N° 763
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à **créer** *une* **tarification spéciale** *de l'***électricité** *en* **faveur** *des* **ménages modestes** *et à* **interdire** *les* **coupures** *d'***électricité toute** *l'***année**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Viviane ARTIGALAS, MM. Patrick KANNER, Franck MONTAUGÉ, Jean-Jacques MICHAU, Denis BOUAD, Rémi CARDON, Serge MÉRILLOU, Sebastien PLA, Christian REDON-SARRAZY, Lucien STANZIONE, Jean-Claude TISSOT, Adel ZIANE, Mmes Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, M. Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, M. Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mmes Annie LE HOUEROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Mmes Marie-Pierre MONIER, Corinne NARASSIGUIN, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Mme Émilienne POUMIROL, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Rachid TEMAL, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE et Michaël WEBER,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

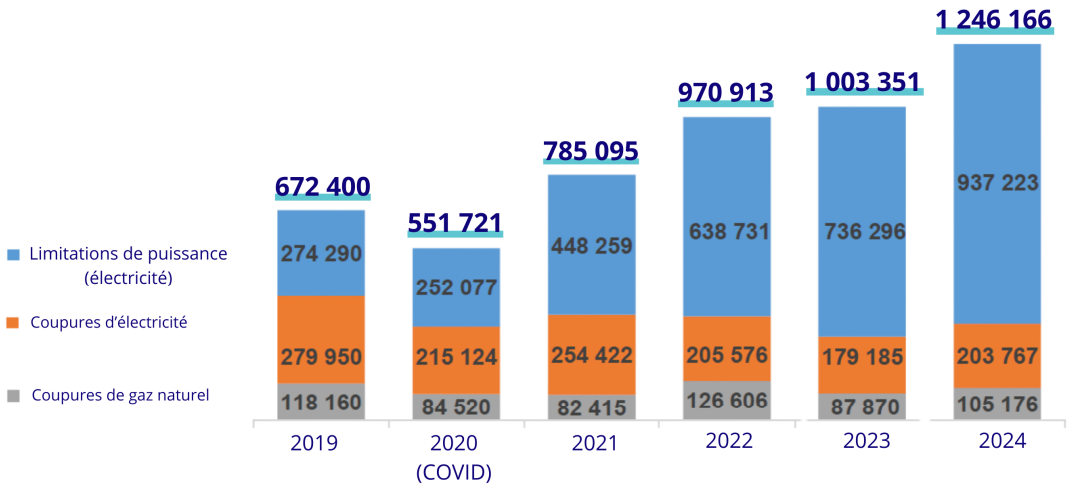
EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'électricité est un bien de première nécessité, indispensable au minimum de bien-être des ménages. Or, les impayés ont fortement augmenté ces dernières années et aboutissent à des interruptions de fourniture d'énergie ou à des réductions de puissance en électricité. Face à cette dégradation des conditions de vie, nombre de ménages peuvent basculer dans la précarité énergétique.

Le médiateur national de l'énergie a publié, en mars 2025, le nombre d'interventions pour impayés en 2024, **en hausse pour la quatrième année consécutive** : **plus de 1,2 million d'interventions pour impayés ont été mises en œuvre à la demande des fournisseurs d'électricité et de gaz, en hausse de 24 % par rapport à 2023**. Ce constat porte aussi bien sur les réductions de puissance (937 000, en hausse de 25 %) que sur les coupures d'électricité ou de gaz (309 000, en hausse de 16 %). **Les interventions concernant l'électricité sont très majoritaires** avec un total de 1 140 990 interventions en 2024.

Évolution des interventions pour impayés



Source : le médiateur national de l'énergie (mars 2025)

Dans le baromètre du médiateur national de l'énergie publié en novembre 2024, 85 % des foyers interrogés se déclaraient « préoccupés par le montant de leurs factures d'énergie », 75 % déclaraient « avoir restreint leur chauffage pour limiter leurs factures » et 30 % déclaraient « avoir souffert du froid dans leur logement ».

Selon les chiffres de l'Observatoire national de la rénovation énergétique, plus d'un ménage sur dix en France vit dans une « *passoire thermique* », soit plus de 5,8 millions de logements classés F ou G en performance énergétique.

Le poids de la facture énergétique dans le budget des ménages n'a cessé de s'accroître ces dernières années et a explosé avec la crise énergétique. Malgré le reflux de l'inflation, ces dépenses captives continuent de peser fortement sur le budget des ménages : 3,2 millions de ménages ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques et appartiennent aux 3 premiers quartiles de revenus (soit 10,8 % de Français)[1].

Ces données sont d'autant plus préoccupantes que, **depuis février 2025, les ménages ne bénéficient plus du bouclier tarifaire alors que les prix de l'électricité se maintiennent à un niveau élevé** et que le mécanisme post-ARENH, à partir du 1er janvier 2026, dépendra fortement des prix de marché de gros, ne garantissant ni stabilité ni prix abordables (*cf. étude UFC QUE Choisir[2] de février 2025 sur la nouvelle régulation du marché de l'électricité et le risque d'une nouvelle flambée des prix*).

Il est également rappelé l'augmentation de la taxation sur l'électricité appliquée début 2025 ainsi que la hausse de la TVA à 20 %, au 1er août 2025, sur les abonnements d'électricité et de gaz.

Du côté des **mécanismes de solvabilisation des ménages les plus modestes**, faute d'une revalorisation d'ampleur, le forfait « charges » des aides au logement reste insuffisant pour véritablement soutenir les ménages éligibles. Et, s'agissant du chèque énergie (5,5 millions de bénéficiaires en 2024), bien qu'intégrant une visée sociale, il ne permet pas d'offrir une véritable protection compte tenu de la faiblesse des montants versés : pour un ménage de 4 personnes disposant d'un revenu fiscal de référence de 16 800 €, le montant du chèque énergie s'élève à 63 € pour l'année.

L'Union européenne incite fortement les États membres à intervenir en soutien des ménages les plus précaires.

[1] https://onpe.org/
[2] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-electricite-la-nouvelle-regulation-fera-flamber-la-facture-des-consommateurs-n149512/

La directive européenne 2024/1711[3] rappelle en effet aux États qu'« il est possible d'établir des prix réglementés, y compris inférieurs au prix de revient, pour les clients vulnérables et les clients en situation de précarité énergétique, y compris des prestations à prix inférieur au prix de revient, […] qu'il y ait ou non une crise des prix de l'électricité ».

Elle indique également que « les clients vulnérables et les clients en situation de précarité énergétique devraient être correctement protégés contre les coupures électriques et ne devraient pas non plus être placés dans une position qui les oblige à se déconnecter. Les États membres devraient donc veiller à ce que les clients vulnérables et les clients en situation de précarité énergétique soient totalement protégés contre les interruptions de fourniture d'électricité, en prenant les mesures appropriées, y compris l'interdiction des interruptions ou d'autres mesures équivalentes ».

Il faut, bien sûr, accroître nos efforts pour éradiquer les passoires énergétiques comme la France s'y est engagée, d'ici 2030. Les travaux de rénovation d'ampleur (gain de 2 classes énergétiques minimum) réalisés dans le cadre d'un parcours accompagné sont à ce titre les plus efficaces. Les dispositifs d'aide des ménages modestes dans cette transition doivent être à la hauteur.

Mais, dans l'immédiat, il est devenu indispensable de contenir la facture énergétique et de mieux protéger les ménages les plus modestes du parc social comme du parc privé : 34 % des ménages du parc social ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (+5 points en 6 ans) *(chiffre INSEE avril 2025)*. Les ménages modestes sont surreprésentés dans les passoires thermiques du parc locatif privé.

L'article 1er de la proposition de loi vise ainsi à créer une tarification spéciale de l'électricité, applicable de droit, aux occupants d'un logement social ainsi qu'aux consommateurs vulnérables ou en situation de précarité énergétique. Cette tarification doit protéger les ménages modestes face aux coûts élevés de l'électricité dans le cadre autorisé par le droit européen. Elle est définie par arrêté après avis de la commission de régulation de l'énergie. Ce dispositif s'ajoute au chèque énergie, pour ceux qui y sont éligibles. Les charges imputables à l'application de cette tarification spéciale sont compensées par l'État.

L'article 2 prévoit d'interdire totalement les coupures d'électricité pour les ménages bénéficiaires de la tarification spéciale.

[3] Directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.

Proposition de loi visant à créer une tarification spéciale de l'électricité en faveur des ménages modestes et à interdire les coupures d'électricité toute l'année

Article 1er

① La section 2 du chapitre VII du titre III du livre III du code de l'énergie est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :

② *« Sous-section 3*

③ *« Tarification spéciale de l'électricité*

④ « *Art. L. 337-9-1*. – I. – Les tarifs de vente d'électricité aux consommateurs domestiques vulnérables ou en situation de précarité énergétique tiennent compte du caractère essentiel de l'électricité en instaurant une tarification spéciale de l'électricité couvrant 90 % de la consommation annuelle du foyer.

⑤ « Cette tarification spéciale bénéficie aux personnes suivantes :

⑥ « 1° Tout occupant d'un logement qui fait l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 353-1 du code de la construction et de l'habitation ou d'un logement locatif social géré par un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du même code ou par une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dudit code et dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds applicables aux logements financés à l'aide d'un prêt locatif à usage social au sens du 4° du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts ;

⑦ « 2° Tout consommateur domestique vulnérable ou en situation de précarité énergétique dont le revenu fiscal de référence par unité de consommation est inférieur à un plafond défini par arrêté.

⑧ « La tarification spéciale est définie par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

⑨ « Les consommateurs domestiques bénéficiant de la tarification spéciale de l'électricité ne peuvent pas bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'électricité mentionnés à l'article L. 337-4 du présent code.

⑩ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent I.

⑪ « II. – Constituent des charges imputables aux obligations de service public, au sens de l'article L. 121-6, les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d'électricité titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 333-1 à raison de l'application de la tarification spéciale de l'électricité à leurs clients. Ces pertes de recettes sont compensées par l'État.

⑫ « Les pertes de recettes sont calculées selon des modalités qui sont fixées par décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

⑬ « La Commission de régulation de l'énergie précise les modalités selon lesquelles les pertes de recettes doivent être déclarées par les fournisseurs mentionnés au premier alinéa du présent II. »

Article 2

Après la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ils ne peuvent procéder à l'interruption de la fourniture de l'électricité lorsque le ménage bénéficie de la tarification spéciale prévue à l'article L. 337-9-1 du code de l'énergie. »

Article 3

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.