une sur deux du TSS. Les règles de confidentialité liées à l'enquête ne permettent pas de croiser les données recueillies par le sondage avec les données du fichier clients fourni par XGS afin de comprendre si les personnes ayant déclaré ne pas bénéficier du dispositif n'en bénéficient réellement pas.

10% des personnes interrogées ignorent si elles bénéficient ou non du TSS pour le gaz naturel et elles sont 6% à ignorer si elles bénéficient du TPN pour l'électricité. Ces chiffres révèlent la nécessité pour les fournisseurs de mieux communiquer auprès de leurs clients précaires pour qu'ils aient conscience de l'aide dont ils bénéficient. Il est à noter que, dans ce sens, des efforts ont déjà été faits par plusieurs fournisseurs pour rendre la facture plus claire sur cet aspect. Les fournisseurs pourraient envisager de reprendre la communication à ce sujet.

Une très large majorité des bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie interrogés sont satisfaits du dispositif actuel TPN/TSS (80,5%).

Les niveaux de satisfaction à l'égard du dispositif sont répartis comme suit :



L'insatisfaction à l'égard des dispositifs TPN – TSS, qui concerne assez peu de bénéficiaires, est liée essentiellement à l'insuffisance du montant de l'aide (65% des insatisfaits).

La question de l'augmentation du coût de l'énergie et la complexité des démarches sont invoquées par une personne sur 6 (17%) et 13% des usagers insatisfaits invoquent des critères d'éligibilité trop restrictifs.

Le dispositif actuel des tarifs sociaux de l'énergie ne semble donc pas remis en cause par ses bénéficiaires.

4. Les attentes des bénéficiaires des tarifs sociaux vis-à-vis d'un futur chèque énergie

Dans une très large majorité des cas, le chèque énergie serait plutôt utilisé pour payer les factures d'énergie (90% dont 14% pour payer des charges de chauffage collectif).

Les propriétaires – dont le poids est faible au sein des bénéficiaires des tarifs sociaux – sont néanmoins plus sensibles à la possibilité d'y recourir afin de mener des travaux de rénovation énergétique dans leur logement.

Dans le cas d'une utilisation du chèque pour le règlement des consommations d'énergie, deux clients sur trois (67%) souhaiteraient ne pas recevoir le chèque, mais que celui-ci soit directement envoyé à leur fournisseur d'énergie. Cela fait écho au dispositif actuel des tarifs sociaux qui s'appliquent directement en déduction de la facture.

Plus d'une personne sur quatre (28%) souhaiterait recevoir un chèque papier par voie postale, pour l'adresser elle-même au fournisseur de son choix, de préférence par voie postale (dans deux cas sur trois, soit 68%) plutôt que par Internet ou par téléphone. Seuls 5% des personnes interrogées souhaiteraient recevoir le chèque par courrier électronique. Cela s'explique certainement par la faible utilisation d'Internet par les populations en situation de précarité malgré la pénétration en hausse des smartphones¹⁹.

Le montant moyen du chèque souhaité équivaldrait à environ 37% de la facture moyenne d'énergie. Cette attente correspond à près du quadruple de l'aide moyenne accordée actuellement (moins de 10% du montant de la facture énergétique annuelle des ménages, avec un montant moyen de 84€).

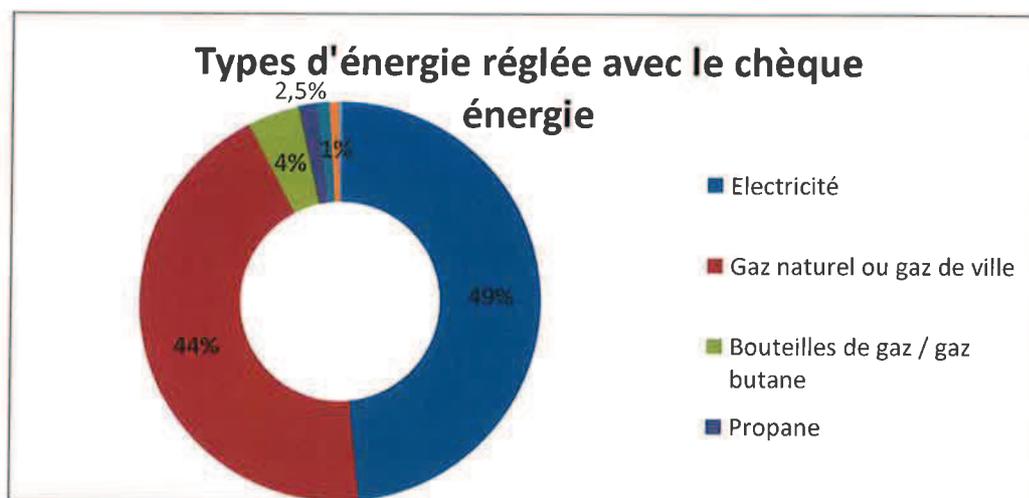
Il serait en moyenne de 375 euros et près d'un tiers des personnes interrogées (30%) souhaiteraient que son montant soit compris entre 200 et 399 euros.

¹⁹ D'après l'Enquête sur « les conditions de vie et les aspirations des Français du CREDOC, novembre 2014:

- 49% des ménages dont les revenus mensuels sont inférieurs à 900€ disposent d'une connexion internet fixe (contre 82% en moyenne dans la population française) ;
- 30% des personnes issues de ménages dont les revenus mensuels sont inférieurs à 900€ étaient équipées d'un smartphone (contre 46% en moyenne dans la population française) ;
- Seuls 29% des personnes équipées d'un smartphone et dont les revenus mensuels sont inférieurs à 900€ consultent des courriels depuis leur téléphone mobile.

Le chèque énergie pour le règlement des consommations d'énergie serait utilisé par plus de 4/5^{ème} des usagers en priorité pour l'électricité (86% des personnes l'utilisant pour payer les factures) puis pour le gaz (78%).

La nécessité de laisser la possibilité de payer plusieurs fournisseurs avec le chèque énergie apparaît donc à la lecture de ces chiffres. D'après l'enquête, 60% des usagers précaires le souhaitent.



Enfin, moins de 10% des usagers interrogés sont intéressés par l'utilisation du chèque énergie comme contribution à la réalisation de travaux de rénovation énergétique. Ces derniers sont en majorité des propriétaires, faiblement représentés parmi les bénéficiaires des tarifs sociaux.

Après explication des principes du chèque énergie, la préférence demeure à plus des deux tiers pour le dispositif actuel : 68% des usagers interrogés se prononcent pour le maintien des tarifs sociaux de l'énergie déduits des factures d'électricité et de gaz, contre 28% pour l'utilisation du chèque énergie pour payer leurs factures d'énergie ou des travaux de rénovation énergétique.

En définitive, d'après l'enquête, les bénéficiaires des tarifs sociaux de l'énergie voient dans le dispositif TPN/TSS un système qui fonctionne bien et dont ils sont satisfaits. S'il leur manque une meilleure visibilité sur ce qui est proposé avec la création du chèque énergie, tant sur son mode de distribution que sur son montant, la remise en cause du caractère automatique de l'aide, qui est aujourd'hui déduite de la facture, peut leur faire craindre ce changement.