

Commission de régulation de l'énergie

Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 27 mars 2008 sur le projet de décret relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité

NOR : DEVE0820099V

Participaient à la séance : M. Philippe de Ladoucette, président, M. Maurice Meda, vice-président, MM. Hugues Hourdin, Bruno Lechevin, Pascal Lorot et Emmanuel Rodriguez, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, le 11 février 2008, par le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi d'un projet de décret relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, prévu par l'article 7 de la loi du 3 janvier 2003, modifié par la loi du 7 décembre 2006.

Pour élaborer son avis, la CRE a consulté les fournisseurs de gaz de clients particuliers, concernés par ce tarif de solidarité, ou leurs représentants, et les associations de consommateurs participant au groupe de travail consommateurs (GTC). Une table ronde s'est tenue le 27 mars 2008.

1. Le contenu du projet de décret

1.1. Le tarif spécial de solidarité

Le bénéfice du tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel est ouvert, pour leur résidence principale et à leur demande, aux clients résidentiels ayant droit (1) à la tarification spéciale « produit de première nécessité » en électricité.

Ce tarif est applicable aux consommateurs ayant un contrat de fourniture de gaz, et à ceux résidant dans un immeuble d'habitation chauffé par une chaudière au gaz collective. Il doit être appliqué par tous les fournisseurs de gaz naturel.

Le tarif de solidarité est appliqué sous forme d'une réduction forfaitaire annuelle fonction du nombre de personnes du foyer, ainsi que de sa consommation dans le cas d'un contrat de fourniture de gaz. Dans ce cas, la réduction est appliquée, sur la facture, au prix de fourniture contractuellement établi entre le client et son fournisseur et « ne doit pas couvrir la totalité de la consommation ». Pour un client en chauffage collectif, la réduction lui est versée directement par chèque.

Les consommateurs titulaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel auxquels est appliqué le tarif spécial de solidarité bénéficient de la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement de leur contrat, et d'un abattement de 80 % sur la facturation d'un déplacement en raison d'une interruption de fourniture imputable à un défaut de règlement.

(1) Les ayants droit en électricité sont les clients résidentiels dont les revenus annuels sont, à la date de l'avis, inférieurs ou égaux à 5 520 €.

Consommateurs titulaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel

UNITÉ DE CONSOMMATION	RÉDUCTION FORFAITAIRE EN €/AN (*)		
	0-1 000 kWh/an	1 000-6 000 kWh/an	> 6 000 kWh/an
1 UC (**)	15	45	65
1 < UC < 2	20	60	85
2 UC ou +	25	75	105

(*) Le projet de décret ne précise pas si la réduction est HT ou TTC.
 (**) 1^{re} personne = 1 UC ; 2^e personne = 0,5 UC ; 3^e personne et suivantes = 0,3 UC.

Consommateurs résidant dans un immeuble chauffé par une chaudière au gaz collective

UNITÉ DE CONSOMMATION	RÉDUCTION FORFAITAIRE EN €/AN (*)
1 UC (**)	50

UNITÉ DE CONSOMMATION	RÉDUCTION FORFAITAIRE EN €/AN (*)
1 < UC < 2	65
2 UC ou +	80

(*) Le projet de décret ne précise pas si la réduction est HT ou TTC.
(**) 1^{re} personne = 1 UC ; 2^e personne = 0,5 UC ; 3^e personne et suivantes = 0,3 UC.

1.2. La procédure d'attribution du tarif

Les ayants droit du tarif de solidarité sont identifiés par les organismes d'assurance maladie, qui en transmettent régulièrement la liste à un organisme désigné par les fournisseurs de gaz et agissant pour leur compte ou, le cas échéant, aux fournisseurs de gaz. Cette liste précise la composition de chaque foyer.

L'organisme désigné par les fournisseurs, ou le fournisseur lui-même, envoie chaque année une attestation aux ayants droit leur demandant de mentionner la référence de leur contrat de fourniture de gaz. Les ayants droit chauffés collectivement au gaz doivent demander cette information ainsi que le nom du fournisseur de gaz à leur propriétaire ou à son mandataire.

Une fois renvoyée, l'attestation permet d'accéder pour un an au bénéfice du tarif spécial de solidarité.

2. Observations et recommandations de la CRE

2.1. Ayants droit

Le projet de décret prévoit que le tarif de solidarité est applicable aux consommateurs ayant un contrat de fourniture de gaz et à ceux « *résidant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement au gaz naturel* ».

Dans le cas d'un chauffage collectif, le mécanisme prévoit que l'ayant droit transmette l'attestation au propriétaire, ou, le cas échéant, à son mandataire, pour qu'il complète les éléments relatifs au contrat de fourniture de gaz naturel de la chaufferie collective.

Tout d'abord, il semble que le projet de décret, par le mécanisme qu'il prévoit, ne vise pas les immeubles chauffés collectivement par un réseau de chaleur dont la vapeur aurait été produite par une chaudière à gaz.

La CRE recommande que le décret précise plus clairement si les consommateurs résidant dans un immeuble chauffé par un réseau de chaleur peuvent ou ne peuvent pas bénéficier du tarif de solidarité.

Par ailleurs, la CRE recommande que le décret prévoie que les propriétaires de logement peuvent bénéficier du tarif de solidarité, en indiquant que l'attestation doit être transmise au syndic de leur immeuble pour qu'il la complète.

2.2. Principe d'application des réductions forfaitaires

Le projet de décret prévoit d'appliquer le tarif de solidarité sous forme d'une réduction forfaitaire annuelle, ce qui constitue une simplification par rapport au dispositif existant en électricité, basé sur une réduction appliquée au tarif de vente portant sur une partie de la consommation annuelle.

Cependant, le mécanisme prévu pour attribuer les réductions est lourd. Il fait intervenir les organismes d'assurance maladie, les fournisseurs, un organisme centralisant le dispositif pour le compte des fournisseurs qui le souhaitent, ainsi que les propriétaires, leur mandataire, et les syndicats d'immeuble dans le cas d'un chauffage collectif. Les frais de gestion en résultant sont estimés à environ 6 M€, soit 8 € par bénéficiaire, à comparer aux réductions de seulement 15 à 25 € attribuées aux clients utilisant le gaz pour la cuisine.

De plus, la lourdeur des démarches dans le cas d'un chauffage collectif risque de décourager les ayants droit de poursuivre leur demande jusqu'à son terme.

La CRE préconise la mise en place d'un dispositif plus simple et moins coûteux, qui attribuerait compétence à un organisme unique pour envoyer des chèques couvrant la réduction forfaitaire et le remboursement des mises en service et déplacements, sur présentation de l'attestation complétée, à laquelle seraient joints des documents prouvant l'usage du gaz, et des justificatifs de paiement par le bénéficiaire.

Un tel dispositif serait basé sur les dispositions suivantes.

Dans le cas d'un consommateur titulaire d'un contrat de fourniture de gaz :

- les tranches de consommation définissant les réductions forfaitaires devraient être déterminées en référence à la consommation annuelle de référence (CAR) figurant sur les factures de gaz naturel, comme prévu par l'arrêté du 2 juillet 2007 relatif aux factures de fourniture d'électricité ou de gaz naturel, à compter du 18 mai 2008. Le demandeur du tarif de solidarité inscrirait cette CAR sur l'attestation qu'il renverrait à l'organisme commun ;
- la totalité de la réduction prévue devrait être versée au bénéficiaire, même s'il déménage avant la fin de l'année de bénéfice du tarif de solidarité. C'est d'ailleurs ce qui est prévu dans le cas du chauffage collectif, où l'organisme commun envoie un chèque correspondant à la totalité de la réduction prévue au bénéficiaire, que celui-ci déménage ou non dans l'année au titre de laquelle il bénéficie du TSS.

Dans le cas d'un chauffage collectif, la réduction forfaitaire ne devrait pas être réduite si la chaufferie collective est alimentée par plusieurs sources d'énergie (donnée dont l'organisme commun ne dispose pas).

2.3. Montant des réductions forfaitaires

2.3.1. Impact sur la facture moyenne

Dans le cas d'un client titulaire d'un contrat de fourniture de gaz, le projet de décret prévoit que la réduction forfaitaire est appliquée sur sa facture.

Si le dispositif préconisé par la CRE au 2.2 n'est pas retenu, la CRE recommande que le décret précise explicitement que la réduction forfaitaire est TTC et s'applique à la facture TTC.

La réduction de la facture moyenne TTC d'un client résidentiel aux tarifs réglementés chez Gaz de France est donnée dans le tableau suivant, à titre d'information :

UNITÉ DE CONSOMMATION	RÉDUCTION DE LA FACTURE TTC MOYENNE PAR TRANCHE		
	0-1 000 kWh/an	1 000-6 000 kWh/an	> 6 000 kWh/an (*)
1 UC	18,9%	19,4%	7,3%
1 < UC < 2	25,2%	25,9%	9,5%
2 UC ou +	31,5%	32,3%	11,9%

(*) Réduction calculée sur la base de la consommation moyenne du tarif B1 (chauffage).

2.3.2. Impact sur le marché du gaz

Les réductions forfaitaires appliquées aux consommateurs de gaz entraîneront des pertes de recettes pour les fournisseurs de gaz appliquant le tarif de solidarité. D'après la loi du 3 janvier 2003, ces pertes de recettes et les coûts de gestion liés à la mise en œuvre de ce tarif seront compensés aux fournisseurs. La compensation sera assurée par des contributions dues par les fournisseurs de gaz naturel, au prorata de la quantité de gaz vendue par ces fournisseurs aux consommateurs finals.

Chaque fournisseur de gaz en France supportera donc une charge égale à la contribution qu'il versera pour compenser les charges liées au TSS. Il répartira cette charge sur ses consommateurs finals, selon la politique commerciale qu'il définira, au travers des prix du gaz qu'il applique, qu'ils soient réglementés ou non.

De même que les contributions des fournisseurs sont calculées au prorata des consommations de leurs clients, la CRE recommande que l'augmentation de prix générée soit appliquée sous la forme d'un montant en €/MWh identique pour tous les clients, qu'ils soient en offre de marché ou aux tarifs réglementés, afin d'éviter des répartitions de la contribution discriminatoires entre les clients. Ce montant devrait figurer sur la facture de gaz, que le contrat soit individuel ou collectif. L'arrêté du 2 juillet 2007 relatif aux factures devrait être modifié en conséquence.

De plus, les valeurs des réductions forfaitaires, qui détermineront la contribution due par les fournisseurs et que ceux-ci répercuteront sur les consommateurs, doivent être définies de manière à ne pas créer un désavantage compétitif du gaz naturel par rapport aux autres énergies servant au chauffage.

Les réductions proposées devraient entraîner des charges liées au TSS de l'ordre de 40 à 50 M€ (2), évaluées à partir d'une estimation de 755 000 consommateurs ayant droit au TSS, dont 215 000 chauffés collectivement au gaz (soit une réduction moyenne annuelle de l'ordre de 53 à 66 € par bénéficiaire). La contribution unitaire en résultant pour les fournisseurs de gaz naturel sera de l'ordre de 0,1 €/MWh, ce qui ne devrait pas générer un désavantage compétitif majeur du gaz naturel par rapport aux autres énergies.

(2) Estimation de la somme des réductions (TTC), diminuée de la TVA à 19,6% pour les contrats individuels.

2.3.3. Réduction pour le forfait « cuisine collectif »

Il existe des offres forfaitaires « cuisine collectif ».

La CRE recommande que le décret prévoit le cas du forfait « cuisine collectif » et lui affecte une réduction forfaitaire égale à celle dont bénéficie un consommateur avec un contrat de fourniture gaz pour la cuisson.

2.3.4. Evolution des réductions forfaitaires

Le projet de décret prévoit que les montants des réductions forfaitaires « peuvent être adaptés par arrêté ». Le décret doit rendre obligatoire l'adaptation des réductions forfaitaires.

La CRE recommande que la mention « peuvent être adaptés » soit remplacée par « sont adaptés ».

2.4. Application des réductions forfaitaires

2.4.1. Définition des tranches de réduction

Dans le cas d'un consommateur titulaire d'un contrat de fourniture de gaz, les réductions forfaitaires dépendent de la consommation annuelle du client. En conséquence, le montant de la réduction ne peut être défini qu'*a posteriori*, à la fin de l'année de bénéfice du tarif de solidarité. Ce mécanisme posera des problèmes de comptage, qui seront de surcroît source de litiges étant donné les effets de seuil liés à un système de tranches de consommation.

En conséquence, si le dispositif préconisé par la CRE au 2.2 n'est pas retenu, la CRE recommande de définir, dans l'annexe du décret, les plages de consommation en référence à la consommation annuelle de référence. Le consommateur devra préciser dans son attestation sa CAR, qu'il trouvera sur sa facture de gaz.

Cette méthode permettra de surcroît aux fournisseurs de définir *a priori* la réduction applicable à un consommateur. Il pourra ainsi le faire bénéficier d'une ventilation de la réduction suivant sa périodicité de paiement, sans avoir à procéder à des régularisations une fois la consommation constatée – à supposer qu'elle puisse l'être – et donc la réduction applicable déterminée.

2.4.2. Réduction appliquée en cas de déménagement

Le projet de décret ne précise pas comment est calculée la réduction en cas de déménagement du bénéficiaire avant un an de bénéfice du tarif de solidarité.

Cependant, le mécanisme prévu pour le chauffage collectif (envoi de chèque par l'organisme commun au bénéficiaire) ne permet pas, en cas de déménagement du bénéficiaire, de verser une réduction au prorata du temps passé au tarif de solidarité.

Aussi, si le dispositif préconisé par la CRE au 2.2 n'est pas retenu, la CRE recommande, afin de ne pas agir différemment selon les bénéficiaires, que le décret prévoit de verser la réduction forfaitaire intégralement dans tous les cas.

2.4.3. Cumul de réductions

Un consommateur chauffé collectivement au gaz et disposant d'un contrat de fourniture de gaz naturel pour la cuisson doit pouvoir bénéficier d'une réduction forfaitaire égale à celle dont bénéficie un consommateur ayant un contrat de fourniture de gaz pour son chauffage et sa cuisson. Les valeurs de réduction forfaitaires proposées respectent ce principe.

Toutefois, la CRE recommande de préciser dans l'annexe du décret que le cumul des réductions est possible. L'attestation envoyée au bénéficiaire devra prévoir ce cas.

2.4.4. Plafonnement de la réduction

L'article 2 du projet de décret prévoit que la réduction forfaitaire « *ne doit pas couvrir la totalité de la consommation* ».

Si le versement intégral de la réduction forfaitaire pour un an n'est pas retenu, cette disposition doit être précisée. Doit-on comprendre que la réduction doit être strictement inférieure à la facture (TTC) du bénéficiaire ou bien à la seule part de la facture relative à la facturation des kilowattheures consommés ?

Dans le premier cas, la disposition du projet de décret est toujours respectée. En effet, les réductions sont inférieures à la facture HT (a fortiori à la facture TTC).

Dans le deuxième cas, pour les faibles consommations des usages cuisson et cuisson eau-chaude d'un foyer d'au moins deux personnes, les valeurs des réductions proposées sont supérieures au montant TTC des kilowattheures facturés.

Si le dispositif préconisé par la CRE au 2.2 n'est pas retenu (versement intégral de la réduction forfaitaire pour un an), la CRE recommande que le décret précise que la réduction forfaitaire doit être strictement inférieure à la facture du bénéficiaire.

2.5. Procédure d'attribution du tarif de solidarité

2.5.1. Centralisation de la procédure par un organisme

Le projet de décret prévoit que les fournisseurs peuvent désigner un organisme agissant pour leur compte, qui centralisera l'ensemble du dispositif.

Si le dispositif préconisé par la CRE au 2.2 n'est pas retenu, la CRE recommande que le projet de décret précise que tous les fournisseurs doivent faire appel à cet organisme. Pour accroître encore l'efficacité du dispositif et diminuer les frais de gestion, le choix du même organisme pour gérer les dispositifs en gaz et en électricité devrait sans doute être privilégié. Toutefois, une attention particulière devra être portée afin de mettre en œuvre le dispositif gaz sans perturber le développement du dispositif électricité et d'identifier clairement les frais de gestion de l'organisme commun qui doivent être affectés à chacune des énergies.

2.5.2. Confidentialité des informations relatives au bénéficiaire

Comme plusieurs associations de consommateurs l'ont fait remarquer, la procédure d'attribution du tarif de solidarité pose des problèmes de confidentialité des informations relatives au bénéficiaire.

D'une part, dans le cas d'un chauffage collectif au gaz, l'ayant droit au tarif de solidarité doit demander au propriétaire (ou à son mandataire), ou au syndic de l'immeuble, le numéro du contrat gaz et le nom du fournisseur. Il dévoile, ce faisant, sa fragilité financière.

La CRE observe qu'il serait fortement souhaitable, pour préserver la confidentialité des informations relatives à l'ayant droit, que les syndics d'immeubles transmettent systématiquement les informations relatives au contrat de fourniture de la chaufferie collective au propriétaire, et que celui-ci les retransmette, le cas échéant, au locataire, par exemple à travers le relevé de charges et un courrier en cas de changement de fournisseur de gaz.

D'autre part, le dispositif proposé par le projet de décret fait craindre la création de « listes noires » de bénéficiaires identifiés comme ayant des difficultés financières. La mise en place du dispositif préconisé par la CRE permettrait d'écartier ce risque.

3. Avis de la CRE

La CRE préconise la mise en place d'un dispositif plus simple et moins coûteux que celui prévu par le projet de décret, qui attribuerait compétence à un organisme unique pour envoyer des chèques aux bénéficiaires du tarif de solidarité, couvrant la réduction forfaitaire et le remboursement des mises en service et déplacements, sur présentation de l'attestation complétée, à laquelle seraient joints des documents prouvant l'usage du gaz, et des justificatifs de paiement par le bénéficiaire.

Ce dispositif nécessiterait de mettre en place les dispositions décrites au 2.2.

Que ce dispositif soit adopté ou non, la CRE recommande que le décret :

- impose que la gestion du dispositif soit confiée à un organisme unique ;
- définisse les plages de consommation de l'annexe du décret en référence à la consommation annuelle de référence (CAR), qui doit figurer sur les factures de gaz à compter du 18 mai 2008 en application de l'arrêté du 2 juillet 2007 relatif aux factures de fourniture d'électricité ou de gaz naturel ;
- prévoie le versement intégral de la réduction forfaitaire dans le cas d'un consommateur titulaire d'un contrat de fourniture de gaz, même en cas de déménagement, afin de ne pas agir différemment selon que le bénéficiaire a un contrat individuel ou est chauffé collectivement ;
- indique que les propriétaires de logements chauffés collectivement au gaz naturel peuvent bénéficier du tarif de solidarité ;
- indique si les consommateurs habitant un immeuble chauffé par un réseau de chaleur peuvent ou ne peuvent pas bénéficier du tarif de solidarité ;
- prévoie le cas du forfait « collectif cuisine » ;
- rende non seulement possible mais obligatoire l'adaptation des réductions forfaitaires par les ministres concernés ;
- précise, dans son annexe, que le cumul des réductions est possible dans le cas d'un contrat de fourniture pour le chauffage collectif et d'un contrat de fourniture individuel.

Si le dispositif préconisé par la CRE n'était pas adopté, la CRE recommande que le décret précise que la réduction forfaitaire appliquée pour un contrat individuel est TTC. Si le versement intégral de la réduction forfaitaire n'était pas retenu pour les contrats individuels, comme c'est le cas des contrats de fourniture de gaz pour le chauffage collectif, la CRE recommande que le décret précise que la réduction forfaitaire doit être strictement inférieure à la facture du bénéficiaire.

De plus, la CRE recommande que le futur décret relatif à la compensation des charges de service public liées au TSS impose que l'augmentation du prix du gaz qui résultera de la contribution due par les fournisseurs de gaz soit appliquée sous la forme d'un montant en €/MWh identique pour tous les clients, qu'ils bénéficient d'une offre de marché ou d'un tarif réglementé de vente. L'arrêté du 2 juillet 2007 devrait être modifié pour exiger que ce montant figure sur les factures de gaz.

Enfin, la CRE observe qu'il serait fortement souhaitable, pour préserver la confidentialité des informations relatives à l'ayant droit, que les syndics d'immeubles transmettent systématiquement les informations relatives au contrat de fourniture de la chaufferie collective au propriétaire, et que celui-ci les retransmette, le cas échéant, au locataire, par exemple à travers le relevé de charges et un courrier en cas de changement de fournisseur de gaz.

Fait à Paris, le 27 mars 2008.

Pour la Commission de régulation de l'énergie :

Le président,
P. DE LADOUCKETTE