

La Lettre des CCSPL

Commissions consultatives des services publics locaux

N°29 - septembre/octobre 2013

La Lettre des CCSPL est une lettre d'information éditée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR

Vers un prépaiement des consommations d'électricité et de gaz naturel ?

La Lettre des CCSPL entend apporter un éclairage sur le fonctionnement des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), la gestion publique en général et les droits des usagers-consommateurs, ainsi que des informations d'actualité sur les divers services publics gérés localement, au titre desquels figurent les services publics organisés par les adhérents de la FNCCR.

Créée en 1934, la FNCCR est une association regroupant près de 500 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, de déchets et télécommunications.



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

Le projet de loi Consommation en cours de discussion au Parlement prévoit l'élaboration d'un rapport sur la mise en œuvre d'un système de prépaiement des factures d'électricité et de gaz naturel en France.

Le prépaiement est une forme de réponse « technologique », que pourraient permettre les nouveaux compteurs évolués, aux problèmes d'impayés et de coupures dans le secteur de l'énergie. Avec un tel système, le consommateur doit payer son énergie avant de pouvoir consommer. Les compteurs à prépaiement ne constituent pas une nouveauté. Les premiers compteurs à pièces ont en effet été installés au Royaume-Uni à la fin du XIX^{ème} siècle. En France, EDF a expérimenté ce type de compteur à partir des années quatre-vingt. En 2000, 25 000 usagers auraient été équipés d'un compteur « libre énergie », dits « CLE », dont le principe aurait été abandonné par EDF en raison des coûts de gestion, et des coûts qui auraient été suscités par l'adaptation au passage à l'euro.

Ces compteurs sont aujourd'hui largement déployés dans les pays en développement (Afrique, Asie du sud, ...). De fait, le prépaiement est un moyen face aux risques d'insolvabilité du public concerné d'assurer une alimentation en énergie sans risque pour les opérateurs. Ce système a également cours au Royaume-Uni, en Belgique (régions wallonne et flamande), en Hongrie et vise plus particulièrement les consommateurs en incident de paiement.

Elaboration d'un rapport sur le prépaiement des factures d'électricité et de gaz naturel

Le 3 juillet 2013, l'Assemblée nationale adoptait en première lecture le projet de loi relatif à la consommation qui comprend diverses mesures concernant les intérêts des consommateurs, dont la plus emblématique est celle conduisant à la création d'une action de groupe (cf. *Lettres des CCSPL n°26 et n°27*). Le 13 septembre dernier, les sénateurs adoptaient également ce texte en lui apportant diverses modifications. Au titre de ces modifications, figure l'introduction par voie d'amendement d'un nouvel article 9 *quater* qui prévoit l'élaboration d'un rapport sur la mise en œuvre d'un système de prépaiement de l'électricité et du gaz naturel. Cet article prévoit précisément que « le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la mise en œuvre d'un système de prépaiement de l'électricité et du gaz naturel dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Ce rapport précise les conditions dans lesquelles un système de prépaiement peut être mis en place sans pénaliser économiquement les consommateurs d'électricité et de gaz naturel qui en ont usage. »

Les motifs invoqués par les auteurs de l'amendement, qui a reçu un avis favorable de la Commission des affaires économiques du Sénat et du Gouvernement, sont les suivants : « Les prix de l'énergie augmentent et les ressources financières des ménages français

tendent à baisser. Ainsi, de plus en plus de ménages ont des difficultés à gérer leur trésorerie. Les « compteurs à prépaiement », aussi appelés « compteurs à budget », existent dans quelques pays de l'Union Européenne, notamment au Royaume-Uni et en Belgique, pour répondre à cette difficulté. Ces systèmes peuvent représenter un intérêt pour les consommateurs souhaitant maîtriser leur budget et éviter les « mauvaises surprises ». Il est nécessaire que les modalités de mise en place et d'utilisation soient discutées par l'ensemble des parties prenantes, notamment afin d'éviter les écueils suivants : la stigmatisation des ménages endettés, l'explosion de l'auto-privation, un coût unitaire plus élevé de l'énergie fournie via le système de prépaiement. »



L'argument principal avancé par les promoteurs de ce système de paiement est toujours identique et a trait aux intérêts des consommateurs : une nécessaire maîtrise des consommations, emportant une réduction du montant de la facture, et *in fine* une meilleure gestion budgétaire des ménages, dont notamment les plus vulnérables.

Prépaiement (suite) et position de la FNCCR

Les arguments présentés par les constructeurs de ces compteurs sont très différents, et mettent en lumière les enjeux économiques plus que sociaux de la problématique. Ils concernent les intérêts des opérateurs, gestionnaires de réseaux et fournisseurs d'énergie : réduction voire suppression des coûts liés à la gestion des impayés (frais de relance, litiges, ...); absence de coupures pour impayés (réduction du coût des coupures et des remises en service suite à ces coupures); avance de trésorerie pour les opérateurs.

Sur le site de la société Itron, on peut ainsi lire ceci : « Itron propose une gamme de solutions de comptage à prépaiement pour des applications résidentielles. Ces systèmes génèrent une avance de trésorerie pour les distributeurs, suppriment les anciennes dettes clients et évitent les nouvelles, réduisent le risque de fraude et les coûts de relevé et de facturation. Avec le prépaiement, plus besoin de recourir à des coupures en cas d'impayés : c'est le client qui est responsable de l'alimentation qu'il reçoit ; il gère lui-même son compte, et les recettes du distributeur sont assurées. Ces systèmes sont conçus dans un esprit d'équilibre entre la consommation, contrôlée par le client, et la garantie de paiement au distributeur. »

Quels sont les principaux risques liés au prépaiement des factures d'énergie ?

Les risques liés au prépaiement des factures d'énergie sont nombreux, et le premier d'entre eux est d'ailleurs mentionné dans l'argumentaire de la société précitée. En substituant un système de prépaiement au système traditionnel de paiement des factures d'énergie (postpaiement), on passe d'un système de gestion de la coupure à la main des opérateurs, avec toutes les précautions prévues par la réglementation (délai de prévenance avant coupure, alerte des services sociaux, etc. cf. décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau), à un système de coupure autogéré par le consommateur. **Par principe exceptionnelle dans le cadre d'un service public se rapportant à la fourniture d'un produit de première nécessité, à l'instar du service public de l'eau, la rupture du service serait alors banalisée.**

Ce type de compteur contraindrait les ménages à adapter leurs besoins à leurs moyens conduisant à une forme d'auto

rationnement, une sorte de « MDE du pauvre ». En définitive, sous couvert d'une amélioration de la gestion des budgets des ménages, certains d'entre eux s'excluront d'un service essentiel, remettant en cause le modèle traditionnel des services publics français en portant atteinte à l'un de ses principes fondamentaux : le principe de continuité, inscrit dans le Code de l'énergie. **Le phénomène de privation d'énergie, qui commence à se faire jour à la faveur de la progression constatée par de nombreux acteurs, dont les AOD, du phénomène de la précarité énergétique, se généraliserait avec toutes ses conséquences désastreuses : désocialisation, risque d'accidents domestiques, risque lié à la santé** (cf. étude en cours sur les liens entre précarité énergétique et santé réalisée par la Fondation Abbé Pierre).

L'importante augmentation de la part du budget des ménages consacrée à la fourniture d'électricité notamment, qui semble justifier la mise en place des compteurs à prépaiement en raison de l'augmentation des incidents de paiement et des impayés, remet par ailleurs en cause les principes de solidarité entre les usagers de ce service public (dans la plupart des systèmes retenus et notamment en Belgique et en Grande-Bretagne, le compteur est en effet proposé, plus souvent imposé, aux ménages les plus vulnérables) alors que parallèlement d'aucuns ne manquent pas dans d'autres débats de remettre en cause également le principe de solidarité territoriale, duquel découle notre système de péréquation tarifaire dans ce secteur. Or, la solidarité entre les usagers et la péréquation sont, jusqu'à ce jour, les symboles du principe d'égalité du service public de l'électricité. Un service public qui a pour conséquence, selon les termes de l'article L.121-1 du Code de l'énergie, de garantir un « droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité », ce droit ayant été affirmé pour la première fois clairement par la loi du 10 février 2000.

En outre, l'instauration d'un système de prépaiement des factures d'énergie conduirait à une externalisation totale du traitement de la précarité énergétique. La coupure comme l'octroi des tarifs sociaux sont des marqueurs utiles aux fournisseurs pour adapter leur politique de commercialisation (échelonnement des dettes, sensibilisation MDE, ...). Ces marqueurs sont en outre indispensables pour les travailleurs sociaux (cf. décret d'août 2008

susmentionné qui prévoit une alerte des services sociaux en cas de coupure).

Ainsi, avec un tel système les fournisseurs seraient exemptés de toute responsabilité sociale. Et si ce dispositif devait être combiné à celui du chèque énergie proposé par certains acteurs pour lutter contre la précarité énergétique, et emportant suppression des tarifs sociaux, les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel seraient alors complètement « désarrimés » des préoccupations d'intérêt général. Cette situation conduirait ces derniers à se défaire encore davantage sur le secteur social pour ce qui concerne la prévention de la précarité énergétique.

Le prépaiement paraît par ailleurs prendre le contre-pied des considérations qui ont prévalu dans le cadre des débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la loi Brottes du 15 avril dernier (cf. *La Lettre des CCSPL* n°26). De fait, cette loi a instauré une trêve hivernale généralisée à tous les consommateurs en interdisant aux fournisseurs d'électricité et de gaz naturel de procéder à des coupures pour impayés du 1^{er} novembre au 15 mars de l'année suivante afin d'éviter que des consommateurs se retrouvent sans énergie dans leur logement pendant la période hivernale (des réductions de puissance sont néanmoins autorisées pour les clients ne disposant pas de tarifs sociaux).

POSITION DE LA FNCCR

Au vu des risques que fait peser l'instauration d'un tel système sur les fondements même du service public de l'énergie, à l'heure où nos concitoyens se signalent par une plus grande vulnérabilité face aux montants croissants de leurs factures d'énergie, le Conseil d'administration de la FNCCR s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la nécessité d'une préservation d'une politique cohérente de solidarité concernant les usagers-consommateurs de l'énergie, en émettant de fortes réserves sur le principe d'un prépaiement des factures d'énergie, qui devrait selon lui faire l'objet de débats larges et transparents avec les représentants des consommateurs et des associations caritatives.

A noter : la CLCV et l'UFC Que choisir ont récemment pris position dans la presse contre l'instauration d'un mécanisme de prépaiement des factures d'énergie.

La Lettre des CCSPL est une lettre d'information éditée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies