

N° 247

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 janvier 2024

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement,*

Par Mme Christine LAVARDE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : Première lecture : 671, 808 et T.A. 78  
Deuxième lecture : 1076, 1090 et T.A. 110

Sénat : Première lecture : 341, 464, 465 et T.A. 90 (2022-2023)  
Deuxième lecture : 579 (2022-2023) et 248 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>15</b>
• <i>ARTICLE 2</i> <b>Détention publique du groupe EDF et actionnariat salarié .....</b>	<b>15</b>
• <i>ARTICLE 3 bis</i> <b>Extension des tarifs réglementés de vente de l'électricité.....</b>	<b>29</b>
• <i>ARTICLE 3 ter</i> <b>Demande de rapport sur l'opportunité de la nationalisation d'électricité de Mayotte .....</b>	<b>47</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>63</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>65</b>



## L'ESSENTIEL

La commission des finances, réunie le 29 mars 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, avait adopté avec modifications, sur le rapport de M. Gérard Longuet, en première lecture, la proposition de loi n° 341 (2022-2023) visant à protéger le groupe EDF d'un démembrement, déposée à l'Assemblée nationale le 27 décembre 2022 par le député Philippe Brun.

La commission avait ainsi **adopté cinq amendements** :

- **l'amendement COM-4** supprime l'article 1<sup>er</sup>, qui vise à la nationalisation d'électricité de France. En effet, une offre publique d'achat simplifiée étant déjà en cours, une telle disposition est inutile dans son objet et potentiellement nocive dans ses effets en menaçant la sécurité juridique de l'opération de marché. Par conséquent, l'amendement COM-6 supprime l'article 3 relatif à la commission administrative nationale d'évaluation ;

- **l'amendement COM-5**, sous amendé (COM-9) par M. Victorin Lurel et le groupe socialiste, procède à la réécriture de l'article 2. En effet, plutôt que de figer les activités d'EDF en créant un groupe public unifié, il est proposé d'inscrire dans la loi la détention par l'État de l'entreprise, et de maintenir une part d'actionnariat salarié. Par ailleurs, l'amendement précise que l'activité d'EDF s'exerce conformément au code de l'énergie, et s'inscrit ainsi dans un corpus juridique complexe, issu du droit national et européen. Enfin, le sous-amendement vise à indiquer que la société anonyme est « d'intérêt national » ;

- **l'amendement COM-7** prévoit l'extension des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) à l'ensemble des TPE et des petites communes sans considération de puissance électrique souscrite ;

- **l'amendement COM-8** supprime les gages prévus par l'auteur de la proposition de loi. En effet, la proposition n'ayant aucun coût pour les finances publiques, ceux-ci sont superflus.

**En séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 19 du Gouvernement** visant à ne pas contraindre l'État à mettre en place de l'actionnariat salarié, tout en lui laissant la possibilité de le faire.

**En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a maintenu plusieurs modifications introduites** par le Sénat en conservant :

- les suppressions des articles 1, 3 et 4, votées par le Sénat en première lecture ;

- à l'article 2, la qualification « d'intérêt national » de l'entreprise EDF, et sa détention à 100 % par l'État ;

- à l'article 3 *bis*, la généralisation des TRVe à l'ensemble des TPE et des petites communes sans considération de la puissance électrique souscrite.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a **procédé à d'importantes modifications aux articles 2 et 3 *bis*** (cf. infra) qui restent en discussion. L'article 3 *ter*, qui concerne une demande de rapport sur l'opportunité d'une nationalisation d'Électricité de Mayotte, n'a été modifié que marginalement par rapport à la version votée par le Sénat : seule la date de remise du rapport a été amendée. Il reste donc également en discussion.

## **I. DANS LE TEXTE INITIAL ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, L'ILLUSION D'UN RETOUR À LA NATIONALISATION DE 1946, AU RISQUE D'EMPÊCHER LES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES DE L'ENTREPRISE ÉLECTRICITÉ DE FRANCE**

### **A. LA NATIONALISATION D'EDF, UNE MESURE D'AFFICHAGE**

Appliquant sur ce **point le programme national de la résistance**, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°46-628 du 8 avril 1946 disposait que sont « *nationalisés : la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de l'électricité.* » À cette occasion est créé « Électricité de France », établissement public industriel et commercial (EPIC) qui ne deviendra une société anonyme (SA) que bien plus tard, en 2005.

La transformation de l'EPIC en société trouve alors plusieurs explications. D'abord, sur le fondement du cadre européen des aides d'État, la Commission européenne avait alors demandé à la France de supprimer « *la garantie illimitée dont bénéficie EDF sur tous ses engagements en vertu de son statut d'EPIC* »<sup>1</sup> cette évolution **permet d'écartier les risques liés au contentieux des aides d'État**. Elle permet également à l'entreprise de **diversifier les leviers de financement de l'entreprise**, en lui ouvrant la possibilité d'augmentations de capital pour financer son développement. Enfin, le **passage à une société anonyme émancipe EDF du principe de spécialité de l'EPIC et lui ouvre la faculté de diversifier son offre de services, à l'heure où la concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité se développe**.

Cependant, la santé financière de l'entreprise s'est très nettement dégradée depuis l'ouverture de son capital. Ainsi, en 2022, les activités de production et de commercialisation d'électricité d'EDF **ont connu un**

---

<sup>1</sup> Lettre du 16 octobre 2002 de M. Mario Monti, commissaire européen, à M. Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères, citée par M. Jean-Claude LENOIR, député, dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif au service public de l'électricité et du gaz aux entreprises électriques et gazières, 8 juin 2004.

**EBITDA<sup>1</sup> négatif de 23 milliards d'euros. D'après le rapport annuel de l'entreprise, « le recul de la production nucléaire, essentiellement lié aux contrôles et réparations de la corrosion sous contrainte, a un impact estimé à - 29,1 milliards d'euros en EBITDA ». Alors que l'EBITDA de l'ensemble des activités d'EDF est redressé par les résultats positifs de filiales (pour se situer à - 5 milliards d'euros) l'endettement financier net d'EDF était de 64,5 milliards d'euros en fin d'exercice 2022.**

C'est dans ce contexte de grande difficulté que le Gouvernement a fait le choix d'engager une offre publique d'achat simplifiée (OPAS), portant sur les actions et obligations convertibles échangeables en actions nouvelles ou existantes (Oceane). Annoncée en juillet 2022, cette OPAS a été ouverte en novembre dernier, grâce au vote des crédits nécessaires en loi de finances rectificative pour 2022. D'après le Gouvernement « l'urgence climatique et la situation géopolitique imposent des décisions fortes pour assurer l'indépendance et la souveraineté énergétique de la France, dont celle de pouvoir planifier et investir sur le très long terme les moyens de production, de transport et de distribution d'électricité »<sup>2</sup>.

En tout état de cause, l'OPAS qui était en cours rendait inutile la mention d'une nationalisation. En effet, hormis la dimension symbolique de l'opération, **la mention d'une nationalisation était inutile dans son objet, et potentiellement nocive dans ses effets.** Ainsi, si la présente proposition de loi était entrée en vigueur avant le terme de la procédure d'OPAS initiée par le Gouvernement et la procédure de retrait obligatoire, celle-ci n'aurait plus été conforme au procédé choisi par le législateur. **Les dispositions initiales prévues par la présente proposition de loi auraient eu des conséquences très incertaines sur la procédure qui était alors en cours.**

Ainsi, plutôt que de mettre inutilement en cause l'opération de marché, l'amendement COM-5 à l'article 2 adopté par la commission permettait de garantir la détention par l'État d'EDF au 1<sup>er</sup> janvier 2024 sans imposer de moyen au Gouvernement. Parvenant ainsi au même résultat que l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat a supprimé celui-ci par l'adoption d'un amendement COM-4.

#### **B. LA CRÉATION D'UN GROUPE PUBLIC UNIFIÉ ÉTAIT PORTEUSE DE DAVANTAGE D'INCERTITUDES QUE DE VÉRITABLES SOLUTIONS**

Alors que le droit national et européen fixe des règles exigeantes en matière d'organisation du groupe EDF, **la solution initialement retenue par la proposition de loi visant à définir les contours d'un « groupe public unifié » était très insatisfaisante.**

---

<sup>1</sup> Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (EBITDA), soit le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement.

<sup>2</sup> Note d'information de l'État français sur l'offre publique d'achat sur les actions et Oceane de l'entreprise EDF.

En effet, il n'est aucunement souhaitable de rigidifier le cadre d'action d'EDF et **d'interdire à l'entreprise de céder des participations dans l'ensemble de ses filiales** intervenant dans « *la production, le transport, la distribution, l'importation [...] l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique [ou encore] la prestation de services énergétiques* ». Cette énumération porterait une contrainte disproportionnée sur les évolutions de l'entreprise : **il est absolument vital pour EDF de pouvoir céder certaines de ses filiales, réaliser des montages capitalistiques pour accompagner la mise en œuvre de projets d'infrastructures, ou encore retrouver des marges de manœuvre financières pour garantir le financement d'une électricité bon marché et décarbonée dans une économie ouverte et compétitive.**

Ainsi, l'amendement COM-5 adopté par la commission a prévu de **maintenir EDF sous forme de société anonyme et d'augmenter le niveau minimal de détention par l'État dans l'entreprise EDF, de plus de 70 % à 100 %**, afin de garantir l'intervention du Parlement en cas de projet de réouverture de son capital. Sans avoir pour objectif de figer définitivement la structure capitalistique d'EDF, la détermination par la loi d'une participation de l'État à hauteur de 100 % impose au Gouvernement de saisir le Parlement de toute nouvelle évolution de la participation publique au capital de la société.

L'amendement permettait également le maintien d'une part d'actionnaires salariés : il est nécessaire que l'État montre lui-même l'exemple en maintenant au sein d'EDF la possibilité pour les salariés d'être actionnaires de leur entreprise. De plus, la présence d'un actionnariat salarié pondère le rôle de l'État, dont les principales décisions depuis une décennie ont considérablement affaibli EDF.

Enfin, l'amendement a inscrit dans le texte que l'entreprise EDF doit exercer ses activités conformément aux dispositions du code de l'énergie. Plutôt qu'une énumération équivoque des activités d'EDF, cette disposition inscrit l'entreprise dans le corpus juridique développé et exigeant, issu du droit national et du droit de l'Union européenne. En particulier, **l'organisation des filiales de transport et de distribution résulte d'un équilibre juridique complexe, permettant de garantir la structuration concurrentielle du marché.** La proposition de loi, qui n'aborde pas la question essentielle de l'organisation du marché, faisait donc l'impasse sur le cœur du sujet et risquait uniquement de pénaliser l'entreprise publique. Enfin, le sous-amendement COM-9, adopté à l'initiative de M. Victorin Lurel et du groupe socialiste, a introduit une disposition suivant laquelle **la société anonyme EDF est qualifiée « d'intérêt national ».**



## II. LA NÉCESSITÉ D'ÉTENDRE L'ÉLIGIBILITÉ DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE D'ÉLECTRICITÉ (TRVE) À L'ENSEMBLE DES TPE POUR LES PROTÉGER DES FLUCTUATIONS DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

### *A. LES LEÇONS TIRÉES DE LA CRISE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ IMPOSENT D'ÉLARGIR LES TRVE À L'ENSEMBLE DES TPE*

Sans que cette condition soit requise par le droit de l'Union européenne, le **bénéfice des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) est limité aux TPE et aux petites communes qui disposent d'un compteur électrique d'une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (kVA)**. Cette condition exclut notamment une grande majorité de boulangers, de restaurateurs, de fleuristes et d'autres secteurs économiques dont les activités supposent une forte consommation d'électricité. Ces TPE non éligibles aux TRVe sont bien souvent **celles qui animent la vie locale de proximité**. Elles jouent **un rôle fondamental de lien social** et contribuent très directement à l'intérêt général. Les boulangers en sont l'archétype.

**Les TPE non éligibles aux TRVe** et, par voie de conséquence, à la protection apportée par le bouclier tarifaire, **ont été fortement exposées à la hausse des prix de l'électricité**, en particulier celles qui ont dû renouveler leur contrat en 2022. Pour elles, le **dispositif de « sur-amortisseur », décidé en urgence en février 2023**, leur a garanti un prix ne pouvant dépasser 280 euros/MWh en moyenne sur l'année 2023.

Il convient de **tirer les leçons de cette crise en protégeant de façon structurelle l'ensemble des TPE** des fluctuations intempestives des marchés européens de l'énergie. Pour ce faire, **l'amendement COM-7 adopté par la commission a proposé d'étendre de façon pérenne l'éligibilité des TRVe à l'ensemble des TPE** en supprimant la condition limitative relative à la puissance d'électricité souscrite dans leur contrat. L'intérêt de cette évolution est **partagé tant par la CRE que par EDF**. Il est **regrettable que le Gouvernement n'ait pas suivi les conseils du régulateur** de l'énergie qui, dès l'automne 2022, lui avait suggéré cette solution. Si cette extension avait été anticipée, **de nombreuses TPE n'auraient pas été si exposées à la crise des prix de l'électricité et les mesures improvisées en urgence n'auraient pas été nécessaires**.

**B. INOPÉRANTES ET JURIDIQUEMENT PROBLÉMATIQUES, PLUSIEURS DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3 BIS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE ONT ÉTÉ ÉCARTÉES PAR LE SÉNAT**

Dans sa version issue de son adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 3 *bis* présentait **plusieurs difficultés d'ordre juridique que l'amendement COM-7 adopté par la commission entendait résoudre :**

**- premièrement, l'extension, même pour la seule année 2023, du bénéfice des TRVe à l'ensemble des entreprises jusqu'aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) était contraire au droit de l'Union européenne et ne pouvait être appliquée ;**

**- deuxièmement, la disposition qui prévoyait que les offres aux TRVe devaient se substituer aux contrats en cours pouvait être frappée d'inconstitutionnalité en ce qu'elle aurait porté une atteinte disproportionnée au principe de liberté contractuelle. En toute hypothèse, cette disposition aurait fait l'objet de contentieux et les fournisseurs se seraient vu allouer des indemnités par les consommateurs ou par la puissance publique.**

Par ailleurs, cette disposition n'était **pas opérationnelle** puisque, d'une part la **construction par la CRE des nouveaux TRVe prendrait plusieurs mois** et, d'autre part, **à court terme, sans application du bouclier tarifaire, ces nouveaux TRVe n'auraient pas été plus intéressants que les dispositifs d'aide existants.**

En effet, les analyses juridiques convergeaient pour considérer que **sauf à adopter une interprétation très extensive de la loi de finances pour 2023, le dispositif de bouclier tarifaire n'aurait pas pu s'appliquer à l'extension de TRVe prévue à l'article 3 *bis*. C'est d'ailleurs ce qui avait permis d'assurer sa recevabilité financière au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Et quand bien même une interprétation extensive aurait autorisé l'application du bouclier, le Gouvernement, selon les dispositions de la loi de finances pour 2023, aurait conservé un pouvoir discrétionnaire et n'aurait en rien été tenu d'étendre le bouclier au bénéfice de ces nouveaux tarifs ;**

**- troisièmement, l'article prévoyait que l'ensemble des fournisseurs d'électricité, et non plus seulement EDF et les entreprises locales de distribution (ELD), proposent des TRVe. Cette mission, qui s'accompagne d'obligations de service public prévues par l'article 121-5 du code de l'énergie, comme celle de jouer le rôle de fournisseur en dernier ressort, ne peut pas être imposée à l'ensemble des fournisseurs.**

Il ressortait de ces analyses et de l'opérationnalité matérielle de la création de nouveaux TRVe, **qu'à très court terme, un soutien opérationnel et concret aux TPE et aux PME ne pouvait passer que par une accélération**

**de la mise en œuvre et/ou un renforcement des dispositifs d'amortisseur et de « sur-amortisseur ».**

### III. EN SÉANCE

Lors de la séance publique, le Sénat a adopté un amendement n° 19 du Gouvernement visant à ne pas contraindre l'entreprise à mettre en place de l'actionnariat salarié, tout en maintenant la possibilité de le faire

### IV. LA SUITE DE LA NAVETTE : EN DEUXIÈME LECTURE L'ASSEMBLÉE NATIONALE A FAIT PEU DE CAS DES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En deuxième lecture, même si elle a maintenu les suppressions des articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4 votées par le Sénat, l'Assemblée nationale est revenue sur de nombreuses modifications qui avaient été adoptées par lui en première lecture, afin de rétablir des dispositions qui figuraient dans le texte initial.

Ainsi, lors de l'examen du texte en commission des finances de l'Assemblée nationale, l'article 2 a été modifié à l'initiative des co-rapporteurs du texte, MM. Philippe Brun et Sébastien Jumel, pour intégrer une liste d'activités : « le groupe Électricité de France assure notamment la production, le transport dans les zones non interconnectées, la distribution, la commercialisation, l'importation et l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique et la prestation de services énergétiques. »

Ainsi, d'après le rapport sur le texte fait au nom de la commission des finances en deuxième lecture, l'amendement des rapporteurs réintroduit une liste « explicitement non-limitative, des missions devant être assurées par EDF ou par ses filiales, en raison de leur caractère stratégique pour le service public de l'électricité, dans le but d'éviter que ces activités soient totalement privatisées. »

Par ailleurs, un amendement de séance du rapporteur du texte, M. Philippe Brun, a introduit des dispositions visant à rendre obligatoire l'actionnariat salarié. Ainsi, en application des dispositions du présent article, une opération d'ouverture du capital, portant au minimum sur 1,50 % du capital de l'entreprise, devrait être réalisé en faveur des salariés et anciens salariés qui détenaient des actions dans l'entreprise le 22 novembre 2022, le prix initial ne pouvant être supérieur à 12 euros, et un rabais spécifique devant être proposé « si les salariés s'engagent à une période de détention minimum de deux ans. »

Dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat, l'article 3 *bis* relatif à l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) n'avait pas été modifié par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cependant, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, plusieurs amendements ont été adoptés en séance publique pour élargir le périmètre d'éligibilité des TRVe bien au-delà des seules TPE (élargissement adopté par le Sénat en première lecture) et pour des entités qui, en toute hypothèse, ne pourront pas en bénéficier compte-tenu des normes européennes en la matière. Trois amendements ont ainsi été adoptés par l'Assemblée nationale pour étendre l'éligibilité des TRVe aux PME, aux collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants ainsi qu'à l'ensemble des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

#### **V. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE : DONNER À EDF LES MOYENS D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS, ET ÉTENDRE LES TRVE À TOUTES LES TPE ET LES PETITES COMMUNES**

À l'article 2, la commission des finances a adopté un premier amendement COM-2 de Mme Christine Lavarde, rapporteur pour la deuxième lecture au nom de la commission des finances, qui vise à prévoir dans la loi des objectifs pour l'entreprise « Électricité de France », qui devront être précisés dans une convention décennale entre l'État et l'entreprise, révisée tous les trois ans. En effet, la priorité de l'entreprise, désormais détenue à 100 % par l'État, doit être de fournir à tous les ménages et aux entreprises une électricité compétitive et décarbonée. La direction de l'entreprise doit disposer des latitudes opérationnelles pour parvenir à ces objectifs. La signature d'un contrat décennal, revu tous les trois ans, entre l'entreprise et l'État actionnaire doit permettre de donner de la visibilité à l'entreprise sur les orientations de l'État actionnaire, et préciser la stratégie financière et d'investissement de l'entreprise pour parvenir à ces objectifs.

Ce faisant, l'amendement supprime la liste des secteurs d'activité réintroduite par l'Assemblée nationale, afin de ne pas paralyser le groupe et permettre des évolutions dans les actifs détenus par EDF. L'amendement fixe néanmoins une limite à ces évolutions : l'entreprise Enedis. Le capital de celle-ci, qui bénéficie d'un monopole naturel, doit être sanctuarisé et demeurer à 100 % détenu par EDF. Une telle disposition décline des dispositions de l'alinéa 9 du préambule de 1946, qui dispose que « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »

Enfin, l'amendement proposé par le rapporteur et adopté par la commission étend aux anciens salariés la possibilité de détenir du capital de l'entreprise. Cette disposition doit permettre aux salariés partant à la retraite ou aux anciens salariés d'EDF de devenir ou rester détenteurs d'actions.

L'amendement supprime néanmoins l'opération telle qu'elle est prévue par le texte adoptée par l'Assemblée nationale, car la réouverture du capital d'EDF dans de telles conditions pose plusieurs difficultés, notamment en termes de valorisation des actions et de renouvellement des opérations d'ouverture en capital.

La commission des finances a également adopté un amendement COM-3 du rapporteur qui vise à rétablir la rédaction de l'article 3 *bis* qui avait été adoptée en première lecture par le Sénat. En cohérence avec les dispositions adoptées à la quasi-unanimité par la chambre haute, il apparaît en effet légitime et nécessaire d'étendre le périmètre de l'éligibilité aux TRVe, sans considération de puissance de compteur électrique, à l'ensemble des consommateurs non résidentiels répondant aux critères de la microentreprise au sens du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire notamment les TPE et les petites communes. En revanche, les extensions complémentaires du périmètre d'éligibilité aux TRVe adoptées en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ne pourraient pas s'appliquer dans la mesure où elles contreviennent aux normes européennes. Il apparaît également nécessaire de préciser une date d'entrée en vigueur réaliste et opérationnelle de l'extension des TRVe proposée par le présent article, la date la plus proche envisageable étant le 1<sup>er</sup> février 2025. Le rapporteur souligne par ailleurs qu'à compter de 2026, en raison de la disparition du dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), le mode de calcul des TRVe sera révisé par la CRE.

La commission des finances a enfin adopté l'article 3 *ter* sans modification.



## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 2

#### Détention publique du groupe EDF et actionnariat salarié

Dans le texte initial de la proposition de loi, le présent article prévoyait de transformer l'entreprise Électricité de France en « *groupe public unifié* » et listait les activités de l'entreprise, dont les actions devaient être rendues incessibles : elles concernaient aussi bien « *la production, le transport, la distribution, l'importation [...] l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique [que] la prestation de services énergétiques* ».

En première lecture au Sénat, le texte de l'article a été réécrit, pour modifier le seuil légal de détention du capital d'EDF par l'État et le fixer à 100 %, tout en permettant que ce niveau de détention soit minoré par la part éventuellement détenue par les actionnaires salariés. En effet, la définition très large des activités d'EDF prévu par le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale était source d'insécurité juridique, dans la mesure où les implications de la notion de « *groupe public unifié* » étaient très incertaines, d'une part, et où le périmètre des activités retenu risquait de limiter la capacité d'adaptation du groupe et de rotation des actifs, d'autre part.

En effet, l'entreprise EDF doit aujourd'hui faire face à des défis sans précédent : il lui revient d'assurer, à très grande échelle, la fourniture d'une électricité décarbonée et compétitive. C'est la raison pour laquelle le Sénat s'est opposé, en première lecture, à une rigidification du périmètre de ses activités. Enfin, dans le texte adopté par le Sénat, l'entreprise EDF est qualifiée « d'intérêt national », et exerce ses activités conformément aux dispositions du code de l'énergie : l'activité de l'entreprise doit en effet s'inscrire dans un corpus juridique complexe, issu du droit national et du droit européen, permettant de garantir la structuration concurrentielle du marché.

Lors de la deuxième lecture du texte par l'Assemblée nationale, le texte de la commission a rétabli la liste des activités assurées par le groupe EDF, à savoir que l'entreprise « *assure notamment la production, le transport dans les zones non interconnectées, la distribution, la commercialisation, l'importation et l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique et la prestation de services énergétiques.* »

Cette liste, autant que celle adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, présente des risques d'insécurité juridique : ses dispositions peuvent être interprétées comme interdisant toute cession dans les secteurs d'activités mentionnés, et pourrait même désigner l'entreprise comme unique intervenant sur les différents marchés.

C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement COM-2 qui remplace la contrainte sur le périmètre des activités d'EDF par une logique d'objectifs. L'amendement met ainsi en place un contrat décennal entre l'État et EDF, révisé tous les trois ans, permettant de décliner de façon opérationnelle les trois objectifs majeurs d'EDF, à savoir la décarbonation de la production d'électricité, la maîtrise des prix pour les ménages et les entreprises, et l'adaptation des capacités de production à l'évolution de la demande d'électricité. Ce nouveau contrat sera d'autant plus utile que, dans le cadre de la nouvelle relation entre l'État actionnaire et l'entreprise, il permettra de donner de la visibilité à EDF sur les orientations de l'État actionnaire.

Si l'amendement maintient la possibilité pour EDF de céder certaines activités, il fixe néanmoins une limite à ces évolutions : l'entreprise Enedis, ne peut être cédée par EDF et doit demeurer une filiale à 100 % de l'entreprise.

Par ailleurs, l'amendement étend la possibilité de détenir du capital de l'entreprise aux anciens salariés d'EDF. Cette modification doit ainsi permettre aux salariés partant à la retraite et aux anciens salariés d'EDF la capacité de devenir ou rester détenteurs d'actions. Ainsi, l'entreprise pourra organiser une opération à destination des salariés et anciens salariés qui ont dû vendre leur participation lors de l'offre publique d'achat simplifiée d'acheter des titres. L'amendement supprime néanmoins l'opération telle qu'elle est prévue par le texte adoptée par l'Assemblée nationale, car la réouverture du capital d'EDF dans de telles conditions pose plusieurs difficultés, notamment en termes de valorisation des actions et de renouvellement des opérations d'ouverture en capital. Il est donc préférable, à ce stade, de maintenir cette possibilité, sans en prévoir les conditions dès aujourd'hui dans la loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT : ÉLECTRICITÉ DE FRANCE, UNE ENTREPRISE STRATÉGIQUE SOUS LE CONTRÔLE DU PARLEMENT ET DONT LA STRUCTURE A DÛ ÊTRE ADAPTÉE À L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE

### A. L'ORGANISATION DU GROUPE EDF RÉPOND À L'ORGANISATION ACTUELLE DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

La directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité distingue trois fonctions : **la production d'électricité, le transport sur des lignes haute tension, et la distribution sur des lignes moyenne et basse tension.**



**Le transport et la distribution relevant de monopoles naturels, il est prévu que soit mis en place un mécanisme d'accès des tiers au réseau (ATR).** La directive de 1996 dispose également que le gestionnaire du réseau de transport (GRT) doit être indépendant des autres activités lorsqu'il reste intégré au sein d'une entreprise de production.

Dans un premier temps, l'article 12 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a introduit ce principe **dans le droit interne en prévoyant l'indépendance de la gestion du réseau de transport, sans pour autant séparer strictement cette activité des autres activités d'EDF.**

Quatre ans plus tard, l'article 7 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières **sépare les activités de transport en créant la société RTE, distincte d'EDF, et « dont le capital est détenu en totalité par Électricité de France, l'État ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public. »** Par ailleurs, l'article 13 de la loi prévoit la constitution **d'un service chargé de la gestion du réseau de distribution « indépendant, sur le plan de l'organisation et de la prise de décision, des autres activités » Cette activité a été intégrée à une nouvelle filiale en janvier 2008 : Électricité réseau de distribution France (ERDF).**

La directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE **fixe l'essentiel des règles applicables à ce jour et constitue la pierre angulaire de la mise en œuvre du marché de l'électricité.** Elle renforce en particulier les conditions de la séparation entre les activités de production d'électricité et d'exploitation des réseaux, afin de garantir l'accès des tiers aux réseaux.

Les gestionnaires de transport d'électricité doivent ainsi relever de l'un des trois régimes prévus par la directive, à savoir la séparation intégrale de la propriété des infrastructures de transport, « *ownership unbundling* » (OU), la création d'un gestionnaire de réseau indépendant, sans remise en cause de la propriété, « *independent system operator* » (ISO), ou **le recours à un opérateur de transport indépendant, « *independent transmission operator* » (ITO).** C'est ce dernier modèle qui est retenu pour RTE, la détention restant majoritairement à Électricité de France. Le capital de cette filiale doit, en application de l'article L. 111-42 du code de l'énergie, être « *détenu en totalité par Électricité de France, l'État ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public* ».

Par ailleurs, en application de l'article 43 de la directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, **l'évolution d'une entreprise verticalement intégrée vers un statut de séparation intégrale de la propriété des infrastructures de**

**transport, « ownership unbundling » (OU) ne peut être « en aucune circonstance empêchée ».**

Ainsi, les activités de production et de commercialisation d'EDF ont été progressivement distinguées de la gestion des infrastructures de transport et de distribution. La structure capitaliste actuelle du groupe permet de répondre à l'exigence d'ouverture à la concurrence du marché, et aux règles européennes qui l'ont mise en œuvre.

#### **B. LA VIE DE L'ENTREPRISE EDF EST SOUMISE AU CONTRÔLE RÉGULIER DU PARLEMENT**

**Depuis la nationalisation de l'entreprise jusqu'à la libéralisation du marché de l'électricité, les principales évolutions de l'entreprise EDF ont été soumises à des votes du Parlement.** En effet, alors que les avancées du marché européen de l'énergie ont été adoptées au sein de l'Union européenne par voie de directive, elles ont rendu nécessaire l'intervention du Parlement lors de la transposition des mesures de niveau législatif.

De plus, les règles de détention du capital d'EDF sont déterminées par la loi : ainsi, **l'article L. 111-67 du code de l'énergie prévoit que la participation de l'État dans l'entreprise doit être supérieure à 70 %** et que l'entreprise RTE, en vertu de l'article L. 111-42 du même code, **doit être intégralement détenue par EDF, l'État, ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public.**

Par ailleurs, le Parlement est saisi de **plusieurs décisions majeures intéressant la vie de l'entreprise.**

Ainsi, en vertu de l'article 13 de la Constitution et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la nomination du président directeur général d'EDF est soumise au vote des commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Président de la République ne peut procéder à sa nomination lorsque l'addition des votes négatifs représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

**De plus, les évolutions structurelles du marché de l'électricité donnent lieu à l'intervention du Parlement.** En témoigne la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes<sup>1</sup>, examinée l'an passé par le Parlement. De plus, en application de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, *« avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les*

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.](#)

*objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique.* » Alors que la loi aurait dû être promulguée avant le 1<sup>er</sup> juillet dernier, le rapporteur ne peut que déplorer que ce texte n'ait toujours pas été présenté au Parlement par le Gouvernement.

Enfin, les évolutions des règles européennes issues du processus législatif en cours sur le « *market design* » seront également soumises au Parlement lors de la transposition des directives européennes.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : LE GEL, AU NIVEAU LÉGISLATIF, DU PÉRIMÈTRE DES ACTIVITÉS D'EDF

L'article 2, dans sa version issue de la première lecture du texte par l'Assemblée nationale, procède à la réécriture de l'article L. 111-67 du code de l'énergie. Il supprimait, ce faisant, la référence à la « *société anonyme* » et au seuil de détention par l'État de 70 % des parts de celle-ci.

L'article prévoyait également que l'entreprise EDF devait être « *un groupe public unifié* ». Cette formulation, qui n'a pas de définition juridique précise, était inspirée de celle retenue par le législateur à propos de la société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Les 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> listaient les différentes activités d'EDF devant faire partie du groupe public unifié. Ainsi, étaient concernés « *la production, le transport, la distribution, l'importation [...] l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique [ou encore] la prestation de services énergétiques* ».

Enfin, l'article prévoyait que le capital de l'entreprise était « *intégralement détenu par l'État, ou, dans la limite de 2 % du capital, par des salariés de l'entreprise. Il est incessible.* »

### III. LA DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : L'ANCRAGE, AU NIVEAU LÉGISLATIF, DE LA DÉTENTION À 100 % PAR L'ÉTAT DU CAPITAL D'EDF

#### A. LA REMISE EN CAUSE D'UNE RÉDACTION SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE ET QUI N'ÉTAIT PAS CONFORME AUX RÈGLES DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

##### 1. La rédaction initiale de l'article était source d'insécurité juridique

La notion de « *groupe public unifié* », à laquelle a recours le présent article, n'a qu'un seul précédent, celui de la société nationale des chemins de fer français (SNCF). Hors cet exemple, elle ne connaît pas de définition juridique précise. Les indications données par l'auteur de la proposition de loi lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, à savoir « *sauver l'unité de groupe EDF* », empêcher « *la vente d'Enedis, de Dalkia, ou d'EDF Energies Nouvelles* », laissent imaginer qu'il s'agissait de figer la structure capitalistique du groupe.

En effet, le caractère « *incessible* » des actions **conduisait à considérer que les participations d'EDF dans l'ensemble des entreprises intervenant dans les secteurs mentionnés par l'article pouvaient ainsi être figées.**

Si les débats à l'Assemblée nationale ont paru **écarter du champ de l'article les cessions d'activités réalisées à l'étranger**, l'article n'en était pas moins de nature à faire planer un risque juridique sur toute cession d'actifs de la part d'EDF.

##### 2. Des évolutions qui entraînent en contradiction avec le droit européen

**En fixant le principe d'un « *groupe public unifié* », comprenant les activités de transport et dont les actions seraient incessibles, le dispositif de l'article s'inscrivait par ailleurs en contradiction explicite avec les règles issues du droit de l'Union européenne.** En effet, l'entreprise Réseau de transport d'électricité (RTE) relève du statut d'opérateur de transport indépendant (ITO) prévu par le droit européen, c'est-à-dire que la détention majoritaire par EDF a été maintenue mais que RTE doit fournir des garanties très avancées d'indépendance de gestion.

Cependant, alors que les évolutions du statut d'ITO vers la séparation intégrale de la propriété ne peuvent être « *en aucune circonstance empêchées* »<sup>1</sup>, la rédaction initiale de l'article 2 s'inscrivait en contradiction avec cette règle. Elle conduisait à bloquer au niveau législatif toute évolution du statut de RTE, ce qui est contraire au droit de l'Union, et pourrait même n'être pas souhaitable du point de vue économique.

En effet, le statut d'ITO freine la capacité de RTE à mener des acquisitions dans les autres États membres de l'Union européenne : un gestionnaire de réseau de transport (GRT) sous statut ITO ne peut pas acheter de GRT relevant d'un autre statut. Ainsi, **pour renforcer la capacité de développement européen de RTE, une évolution de statut *via* une cession des parts détenues par EDF à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou à l'Agence des participations de l'État (APE) pourrait être utile au développement de l'entreprise.**

**B. LA RÉDACTION RETENUE EN PREMIÈRE LECTURE PAR LE SÉNAT PERMETTAIT, SANS ENTRAVER SA GESTION, DE GARANTIR LA DÉTENTION PUBLIQUE D'EDF À 100 %, TOUT EN PRÉVOYANT LA POSSIBILITÉ D'UN ACTIONNARIAT SALARIÉ**

**1. L'inscription, au niveau législatif, de la détention à 100 % d'EDF par l'État, sans poser d'entrave à sa gestion**

Le texte de l'article 2 tel que voté par le Sénat a augmenté le niveau minimal de détention par l'État dans l'entreprise EDF, prévue à l'article L. 111-67 du code de l'énergie, qui passait ainsi de plus de 70 % à 100 %. Cette modification doit permettre de garantir l'intervention du Parlement si le Gouvernement souhaitait procéder à la réouverture du capital de l'entreprise.

Cette modification n'a pas pour objectif de figer définitivement la détention du capital d'EDF : une nouvelle loi pourra modifier ce seuil, mais il faudra que le Parlement en soit saisi.

Plutôt que d'énumérer de façon équivoque les activités d'EDF, le Sénat a inscrit dans la loi la détention intégrale par l'État de l'entreprise EDF, tout en maintenant la possibilité d'actionnaires salariés.

En effet, le Parlement n'a pas été formellement associé au processus de nationalisation d'EDF, réalisé selon une procédure d'offre publique d'achat simplifiée (OPAS), et a uniquement été appelé à voter les crédits budgétaires nécessaires à cette OPAS.

---

<sup>1</sup> Article 43 de la directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/Union européenne.

Par ailleurs, **le texte voté par le Sénat, à la différence du texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale, maintient au niveau législatif le statut de société anonyme de l'entreprise EDF.** Alors que la formule retenue par l'Assemblée nationale de « *groupe public unifié* » était facteur d'incertitudes et d'insécurité juridique, la rédaction issue du Sénat permettait de maintenir la possibilité pour EDF de procéder aux évolutions stratégiques et aux cessions qui lui seraient indispensables pour assurer la pérennité de son modèle économique.

Comme l'a relevé le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie M. Roland Lescure, en séance à l'Assemblée nationale, « *le Sénat a [...] retiré de l'article 2 la référence aux activités d'un groupe unifié dont le capital aurait été incessible : cela aurait totalement entravé les opérations courantes de gestion d'actifs par EDF, et fragilisé sa capacité à investir.* »<sup>1</sup>

## **2. Le maintien de la possibilité d'un actionnariat salarié**

Le texte issu de la première lecture au Sénat a également maintenu **la possibilité de déroger à la détention intégrale du capital par l'État, au profit d'un actionnariat salarié, dans la limite de 2 % de détention du capital total.** Alors que l'actionnariat était imposé dans le texte issu de la commission des finances du Sénat, il a été amendé en séance publique par le Gouvernement, pour prévoir que cet actionnariat était seulement possible.

En effet, comme l'a indiqué le ministre, M. Roland Lescure, en séance au Sénat : « *nous ne [...] jugeons [l'actionnariat salarié] ni souhaitable ni même envisageable à très court terme, justement parce que l'État est en train de racheter 100 % du capital pour restaurer la capacité financière, la capacité opérationnelle et la capacité à investir de l'entreprise. Par conséquent, faire ce genre d'opération aujourd'hui ne serait sans doute pas faire un cadeau aux salariés, alors que la rédaction actuelle nous y forcerait dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024, les forçant sans doute à faire une très mauvaise opération financière. Bien plus, ce serait évidemment totalement anachronique, alors que nous sommes exactement en train de faire le contraire, à savoir racheter les pourcentages des actionnaires minoritaires, ceux qui sont détenus dans le cadre de l'actionnariat salarié.* »

Néanmoins, le rapporteur considère que le maintien d'une part d'actionnaires salariés s'inscrit en cohérence avec les évolutions de la loi PACTE : il est nécessaire que l'État montre lui-même l'exemple en maintenant au sein d'EDF la possibilité pour les salariés d'être actionnaires de leur entreprise et bénéficiaires de ses performances économiques. **La présence d'un actionnariat salarié doit permettre, au moins à moyen terme, de pondérer le rôle de l'État, dont les principales décisions depuis une décennie ont considérablement affaibli EDF. Les salariés pourront ainsi être les garants de l'intérêt social de l'entreprise.** Le texte adopté par la

---

<sup>1</sup> [Compte rendu de la séance publique du 4 mai 2023.](#)

commission des finances autorise cette évolution mais n'en fige pas les modalités, qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

#### IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE: L'ACTIONNARIAT SALARIÉ DEVIENT UNE OBLIGATION ET L'ARTICLE RÉINTÈGRE UNE LISTE CONTRAIGNANTE D'ACTIVITÉS POUR EDF, DONT LA FORMULATION DEMEURE FLOUE ET LES EFFETS JURIDIQUES INCERTAINS

##### A. LE RETOUR À UNE LISTE CONTRAIGNANTE D'ACTIVITÉS POUR EDF, DONT LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES SONT ÉQUIVOQUES

###### 1. Le retour de l'énumération des activités d'EDF

Lors de l'examen du texte en commission des finances de l'Assemblée nationale, l'article 2 a été modifié à l'initiative des **co-rapporteurs du texte, MM. Philippe Brun et Sébastien Jumel, pour intégrer une liste d'activités** : *« le groupe Électricité de France assure notamment la production, le transport dans les zones non interconnectées, la distribution, la commercialisation, l'importation et l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique et la prestation de services énergétiques. »*

Cette liste n'est pas exhaustive, l'usage du « *notamment* » permettant à EDF d'avoir des activités dans d'autres secteurs d'activité. Ainsi, d'après le rapport sur le texte fait au nom de la commission des finances en deuxième lecture, l'amendement des rapporteurs réintroduit une liste *« explicitement non-limitative, des missions devant être assurées par EDF ou par ses filiales, en raison de leur caractère stratégique pour le service public de l'électricité, dans le but d'éviter que ces activités soient totalement privatisées. »*<sup>1</sup>

L'objectif du rapporteur, M. Philippe Brun, était donc de *« grav[er] dans le marbre de la loi ses métiers essentiels au bon fonctionnement du service public de l'énergie. »*<sup>2</sup>

Le transport d'électricité **dans les zones interconnectées a néanmoins été écarté de la liste des activités, alors que le rapporteur du texte en première lecture à la commission des finances du Sénat, M. Gérard Longuet, avait souligné la contrariété de cette disposition avec le droit de l'Union européenne.**

---

<sup>1</sup> [Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en deuxième lecture sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement \(n° 1076\), par MM. Philippe Brun et Sébastien Jumel, 12 avril 2023.](#)

<sup>2</sup> [Intervention en commission du rapporteur, mercredi 12 avril 2023.](#)

## 2. Des débats sur la portée de la liste d'activités d'EDF

Les débats en séance à l'Assemblée nationale **ont mis en évidence les incertitudes sur la portée juridique de la liste d'activités introduite en commission des finances**. En effet, si pour le rapporteur M. Philippe Brun, *« inscrire les métiers d'EDF dans la loi permet d'en empêcher le démantèlement d'activité très rentable [et] d'éviter un grand démantèlement d'EDF par l'abandon complet de certaines activités, par exemple celles d'EDF Énergies »*, cette lecture a été contestée tant par plusieurs députés du groupe majoritaire que par le Gouvernement. Ainsi, d'après notre collègue député M. Mathieu Lefèvre, la liste des activités au niveau législatif pourrait avoir pour conséquence *« [d'] interdire toute rotation d'actifs [...] et toute réorganisation, même minime. »*

Pour le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie, M. Roland Lescure, *« si l'article est adopté, M. Rémont devra venir devant la commission des finances et moi dans l'hémicycle chaque fois que nous souhaiterons vendre une activité connexe d'EDF ! En faisant croire que vous protégez EDF, vous lui coupez les ailes. Connaissant votre attachement à l'opérateur national et notre volonté à tous de développer le nucléaire, je pense que vous commettez une erreur stratégique en défendant la proposition de loi. »*

Dans l'une de ses interventions en séance, le rapporteur, M. Philippe Brun, indique que cette liste correspond aux *« activités dont nous pensons que l'opérateur national doit assurer la maîtrise [ces activités pouvant être] exercées soit directement par la holding de tête, soit par des filiales auprès desquelles peuvent d'ailleurs intervenir des participations privées. »*

Ainsi, au regard de ces éléments, il faudrait comprendre de l'intention du rapporteur que **des participations minoritaires dans les filiales intervenant dans les secteurs d'activité listés par l'article pourraient être cédées**. L'énumération des activités **obligerait uniquement EDF à conserver une participation majoritaire dans ses filiales des secteurs concernés**. Pour avoir de tels effets, et surtout pour en préciser les conditions, la rédaction de l'article aurait néanmoins gagné à être plus explicite.

### B. UN ACTIONNARIAT SALARIÉ IMPOSÉ PAR LA LOI

Un amendement de séance du rapporteur du texte, M. Philippe Brun, a **introduit des dispositions visant à rendre obligatoire l'actionnariat salarié**. Ainsi, alors que le texte issu du Sénat prévoyait uniquement la possibilité de déroger aux 100 % de détention par l'État, le **texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit directement les conditions d'une opération de cession du capital aux salariés**.



Ainsi, en application des dispositions du présent article, **une opération d'ouverture du capital, portant au minimum sur 1,50 % du capital de l'entreprise, devrait être réalisé en faveur des salariés et anciens salariés qui détenaient des actions dans l'entreprise le 22 novembre 2022, le prix initial ne pouvant être supérieur à 12 euros, et un rabais spécifique devant être proposé « si les salariés s'engagent à une période de détention minimum de deux ans. »**<sup>1</sup>

Il est à noter que l'amendement qui réintroduit ces dispositions réintègre par ailleurs la disposition introduite au Sénat et supprimée en commission des finances de l'Assemblée nationale, qui indique que « l'entreprise "Électricité de France" exerce ses activités conformément aux dispositions du présent code. »

## **V. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DONNER DES OBJECTIFS À EDF, PLUTÔT QUE D'AJOUTER DES CONTRAINTES, ET SANCTUARISER SA PARTICIPATION DANS ENEDIS**

### **A. DANS UN MARCHÉ DE L'ÉNERGIE EN MUTATION, LA PRIORITÉ DOIT ÊTRE DE PERMETTRE À EDF DE PRODUIRE UNE ÉNERGIE DÉCARBONÉE ET COMPÉTITIVE**

#### **1. Donner des objectifs plutôt que fixer des contraintes**

La rigidité de fonctionnement et de gestion proposée par l'article 2 tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale s'inscrit en contradiction avec la fluidité et le caractère mouvant du marché de l'électricité. Celui-ci devrait connaître des mutations de grande ampleur pour répondre à l'impératif de décarbonation de l'économie.

**La priorité doit être de produire massivement une électricité décarbonée et compétitive.** Les dispositions de la proposition de loi, aussi bien intentionnées soient-elles, ignorent ces réalités et ces enjeux.

**En rigidifiant l'organisation d'EDF et sa structure capitaliste, elles semblent vouloir l'extraire des règles de fonctionnement du marché de l'énergie. Le déni des réalités d'un marché complexe risque uniquement d'affaiblir EDF : l'entreprise devra au contraire pouvoir nouer de nouveaux partenariats, construire des montages capitalistiques complexes pour renforcer sa présence sur les marchés à l'étranger, indispensables à la relance de l'industrie nucléaire nationale.**

---

<sup>1</sup> Ce qui pourrait conduire, alors que le prix maximum est équivalent à celui de l'offre publique d'achat, à un gain pour les salariés qui auraient vendu leurs actions dans le cadre de l'OPA et achèteraient des actions lors de cette opération.

Les mesures proposées entraveraient le développement et la performance du groupe. **Il faut laisser à EDF la capacité et les moyens de s'adapter pour faire face aux enjeux industriels, sociaux, environnementaux et économiques auxquels il fait face.**

Ainsi, la commission a adopté un amendement COM-2 du rapporteur, **qui vise à remplacer les principales contraintes sur l'activité d'EDF introduites par l'Assemblée nationale, par une logique d'objectifs.** L'amendement prévoit d'inscrire dans la loi des objectifs pour l'entreprise, qui devront être précisés dans une convention décennale entre l'État et l'entreprise, révisée tous les trois ans.

Outil opérationnel permettant de fixer les objectifs d'investissement d'EDF, ce nouveau contrat permettra de clarifier dans la durée la relation entre l'État et EDF.

L'entreprise pourra ainsi **bénéficier de la visibilité qui lui a manqué au cours des dix dernières années sur les décisions du Gouvernement, et qui ont conduit ce dernier à plusieurs décisions néfastes pour l'entreprise** (fermeture de Fessenheim, augmentation du volume d'Accès régulé au nucléaire historique (Arenh), *etc.*). Cet outil permettra également **de donner de la visibilité sur l'évolution du coût et des capacités de production d'électricité de l'entreprise.**

Ainsi, le contrat devra décliner de façon opérationnelle les trois objectifs majeurs d'EDF, à savoir, **la décarbonation de la production d'électricité, la maîtrise des prix pour les ménages et les entreprises, et l'adaptation des capacités de production à l'évolution de la demande d'électricité.**

## **2. L'entreprise Enedis doit rester une filiale d'EDF**

S'il est en effet indispensable de laisser à l'entreprise EDF la flexibilité stratégique et opérationnelle pour mener des opérations de cession, **le rapporteur considère néanmoins que ces marges laissées à l'entreprise ne sauraient inclure le principal opérateur de la distribution d'électricité : l'entreprise *Enedis*.**

Comme l'a relevé le président directeur général d'EDF, M. Luc Rémont, lors de son audition par le rapporteur « *dans les autres États où nous n'avons pas un opérateur national qui tient l'ensemble du système, il y a des disparités de compréhension entre les opérateurs, qui se traduisent par des difficultés opérationnelles.* »

Il est en effet **plus rationnel et plus efficient pour l'ensemble des acteurs que le principal opérateur électrique national intervienne à différentes étapes** : production, distribution et commercialisation. De ce point de vue, un « *démantèlement* » qui viserait à céder la participation d'EDF dans *Enedis* serait contreproductif pour tout le secteur.

De plus, l'entreprise *Enedis* doit demeurer une entreprise détenue, même indirectement, par la collectivité. En effet, l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.* »

L'entreprise *Enedis* couvre 95 % du territoire métropolitain et son intervention relève, par nature, d'un monopole dans chacun des territoires. **Il apparait donc légitime, tant du point de vue constitutionnel que de celui du bon fonctionnement du système électrique, de figer la participation d'EDF dans l'entreprise,** comme le propose l'amendement COM-2, adopté par la commission.

#### ***B. L'ACTIONNARIAT SALARIÉ, UN PRINCIPE À CONSERVER, SANS EN FIXER LES CONDITIONS DANS LA LOI***

Enfin, l'amendement COM-2 adopté par la commission **étend aux anciens salariés la possibilité de détenir du capital de l'entreprise.** En effet, dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, seule les participations détenues par les salariés peuvent minorer la détention par l'État de 100 % de la société anonyme.

Ainsi, les anciens salariés d'EDF, notamment les salariés partant à la retraite, **auront la capacité de devenir ou rester détenteurs d'actions.** L'article 2 permettra ainsi à l'entreprise **d'organiser une opération à destination des salariés et anciens salariés qui ont dû vendre leur participation lors de l'offre publique d'achat simplifiée d'acheter des titres.**

Néanmoins, l'amendement adopté par la commission **supprime l'opération telle qu'elle était prévue par le texte adoptée par l'Assemblée nationale.**

Cette suppression se justifie par plusieurs raisons : d'abord, la question de la valorisation des actions doit faire l'objet d'une évaluation précise et ne saurait être décidée uniquement par référence à l'offre publique d'achat sans risquer de porter atteinte aux intérêts patrimoniaux de l'État. Ensuite, le texte prévoyait uniquement « *une* » opération d'ouverture du capital, ce qui n'est pas satisfaisant. Pour une réelle participation des salariés, **le capital d'EDF doit pouvoir leur être ouvert au-delà d'une seule opération et il ne revient pas à la loi d'en déterminer les conditions.**

L'amendement **maintient néanmoins au niveau législatif l'existence d'un actionnariat salarié** venant minorer la part d'EDF détenue par l'État. **Afin d'assurer le partage de la valeur au sein de l'entreprise, il devra donc être mis en place par l'entreprise.**

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.**

---

ARTICLE 3 bis

**Extension des tarifs réglementés de vente de l'électricité**

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale puis réécrit au Sénat avant d'être à nouveau modifié en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, le présent article prévoit d'étendre le périmètre des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) aux très petites entreprises (TPE) disposant d'un compteur électrique d'une puissance supérieure à 36 kilovoltampères (kVA), aux petites et moyennes entreprises (PME), aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 50 000 habitants ainsi qu'aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

Alors que les TPE non éligibles aux TRVe ont été très durement affectées par la crise des prix de l'électricité, il convient de tirer les leçons de cette situation et d'étendre le bénéfice des TRVe à l'ensemble des TPE sans considération de puissance électrique souscrite. C'était le sens de l'amendement COM-7 adopté par la commission en première lecture. Prenant acte de leur caractère juridiquement applicable puisque contraires au droit de l'Union européenne, ce même amendement avait par ailleurs supprimé les autres dispositions qui avaient été adoptées par l'Assemblée nationale.

En deuxième lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas modifié l'article 3 bis dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat. En revanche, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, trois amendements ont ensuite été adoptés en séance publique pour élargir le périmètre d'éligibilité des TRVe aux PME, aux collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants ainsi qu'à l'ensemble des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

Dans le cadre de la deuxième lecture du texte au Sénat, la commission a adopté un amendement COM-3 du rapporteur qui vise à rétablir la rédaction de l'article 3 bis tel que votée en première lecture par la chambre haute avant d'être adoptée conforme par la commission des finances de l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

En cohérence avec les dispositions adoptées à la quasi-unanimité par le Sénat en première lecture, il apparaît en effet légitime et nécessaire d'étendre le périmètre de l'éligibilité aux TRVe à l'ensemble des consommateurs non résidentiels répondant aux critères de la microentreprise au sens du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire notamment aux TPE et aux petites communes de moins de 10 ETP et 2 millions d'euros de budget. Pour ce faire, il convient de supprimer la condition limitative relative à la puissance de contrat souscrite (36 kVA) qui n'est pas prescrite par le droit de l'Union européenne contrairement aux critères de définition de la notion de microentreprise.

En revanche, comme l'examen du texte en première lecture avait été l'occasion de le démontrer, les extensions complémentaires du périmètre d'éligibilité aux TRVe telles qu'adoptées, en séance publique, en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ne pourraient pas trouver à s'appliquer dans la mesure où elles contreviennent aux dispositions de la directive du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Enfin, il apparaît nécessaire de préciser une date d'entrée en vigueur réaliste et opérationnelle de l'extension des TRVe proposée par le présent article, afin de tenir compte du délai incompressible relatif à la procédure de détermination des nouveaux tarifs par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). L'amendement COM-3 propose ainsi de fixer cette date au 1<sup>er</sup> février 2025, soit l'échéance opérationnelle la plus proche qui est envisageable.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT: SEULS LES MÉNAGES ET LES TPE DISPOSANT D'UN PETIT COMPTEUR ÉLECTRIQUE SONT ÉLIGIBLES AUX TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE D'ÉLECTRICITÉ (TRVE) QUI LES PROTÈGENT DES FLUCTUATIONS INTEMPESTIVES DES MARCHÉS DE GROS DE L'ÉLECTRICITÉ

### A. LE DROIT EUROPÉEN AUTORISE LES TRVE POUR LES MÉNAGES ET LES MICROENTREPRISES

L'article 5 de la directive du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité<sup>1</sup> permet aux États membres de réaliser des interventions publiques dans le domaine de la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux ménages et aux microentreprises. La directive définit la microentreprise comme « une entreprise qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel et/ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros ».

Selon les dispositions de cet article, ces interventions doivent néanmoins respecter une série de **conditions strictes**, et notamment l'exigence que ces tarifs réglementés soient établis « à un prix supérieur aux coûts, à un niveau permettant une concurrence tarifaire effective ».

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

**Les critères qu'une intervention sur les prix de l'électricité des ménages et des microentreprises doit respecter en vertu des dispositions de l'article 5 de la directive du 5 juin 2019**

Selon l'article 5, les interventions publiques dans le domaine de la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux ménages et aux microentreprises doivent :

- poursuivre « un objectif d'intérêt économique général » et ne pas aller « au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif » ;
- être « clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables » ;
- « garantir aux entreprises d'électricité un égal accès aux clients » ;
- être « limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires » ;
- ne pas entraîner « de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire » ;
- être « assorties d'un ensemble de mesures permettant de parvenir à une concurrence effective et d'une méthode d'évaluation des progrès en ce qui concerne ces mesures » ;
- être « fixées à l'aide d'une méthode garantissant un traitement non discriminatoire des fournisseurs » ;
- être « établies à un prix supérieur aux coûts, à un niveau permettant une concurrence tarifaire effective » ;
- être « conçues de façon à réduire au minimum tout impact négatif sur le marché de gros de l'électricité » ;
- « garantir que tous les bénéficiaires de telles interventions publiques ont la possibilité de choisir des offres du marché concurrentielles » ;
- garantir que « tous les bénéficiaires de telles interventions publiques ont le droit de disposer de compteurs intelligents installés sans frais préalables supplémentaires » ;
- ne pas se traduire par « des subventions croisées directes entre les clients fournis aux prix du marché libre et ceux fournis aux prix de fourniture réglementés ».

Source : article 5 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE

**B. LES DISPOSITIONS DU CODE DE L'ÉNERGIE ENCADRENT L'APPLICATION DES TRVE AU NIVEAU NATIONAL**

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'énergie définit les **obligations de service public** assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz. Prévue par l'article L. 121-5 du même code, **la mission de service public de fourniture d'électricité** consistant à assurer la fourniture d'électricité, sur l'ensemble du territoire, aux clients bénéficiaires des TRVe **incombe à EDF** et aux entreprises locales de distribution (ELD).

Prévus par l'article L. 337-1 du code de l'énergie, au niveau national, **les TRVe sont régis par les dispositions législatives des articles L. 337-1 à L. 337-16 ainsi que par les normes réglementaires des R. 337-18 à**

## **R. 337-24 du même code.**

**1. En France métropolitaine, le périmètre des TRVe est circonscrit aux ménages et aux TPE dont le compteur électrique ne dépasse pas une puissance de 36 kilovoltampères (kVA)**

Le périmètre actuel des TRVe est défini par les articles L. 337-7 et L. 337-8 du code de l'énergie.

Ainsi, **l'article L. 337-7 circonscrit l'éligibilité des TRVe aux ménages** (qualifiés de « consommateurs finals domestiques ») **et aux petits « consommateurs finals non domestiques »** (c'est-à-dire essentiellement **des TPE ou de petites communes**) qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros.

Il assortit cette éligibilité à **la condition que la puissance d'électricité souscrite** des sites concernés **soit inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (kVA)**.

Cette disposition **exclut** ainsi du périmètre d'éligibilité aux TRVe **les TPE dont les activités nécessitent des niveaux de consommation électrique élevés**, notamment en raison de l'utilisation d'une chambre froide, et qui disposent de compteurs d'une puissance supérieure à 36 kVA. C'est notamment le cas de **la majorité des boulangers, des bouchers, des fleuristes et des petits restaurateurs**. Les TRVe proposés aux clients ayant souscrit des puissances supérieures à 36 kVA ont été supprimés le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**L'article L. 337-8** du code de l'énergie prévoit quant à lui que les TRVe bénéficient à **l'ensemble des consommateurs finals** pour leurs sites localisés dans **des zones non interconnectées (ZNI)** au réseau métropolitain continental.

Au 30 juin 2023, d'après le bilan de l'ouverture des marchés de détail de l'énergie pour le deuxième trimestre 2023 publié par la CRE en décembre 2023, **21,3 millions de ménages en France bénéficient d'une offre au TRVe**. Par ailleurs, **1,7 million de sites non résidentiels** (principalement des TPE et des petites communes) disposent également d'une offre aux TRVe. Parallèlement, environ 12,9 millions de ménages et 3,6 millions de sites non résidentiels détiennent des abonnements auprès de fournisseurs alternatifs d'électricité.

L'article L. 337-4 du code de l'énergie prévoit que *« les TRVe sont définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures »*.

**L'article R. 337-18 du même code détaille la composition des TRVe** qui sont déclinés en **trois catégories tarifaires** elles-mêmes **déclinées en options tarifaires**.



Les catégories tarifaires se composent :

- du **tarif « bleu »** pour les sites des consommateurs finals dont la puissance souscrite ne dépasse pas 36 kVA ;
- du **tarif « jaune »** pour les sites des consommateurs finals situés en ZNI, raccordés en basse tension et dont la puissance souscrite est supérieure à 36 kVA ;
- du **tarif « vert »** pour les sites des consommateurs finals raccordés en haute tension dont la puissance souscrite est inférieure à 36 kVA.

## **2. Les modalités du calcul des TRVe selon la méthode dite de « l'empilement des coûts » les exposent de plus en plus aux variations des prix de gros du marché européen de l'électricité**

Les TRVe sont considérés comme **des tarifs « intégrés »** devant **couvrir aussi bien les coûts de production que les coûts de commercialisation et d'acheminement** de l'électricité.

En application de l'article L. 337-4 du code de l'énergie, **la CRE a pour mission de transmettre aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie des propositions motivées de TRVe.**

Pour sa partie hors taxes, la méthodologie de détermination du niveau des TRVe réalisée par le CRE respecte le **principe de « l'empilement des coûts »**. Issue d'une réforme de novembre 2014, cette méthodologie doit rendre ce tarif reproductible et **« contestable » par tout fournisseur alternatif**, c'est-à-dire, selon l'exigence formulée par le Conseil d'État, *« la faculté pour un opérateur concurrent d'EDF présent ou entrant sur le marché de la fourniture d'électricité de proposer, sur ce marché, des offres à prix égaux ou inférieurs aux tarifs réglementés »*<sup>1</sup>.

Elle est définie par l'**article L. 337-6 du code de l'énergie** qui précise que *« les tarifs réglementés de vente d'électricité sont établis par addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, de la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale de l'activité de fourniture »*. Cette tarification « par empilement » est précisée aux articles R. 337-18 à R. 337-24 du code de l'énergie.

Aussi, les TRVe sont déterminés par l'**addition des coûts** suivants :

- le **coût d'approvisionnement** de la part relevant des droits théoriques au dispositif **de l'Arenh**, fixé à un montant, censé refléter les coûts de production du parc nucléaire, de **42 euros** par mégawattheure aujourd'hui très nettement inférieur aux prix du marché de l'électricité ;

---

<sup>1</sup> CE, 7 janvier 2015, ANODE.

- le **coût d’approvisionnement du complément de fourniture après achat des volumes d’Arenh** (dit « **complément de marché** ») et relevant des **achats de produits à terme sur les marchés de gros** de l’électricité, qui explique la dépendance partielle des TRVe aux évolutions des prix de gros sur le marché européen ;

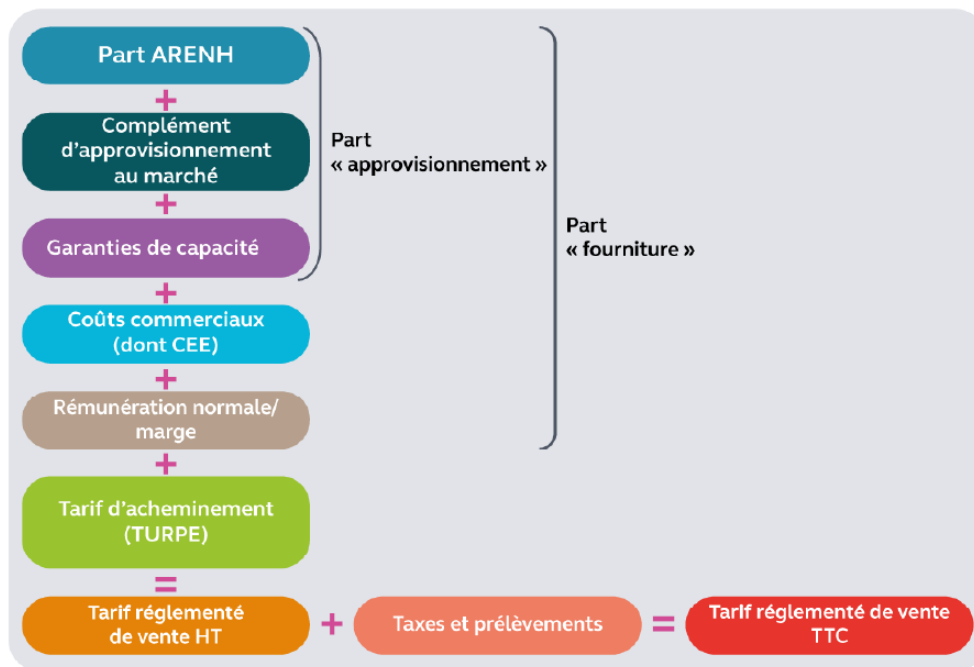
- le **coût d’approvisionnement en capacité**, établi à partir des références de prix issues des enchères du mécanisme d’obligation de capacité ;

- le **coût d’acheminement** par les réseaux de transport et de distribution d’électricité ;

- le **coût de commercialisation**<sup>1</sup> ;

- et enfin la **rémunération de l’activité de fourniture** d’électricité.

#### Description de la détermination des TRVe par la CRE selon la méthodologie de l’empilement des coûts



Source : rapport de la Cour des comptes sur l'organisation des marchés de l'électricité, juillet 2022

Le complément de marché calculé par la CRE correspond à la **moyenne des prix de marché à terme** pour une année donnée lissée sur 24 mois. Ce système **permet d'atténuer l'exposition des TRVe à l'évolution des prix de gros** de l'électricité.

<sup>1</sup> Les coûts de commercialisation retenus par la CRE sont ceux d'EDF.

Dans le calcul réalisé par la CRE pour 2023<sup>1</sup> (avant application du bouclier tarifaire) **le complément de marché représente 33 % de la part d’approvisionnement en électricité** dans la construction des TRVe, soit environ **17 % du total des TRVe HT**.

Pour mesurer l’exposition globale des TRVe aux évolutions des prix du marché de gros de l’électricité, **il convient d’ajouter la part relative au coût du complément d’approvisionnement** en énergie et en garanties de capacité **consécutif à l’écêtement de l’Arenh**. En effet, dans la mesure où les demandes d’Arenh sont systématiquement supérieures au volume d’Arenh plafonné en 2023 à 100 térawattheures (TWh), le volume pris en compte pour la détermination des TRVe, qui correspond aux droits théoriques d’Arenh est écêté et une part d’approvisionnement de marché complémentaire doit être incluse dans le calcul. Pour calculer cette part, la CRE prend en compte une moyenne des prix à terme des deux derniers mois de l’année qui précède l’année de livraison.

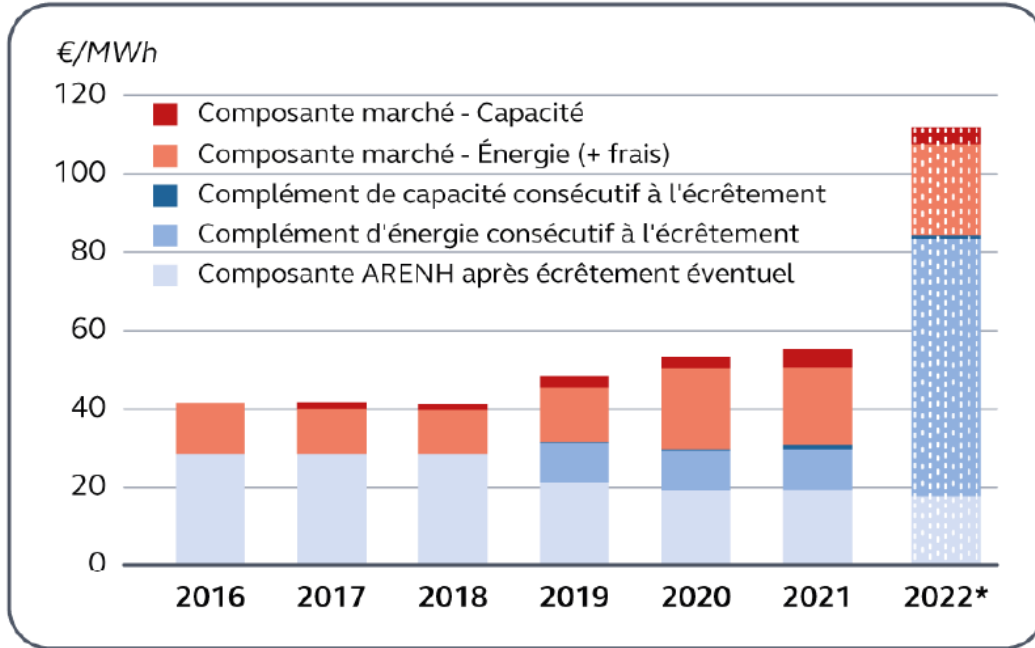
Au total, **les TRVe se trouvent désormais exposés aux prix de marché à hauteur d’environ 50 % de la part approvisionnement**. Dans un rapport de juillet 2022 sur l’organisation des marchés de l’électricité, la Cour des comptes souligne l’exposition de plus en plus forte depuis 2019 des TRVe aux prix de marché, notamment en raison du complément de marché consécutif à l’écêtement des volumes d’Arenh.

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2023-17 de la CRE du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d’électricité.

### Évolution de la part « fourniture d'énergie » (Arenh et marché) des TRVe entre 2016 et 2022

(en euros / MWh)



\*Note : les données 2022\* n'intègrent pas les annonces gouvernementales de « bouclier tarifaire » de janvier 2022 relatives aux 20 TWh d'ARENH supplémentaires et à la limitation de la hausse des TRV à +4 % TTC

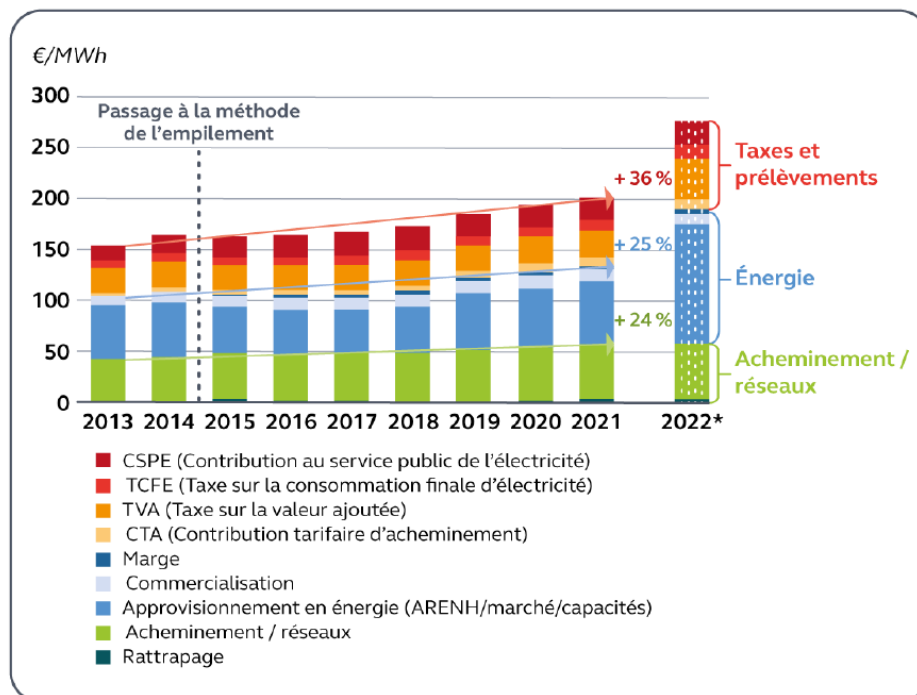
Source : Données CRE, traitement Cour des comptes

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'organisation des marchés de l'électricité, juillet 2022

Cette évolution constitue l'une des explications de la **hausse significative du niveau des TRVe TTC depuis 2014.**

## Évolution des différentes composantes des TRVe toutes taxes comprises (TTC) destinés aux ménages entre 2013 et 2022

(en euros / MWh)



\*Note : les données 2022\* n'intègrent pas les annonces gouvernementales de janvier 2022 relatives aux 20 TWh d'ARENH supplémentaires et à la limitation de la hausse des TRV à +4 % TTC

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'organisation des marchés de l'électricité, juillet 2022

En 2023, du fait du prolongement de la crise des prix de l'électricité, les propositions de TRVe faites par la CRE<sup>1</sup> (avant application du bouclier tarifaire 2023) ont conduit à des augmentations de près de 80 % par rapport aux TRVe proposés en 2022<sup>2</sup> (eux-mêmes avant application du bouclier tarifaire 2022) qui avaient déjà augmenté de 45 % par rapport aux tarifs en vigueur en 2021.

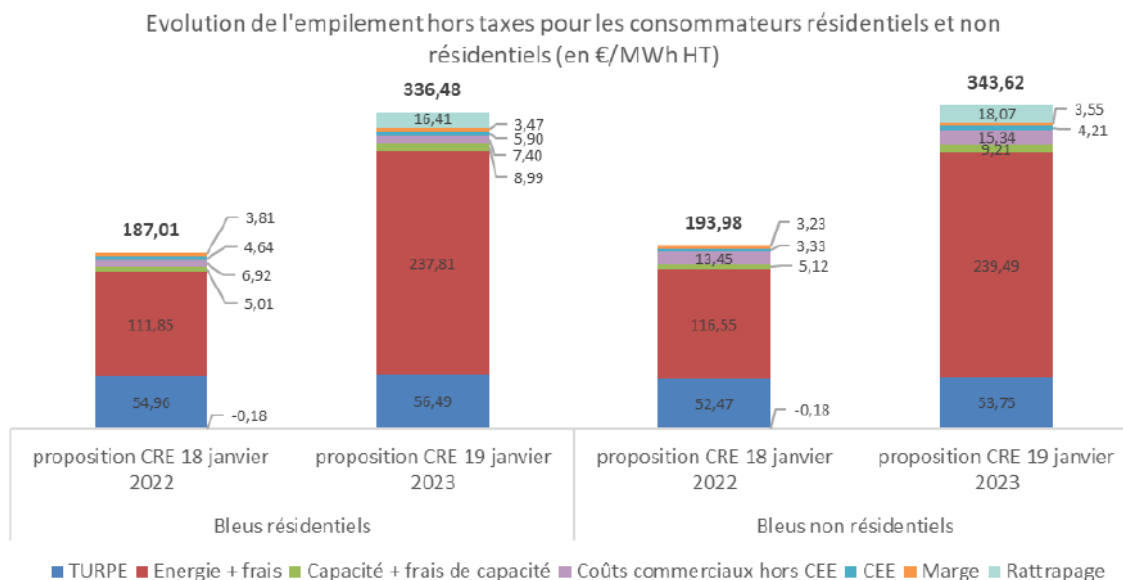
Pour les TPE et les petites communes, les TRVe proposés par la CRE en 2023 avant application du dispositif de bouclier tarifaire s'établissaient ainsi, en moyenne, à 344 euros/MWh hors taxes (HT) contre 128 euros/MWh en 2021, soit une multiplication par 2,7 en deux ans.

<sup>1</sup> Délibération n° 2023-17 de la CRE du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

<sup>2</sup> Délibération n° 2022-08 de la CRE du 18 janvier 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

## Évolution moyenne du niveau des TRVe hors taxes (HT) proposés par la CRE entre 2022 et 2023

(en euros / MWh)



CEE : certificats d'économie d'énergie

Source : délibération n° 2023-17 de la CRE du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité

### **C. LE CADRE ET L'OBJET DES TRVE ONT ÉGALEMENT ÉTÉ PRÉCISÉS PAR LA JURISPRUDENCE**

Dans sa **décision d'Assemblée ANODE du 18 mai 2018<sup>1</sup>**, le **Conseil d'État** a considéré que les TRVe, bien que constituant une dérogation à l'article L. 410-2 du code du commerce qui dispose que « *les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* », étaient légitimes dans la mesure où ils poursuivaient **un objectif économique général de stabilité des prix de l'électricité<sup>2</sup>**.

Dans cette même décision, en s'appuyant sur le droit de l'Union européenne, il a confirmé que **le périmètre des TRVe devait être circonscrit aux seuls consommateurs domestiques ainsi qu'à ceux qui avaient un profil de consommation similaire**, c'est-à-dire les artisans, les petits commerçants ou les professions libérales.

<sup>1</sup> CE, Assemblée, 18 mai 2018, ANODE.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État considère ainsi que « l'entrave à la réalisation d'un marché de l'électricité concurrentiel que constitue la réglementation tarifaire contestée peut être regardée comme poursuivant l'objectif d'intérêt économique général de stabilité des prix ».

Le Conseil d'État a également confirmé ces considérants dans sa décision ANODE du 6 novembre 2019<sup>1</sup>. Il y précise notamment qu'**une réglementation permettant aux « entreprises moyennes et aux entreprises de taille intermédiaire, de bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'électricité n'est pas proportionnée à l'objectif de stabilité des prix » et ne pourrait être appliquée sans méconnaître le droit de l'Union européenne.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : UNE EXTENSION DES TRVE À TOUTES LES TPE DE FAÇON STRUCTURELLE AINSI QU'AUX PME ET AUX ETI POUR L'ANNÉE 2023**

Les dispositions de l'article 3 *bis* adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale étaient issues d'un amendement n° CF28 déposé par le député M. Philippe Brun, rapporteur du texte, au stade de l'examen de la proposition de loi par la commission des finances, de deux sous-amendements n° CF38 et n° CF46 déposés par des députés du groupe LFI-NUPES, également adoptés au stade de l'examen en commission, ainsi que d'un amendement n° 39, déposé par des députés du groupe LFI-NUPES, adopté au stade de l'examen du texte en séance publique.

**Le I de l'article 3 *bis* procédait à une réécriture de l'article L. 337-8 du code de l'énergie.**

**Les modifications du I de cet article L. 337-8 (les alinéas 3 à 5 de l'article 3 *bis*) se traduisaient :**

- d'une part par **l'extension pérenne de l'éligibilité aux TRVe pour l'ensemble des petits consommateurs finals non domestiques** au sens du droit européen (TPE, petites communes), **sans considération de puissance électrique souscrite**, c'est-à-dire, y compris pour les consommateurs qui disposent d'un compteur supérieur à 36 kVA ;

- d'autre part par **l'extension temporaire, pour la seule année 2023 de l'éligibilité aux TRVe aux petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'aux entreprises de taille intermédiaire (ETI)**<sup>2</sup>.

**Le premier amendement déposé par le député Philippe Brun (n° CF28) était beaucoup plus restreint** puisqu'il ne proposait qu'une extension temporaire pour l'année 2023 de l'éligibilité aux TRVe pour les seuls petits consommateurs non domestiques (TPE, petites communes) disposant d'une puissance souscrite supérieure à 36 kVA. **Ce sont les sous-amendements déposés par des députés du groupe LFI-NUPES qui avaient considérablement étendu le champ des dispositions de l'article 3 *bis***

---

<sup>1</sup> CE, 6 novembre 2019, ANODE.

<sup>2</sup> Qui emploient moins de 4 999 salariés et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 milliard d'euros ou dont le bilan n'excède pas 2 milliards d'euros.

en prévoyant :

- d'une part que l'extension de l'éligibilité aux TRVe pour les petits consommateurs non domestiques ne soit plus temporaire mais pérenne (sous-amendement n° CF38) ;

- et d'autre part l'extension de l'éligibilité aux TRVe pour les PME et les ETI (sous-amendement n° CF46).

**Les dispositions du II du même article L. 337-8** prévoyaient quant à elles :

- qu'en dérogation aux dispositions du code de l'énergie, **l'ensemble des fournisseurs d'électricité auraient pu proposer des offres TRVe** aux petits consommateurs finals non domestiques (TPE et petites communes) ;

- qu'en 2023, **ces TRVe auraient pu se substituer aux contrats de fourniture en cours** ;

- qu'**aucune compensation de l'État** prévue au titre du B du VIII de l'article 181 de la loi de finances pour 2023 n'aurait pu être versée aux fournisseurs pour compenser leurs pertes de recettes.

Enfin, le II de l'article 3 *bis* disposait que les extensions des TRVe prévues au I du même article devaient être **notifiées à la Commission européenne** en vertu des règles relatives à l'encadrement des aides d'État.

### **III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : L'EXTENSION DE L'ÉLIGIBILITÉ DES TRVE À L'ENSEMBLE DES TPE POUR LES PROTÉGER DES FLUCTUATIONS DU PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ**

#### **A. LES LEÇONS TIRÉES DE LA CRISE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ IMPOSENT D'ÉLARGIR LES TRVE À L'ENSEMBLE DES TPE**

Les TPE non éligibles aux TRVe et, par voie de conséquence, à la protection apportée par le bouclier tarifaire, **ont été particulièrement exposées à la hausse des prix** de l'électricité. Ce fut tout particulièrement le cas de toutes **celles qui ont vu leur contrat de fourniture d'électricité arriver à échéance au cours de l'année 2022** et qui ont eu à le renouveler au moment de l'acmé de la crise des prix de l'électricité. Certains contrats signés en 2022 ont pu atteindre des niveaux de prix extrêmement élevés. **Pour l'ensemble des TPE qui se trouvent dans cette situation, le dispositif de « sur-amortisseur »**, décidé en urgence par le Gouvernement au mois de février dernier, doit leur garantir un prix de fourniture HT ne pouvant dépasser un montant de **280 euros/MWh** en moyenne sur l'année 2023.



Ces TPE non éligibles aux TRVe, dont les activités nécessitent une consommation d'électricité importante, sont bien souvent **celles qui animent la vie locale de proximité** des centres villes. Elles jouent **un rôle fondamental de lien social et de cohésion des territoires**, et contribuent ainsi **très directement à l'intérêt général**. **Les boulangers en sont bien entendu l'archétype**. S'ils ont symbolisé ces derniers mois les profondes difficultés rencontrées par les TPE, ils sont toutefois loin d'être les seuls à connaître une telle situation. **Les bouchers, les fleuristes, les petits restaurateurs ou autres artisans** sont également au nombre de ces TPE qui ont été exposées de façon brutale à l'explosion des prix de l'électricité.

**Malgré les alertes multiples, le Gouvernement a réagi de façon très tardive** puisque c'est tout au long de l'année 2022, et tout particulièrement au cours du second semestre, que les contrats, généralement conclus pour deux à trois ans et qui arrivaient à échéance, étaient remplacés par des offres à des tarifs souvent astronomiques.

Cette crise a plongé **nombre de TPE dans une situation catastrophique**, en menaçant même parfois leur propre survie. Il convient d'en tirer les leçons, **en les protégeant de façon structurelle** des fluctuations intempestives des marchés européens de l'énergie. Pour ce faire, **il est nécessaire d'étendre de façon pérenne l'éligibilité des TRVe à l'ensemble des TPE, en supprimant la condition limitative relative à la puissance d'électricité souscrite dans leur contrat**. Ce critère prévu par le code de l'énergie n'est nullement exigé par le droit de l'Union européenne qui autorise l'application des TRVe aux microentreprises sans considérations relatives à la nature de leur consommation électrique.

L'intérêt de cette évolution est partagé tant par la CRE que par EDF. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas suivi les conseils du régulateur de l'énergie qui, dès l'automne 2022, lui avait suggéré cette solution. **Si cette extension avait été anticipée, de nombreuses TPE n'auraient pas été si exposées à la crise des prix de l'électricité et les mesures budgétaires complémentaires improvisées en urgence n'auraient pas été nécessaires**.

Pour cette raison, l'amendement COM-7 adopté par la commission des finances du Sénat en première lecture visait à **étendre de façon pérenne le bénéfice des TRVe à l'ensemble des TPE**. Pour se faire, il supprimait, au premier alinéa du I de l'article L. 337-7 du code de l'énergie, la mention relative au critère de la puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA.

**B. INOPÉRANTES ET JURIDIQUEMENT PROBLÉMATIQUES, PLUSIEURS DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3 BIS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AVAIENT ÉTÉ SUPPRIMÉES PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE**

Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, l'article 3 *bis* présentait **plusieurs difficultés d'ordre juridique** qu'il convenait de résoudre.

Premièrement, **l'extension**, même pour la seule année 2023, du bénéfice des TRVe à **l'ensemble des entreprises jusqu'à celles qui répondent aux critères des entreprises de taille intermédiaire (ETI) était contraire au droit de l'Union européenne et par là inapplicable.**

Si elle était entrée en vigueur avant la réponse de la Commission européenne à sa notification, comme le laissait à penser la rédaction de l'article, elle aurait, d'une part, été immanquablement contestée au titre du contrôle de conventionalité et, d'autre part, à la suite du rejet, qui ne fait aucun doute, de la Commission européenne, **l'État se serait vu contraint, par des procédures très complexes, de réclamer aux entreprises qui auraient reçu des aides de ce type leur remboursement intégral. Cette situation était susceptible de mettre en péril l'équilibre économique de certaines d'entre elles.**

Deuxièmement, **l'article prévoyait que pour 2023, des offres aux TRVe se seraient substituées aux contrats de fournitures en cours. Cette disposition présentait un risque significatif d'inconstitutionnalité** dans la mesure où le juge constitutionnel aurait pu considérer qu'elle portait une **atteinte disproportionnée au principe constitutionnel de la liberté contractuelle.** En toute hypothèse, cette disposition aurait fait l'objet de contentieux de la part des fournisseurs qui, à travers un contrôle de conventionalité de la loi et au titre des exigences du droit de l'Union européenne, se seraient vu allouer des **indemnités versées par les consommateurs ou par la puissance publique.**

Par ailleurs, **cette disposition n'était pas opérationnelle** dans la mesure où, d'une part **la construction par la CRE des nouveaux TRVe prend plusieurs mois** et, d'autre part, à court terme, **sans application du dispositif de bouclier tarifaire, ces nouveaux TRVe n'auraient pas été plus intéressants pour leurs bénéficiaires** que les dispositifs d'aide existants.

En effet, les analyses juridiques convergeaient pour considérer que **sauf à adopter une interprétation très extensive de l'article 181 de la loi de finances pour 2023, le dispositif de bouclier tarifaire qu'il prévoyait pour 2023 n'aurait pas pu trouver à s'appliquer à l'extension des TRVe** proposée par l'article 3 *bis*. C'est d'ailleurs ce qui avait permis d'assurer sa recevabilité financière au regard des exigences de l'article 40 de la Constitution.

L'article prévoyait également que l'ensemble des fournisseurs d'électricité, et non plus seulement EDF et les entreprises locales de distribution (ELD), **proposent des TRVe. Cette mission, qui s'accompagne d'obligations de service public** prévues par l'article L. 121-5 du code de l'énergie, comme celle de jouer le rôle de fournisseur en dernier ressort, ne peut pas être imposée à l'ensemble des fournisseurs.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE : L'EXTENSION DU BÉNÉFICE DES TRVE AUX PME, AUX COLLECTIVITÉS DE MOINS DE 50 000 HABITANTS AINSI QU'AUX ORGANISMES HLM**

Dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat, l'article 3 *bis* n'avait pas été modifié par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Cependant, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, **plusieurs amendements ont été adoptés en séance publique pour élargir le périmètre d'éligibilité des TRVe** au-delà des seules TPE, élargissement adopté par le Sénat en première lecture.

Trois amendements retenus par l'Assemblée nationale sont ainsi venus compléter les dispositions figurant à l'article L. 337-7 du code de l'énergie pour étendre l'éligibilité des TRVe **aux PME<sup>1</sup>, aux collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants<sup>2</sup> ainsi qu'à l'ensemble des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)<sup>3</sup>.**

#### **V. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE : TOUTES LES TPE DOIVENT POUVOIR BÉNÉFICIER DES TRVE**

Pour les raisons exposées *supra* et en cohérence avec les dispositions adoptées à la quasi-unanimité par le Sénat en première lecture, il apparaît **légitime et nécessaire d'étendre le périmètre de l'éligibilité aux TRVe à l'ensemble des consommateurs non résidentiels répondant aux critères de la microentreprise** au sens du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire notamment aux TPE et aux petites communes de moins de 10 ETP et 2 millions d'euros de budget. Pour ce faire, il convient de **supprimer la condition limitative relative à la puissance de contrat souscrite (36 kVA)** qui n'est pas prescrite par le droit de l'Union européenne contrairement aux critères de définition de la notion de microentreprise.

---

<sup>1</sup> Via un amendement présenté par Michel Sala et certains de ses collègues députés.

<sup>2</sup> Via un amendement présenté par Nicolas Ray et certains de ses collègues députés.

<sup>3</sup> Via un amendement présenté par William Martinet et certains de ses collègues députés.

Le Sénat avait déjà adopté cette extension pérenne lors de l'examen en première lecture du présent texte (voir *supra*). Le rapporteur constate que, **depuis, le Gouvernement s'est lui-même rangé à la position de la haute assemblée**. En effet, en novembre 2023, celui-ci s'est engagé, par la voix de son ministre de l'économie, des finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Bruno Le Maire, à ce que cet élargissement des bénéficiaires des TRVe soit mis en œuvre à compter de l'année 2026.

En revanche, comme l'examen du texte en première lecture avait été l'occasion de le démontrer, **les extensions complémentaires du périmètre d'éligibilité aux TRVe telles qu'adoptées en séance publique en deuxième lecture par l'Assemblée nationale** ne relèvent que d'effets d'annonces et **ne pourraient en pratique pas trouver à s'appliquer** dans la mesure où **elles contreviennent aux dispositions de la directive du 5 juin 2019** concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité précité. Celle-ci réserve en effet les interventions sur les prix de l'électricité mises en œuvre par les États membres aux ménages et aux microentreprises au sens du droit de l'Union européenne<sup>1</sup>. Or, étendre l'éligibilité des TRVe aux PME, à la totalité des collectivités de moins de 50 000 habitants ou à l'ensemble des organismes HLM mettrait la France en infraction avec le droit européen.

Par ailleurs, et alors que les auteurs des amendements adoptés en deuxième lecture à l'Assemblée nationale entendaient répondre à une situation d'urgence liée à la flambée des prix de l'électricité, il convient de rappeler que **la situation a beaucoup évolué** depuis. Du fait de la **diminution plus rapide qu'anticipée des prix de l'électricité**, aujourd'hui, pour les livraisons en 2024 ou en 2025, **les prix de marchés s'avèrent en moyenne inférieurs aux niveaux de TRVe**.

D'après les références de prix de l'électricité pour les PME et les collectivités territoriales actualisées par la CRE, le 19 décembre 2023, pour les clients de profil « tarif bleu » en option de base, les prix de fourniture d'électricité moyens des contrats en offre de marché se situaient à 170 euros / MWh quand, dans le même temps, les TRVe plafonnés par le dispositif de bouclier tarifaire pour ces mêmes profils de clients<sup>2</sup> atteignaient 191 euros / MWh<sup>3</sup>. Aujourd'hui, à court terme, un élargissement du périmètre d'éligibilité aux TRVe n'apporterait aucun avantage à ses bénéficiaires. Comme précisé *supra*, le seul véritable atout des TRVe est de protéger les clients éligibles, sur le long terme, des fluctuations des marchés de gros de l'électricité.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, une microentreprise au sens du droit de l'Union européenne doit être entendue comme une personne morale qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel et/ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

<sup>2</sup> Tarif bleu – option base non-résidentiel.

<sup>3</sup> Arrêté du 28 juillet 2023 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité applicables aux consommateurs non résidentiels en France métropolitaine continentale.

Aussi, la commission a-t-elle adopté **l'amendement COM-3 du rapporteur tendant à revenir à la rédaction de l'article qui avait été adoptée en première lecture au Sénat** suite à la réécriture qui avait été opérée par la commission des finances. Il prévoit ainsi **d'étendre de façon structurelle l'éligibilité des TRVe à l'ensemble des TPE et des petites collectivités territoriales** (de moins de 10 ETP et 2 millions d'euros de budget) **sans considération de puissance de leur compteur** électrique. Le rapporteur rappelle que l'article ainsi rédigé avait été adopté à la quasi-unanimité du Sénat en première lecture et voté conforme par la commission des finances de l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Il convient par ailleurs d'assortir cette extension d'**une date de mise en œuvre réaliste**. En effet, **plusieurs mois seront nécessaires à la CRE** pour établir les TRVe applicables aux nouveaux clients éligibles. Cette procédure passera notamment par une concertation avec les fournisseurs et une étude approfondie des profils de consommation de ces clients.

Pour cette raison, et afin de rendre pleinement opérationnelle l'extension des TRVe à l'ensemble des TPE et des petites communes, l'amendement du rapporteur prévoit que celle-ci entre en vigueur **le 1<sup>er</sup> février 2025**, date à laquelle les TRVe seront réévalués par la CRE pour l'année 2025.

Comme précisé *supra*, la méthodologie actuelle de construction des TRVe repose notamment sur une moyenne des prix de marché à terme pour une année donnée lissée sur 24 mois. Cette logique, qui permet d'atténuer les répercussions des évolutions conjoncturelles des prix de marché, repose elle-même sur le principe de donner une visibilité d'au moins deux ans aux fournisseurs pour pouvoir répliquer le niveau de prix des TRVe dans leurs contrats. Aussi, une mise en œuvre anticipée en 2025 de cette mesure exigera que la CRE adapte temporairement, pour leur première année d'application, le mode de calcul des TRVe pour ces nouveaux clients.

En outre, **la disparition du dispositif d'Arenh le 31 décembre 2025 impliquera une révision des modalités de construction des TRVe** par la CRE à compter de l'année 2026. Le Gouvernement a présenté les premiers contours du **mode de régulation, baptisé « prélèvement universel nucléaire »**, qui pourrait prendre le relais du dispositif d'Arenh en 2026 afin d'assurer un prix de l'électricité compétitif pour les particuliers comme pour les entreprises. Toutefois, ce mécanisme, qui devrait être précisé dans le futur projet de loi sur la souveraineté énergétique, reste encore flou à ce jour. Une fois que les modalités d'application de ce nouveau mode de régulation seront clairement définies, **la CRE sera amenée à délibérer pour définir la nouvelle méthode de construction** des TRVe à partir de l'année 2026. Il s'agira principalement de préciser les modalités de prise en compte de ce nouveau mécanisme de régulation dans la construction des TRVe.

D'ores et déjà, après avoir conduit une consultation publique, et puisque la méthode actuelle de construction des TRVe prévoit un lissage sur deux ans du complément d'approvisionnement au prix de marché, ce qui suppose que l'approvisionnement des TRVe pour l'année 2026 débute dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024, **la CRE a délibéré le 13 décembre 2023<sup>1</sup> pour préciser la méthode d'approvisionnement des TRVe qu'elle entend retenir pour l'année 2026.** À ce stade, et du fait de la disparition de l'Arenh, la CRE a décidé d'approvisionner l'intégralité des volumes de TRVe de l'année 2026 sur le marché de gros de l'électricité selon le principe d'un lissage sur deux ans.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2023-355 de la CRE du 13 décembre 2023 portant communication sur la méthode d'approvisionnement des tarifs réglementés de vente d'électricité pour l'année 2026.

*ARTICLE 3 ter*

**Demande de rapport sur l'opportunité de la nationalisation d'électricité de Mayotte**

**Le présent article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'intérêt de nationaliser la société Électricité de Mayotte, dont Électricité de France est actionnaire minoritaire.**

**En première lecture, le Sénat a adopté un amendement de coordination, visant à tirer les conséquences de sa réécriture de l'article 2.**

**En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a modifié la date de remise du rapport, qui ne doit plus être remis le 31 août 2023 mais six mois après la promulgation de la présente loi.**

**La commission a adopté le présent article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : ÉLECTRICITÉ DE MAYOTTE EST CHARGÉE DE LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ SUR LE TERRITOIRE DE MAYOTTE**

L'entreprise Électricité de Mayotte (EDM), détenue conjointement par l'État, EDF et le conseil départemental de Mayotte est une société anonyme d'économie mixte (SAEM), créée en 1997. Elle est chargée de la production, du transport, de la distribution et de la commercialisation de l'électricité sur l'archipel.

Les moyens de production et de transport de haute tension appartiennent en pleine propriété à Électricité de Mayotte, tandis que les réseaux de tension inférieure à 50 kilovolts et de distribution font l'objet d'une concession de 30 ans par le conseil départemental.

### Électricité de Mayotte en chiffres

Électricité de Mayotte (EDM) gère environ :

- 51 400 points de livraison, soit 98 % de la population au sens du recensement ;
- 26 km de réseaux dont la tension est supérieure à 50kV ;
- 450 km de réseaux dont la tension est comprise entre 1 et 50 kV ;
- 600 km de réseaux de distribution.

La production est assurée par deux centrales thermiques d'une puissance de 107 MW, complétée par un parc photovoltaïque atteignant une puissance de 25 MW.

Source : *Électricité de Mayotte*

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR L'OPPORTUNITÉ DE NATIONALISER ÉLECTRICITÉ DE MAYOTTE

L'article 3 *ter* est issu d'un amendement de notre collègue députée Mme Estelle Youssoupha, adopté malgré un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il visait à ce que soit remis au Parlement par le Gouvernement un rapport « *sur l'application et l'extension à Mayotte des objectifs définis à l'article 2. Ce rapport présente de manière détaillée l'intérêt de nationaliser la société Électricité de Mayotte, dont Électricité de France est actionnaire minoritaire.* » Le rapport devait initialement être remis avant le 31 août 2023.

## III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : LE MAINTIEN DE LA DEMANDE DE RAPPORT, SOUS RÉSERVE D'UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE

Alors que le conseil départemental de Mayotte avait indiqué au rapporteur en première lecture au Sénat, M. Gérard Longuet, que, « *dans une perspective de transition énergétique, l'obligation de faire muter l'outil industriel EDM, le mode de production de l'électricité, le modèle économique associé, ainsi que la nécessité de garantir la continuité de service public rendent souhaitable sa nationalisation à très court terme* », la commission des finances a pris acte de cette demande.

**Elle a néanmoins adopté un amendement visant à tirer les conséquences de la réécriture de l'article 2 sur le contenu de la demande de rapport**, en le recentrant sur l'intérêt éventuel de la nationalisation.



#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE : UNE MODIFICATION DE LA DATE DE RENDU DU RAPPORT**

En deuxième lecture à l'Assemblée nationale, la date de remise du rapport sur Électricité de Mayotte a été modifiée par un amendement de notre collègue députée Mme Estelle Youssoupha, adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Ainsi, le rapport ne doit plus être remis avant le 31 août 2023, mais dans les six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

#### **V. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION DE LA DATE DE RENDU DU RAPPORT QUI PERMET DE TENIR COMPTE DES DÉLAIS D'EXAMEN DU TEXTE PAR LE PARLEMENT**

La modification apportée par l'Assemblée nationale met en place, selon les termes d'un des co-rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale, M. Sébastien Jumel, un « *délai glissant* »<sup>1</sup>. Alors que la date de rendu du rapport prévue par le texte initial est aujourd'hui dépassée, cette modification est de bon sens et permet l'adoption d'un texte cohérent, quelle que soit la date de son adoption définitive.

**Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> [Compte rendu de la séance publique du 4 mai 2023.](#)



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 janvier 2024 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné en deuxième lecture le rapport de Mme Christine Lavarde sur la proposition de loi n° 579 (2022-2023) visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

**M. Claude Raynal, président.** - Mes chers collègues, nous commençons l'année par l'examen en deuxième lecture du rapport de Mme Christine Lavarde sur la proposition de loi visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** - Ce texte avait été une première fois discuté par le Sénat en mars et en avril 2023, M. Gérard Longuet ayant alors été désigné comme rapporteur de la commission des finances.

Pour le dire de manière très synthétique, je vous propose de revenir à un texte proche de celui adopté par notre commission, puis en séance par le Sénat, en excluant toutefois en partie les modifications consécutives à l'adoption d'un amendement du Gouvernement. Les modifications que je propose d'apporter tiennent par ailleurs compte de ce qui est advenu depuis mars 2023, à savoir que l'entreprise d'EDF est sortie de la cote, et que son capital est détenu à 100 % par l'État.

Trois articles ont été supprimés par le Sénat en première lecture, et leur suppression a été maintenue par l'Assemblée nationale en seconde lecture : les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4.

Je ne vous parlerai que rapidement de l'article 3 *ter*, qui prévoit un rapport sur l'opportunité de nationaliser Électricité de Mayotte, actuellement détenue à 50 % par la collectivité de Mayotte et à 25 % par EDF, dont la date de remise a été ajustée à l'Assemblée nationale en seconde lecture : cela ne pose pas de difficulté. En revanche, je concentrerai mon propos sur les articles 2 et 3 *bis*.

L'article 2 constitue le corps de la **proposition de loi** : il concerne le statut d'EDF. La rédaction de l'Assemblée nationale pose certaines difficultés. L'alinéa 4 donne le sentiment qu'EDF devient l'unique acteur du marché de l'électricité en France, ce qui est problématique, car ce marché est ouvert à la concurrence. Par ailleurs, avec cette rédaction, les objectifs des auteurs de la **proposition de loi**, avec lesquels je me suis entretenue, ne sont pas atteints : ils ont pour unique volonté de s'assurer que les actifs de certaines filiales, notamment du gestionnaire du réseau de distribution Enedis, qu'EDF détient aujourd'hui en totalité, ne pourront pas être cédés.

Par l'amendement COM-2, je propose ainsi une rédaction différente de cet alinéa 4, en remplaçant cette liste à la Prévert des activités exercées aujourd'hui par EDF, ce qui satisfera l'amendement déposé par Mme Paoli-Gagin et d'autres collègues du groupe Les Indépendants. À l'instar de ce qu'a établi la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités entre l'État et la SNCF, nous proposons qu'un contrat entre l'État et EDF fixe les grandes orientations de politique de l'entreprise, à savoir des objectifs de trajectoire financière, d'investissement, de décarbonation de la production d'électricité, de maîtrise des prix pour les ménages et les entreprises et d'adaptation des capacités de production à l'évolution de la demande en électricité. Comme celui qui est conclu entre l'État et la SNCF, ce contrat aurait une durée de dix ans, serait revu tous les trois ans et ferait l'objet d'un compte rendu annuel dans le rapport d'activité de l'entreprise, transmis à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et au Parlement. Les parlementaires seront ainsi assurés d'avoir un droit de regard sur le devenir du groupe EDF. Il y a évidemment d'autres moments de la vie parlementaire qui permettent de se prononcer sur d'autres aspects de la politique énergétique : nous examinerons bientôt le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique ; tous les cinq ans, nous nous penchons sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, et nous aurons bientôt à transposer dans le droit français la directive européenne sur l'énergie.

Une phrase, figurant au paragraphe III de l'amendement COM-2, précise que le capital d'Enedis est détenu en totalité par EDF. Je le dis d'emblée, il est impossible d'inscrire dans le texte une phrase similaire pour Réseau de transport d'électricité (RTE), dont le capital est aujourd'hui détenu par la Caisse des dépôts et consignations et par EDF, car RTE a un statut particulier dans le droit européen. Les activités de transport font l'objet de règles de séparation spécifiques : le droit européen exigeant notamment que l'évolution vers une séparation intégrale de la propriété des infrastructures de transport ne peut en aucune circonstance être empêchée. Si l'on sanctifiait dans la loi le fait que le capital de RTE était détenu à 50 % par EDF, on entraverait le droit européen, étant entendu que le code de l'énergie prévoit déjà que RTE doit être détenu par des actionnaires publics.

Le paragraphe II de l'amendement COM-2 concerne l'actionnariat salarié. Le texte voté par le Sénat en première lecture prévoyait la possibilité de conserver cet actionnariat salarié à hauteur de 2 %, ce qui correspondait à la part des actionnaires salariés avant que l'État ne reprenne la totalité du capital d'EDF. En séance, au Sénat, le Gouvernement avait déposé un amendement pour rendre possible, et non obligatoire, le maintien de l'actionnariat salarié. Nous proposons au contraire de conserver une rédaction proche de celle qui avait été votée par notre commission l'an dernier, qui prévoit le partage de la valeur au sein de l'entreprise au moyen de la détention d'une part du capital par les salariés. Je propose d'ajouter la mention « et les anciens salariés de l'entreprise », afin de permettre à ceux qui ont dû vendre leurs actions de revenir dans le capital de l'entreprise. La

rédaction proposé conserve le présent de l'indicatif, et ne conditionne pas l'actionnariat salarié : celui-ci devra bien être mis en œuvre.

Je vous propose en revanche de supprimer les alinéas 6 et 7 de l'article 2, qui ne relèvent pas du domaine de la loi. Ils fixent les modalités de l'ouverture du capital aux salariés, apportant des précisions extrêmes. La rédaction actuelle pose un certain nombre de difficultés, car elle ne permet pas à de futurs salariés d'EDF de rentrer au capital, puisqu'une seule opération d'ouverture du capital est prévue. Nous proposons d'inscrire dans le marbre le principe de l'actionnariat salarié, conformément à la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte).

Au regard de ce que j'ai dit, j'émettrai donc un avis défavorable sur les sous-amendements COM-4 et COM-5 déposés par Michel Canévet, ainsi que sur l'amendement COM-1 rectifié de Vanina Paoli-Gagin, qui serait satisfait par l'adoption de l'amendement COM-2.

L'article 3 *bis* concerne l'extension des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE). Lorsque le Sénat avait adopté cette disposition, nous ne connaissions pas encore la volonté du Gouvernement. Depuis, ce dernier a clarifié sa position, en indiquant que ces tarifs seraient applicables à l'ensemble des très petites entreprises (TPE) au sens du droit européen, ce qui inclut donc les collectivités locales ayant un budget de moins de deux millions d'euros et des équipes de moins de dix équivalents temps plein (ETP) annuels. Nous proposons une rédaction conforme au droit européen, qui ne mentionne aucun seuil de puissance souscrite maximale. Il est toutefois étonnant que, dans le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique transmis au Conseil d'État, que j'ai pu consulter à titre d'information, le Gouvernement étende les TRVE en introduisant un plafond de 250 kilovoltampères. Il sera intéressant de voir quelle position le Gouvernement adoptera dans l'hémicycle par rapport à notre rédaction, qui étend les TRVE à tous sans plafond, comme le permet le droit européen.

À l'article 3 *bis*, nous proposons de supprimer quelques éléments ajoutés en séance publique lors de la seconde lecture du texte à l'Assemblée nationale, mais qui ne sont pas conformes au droit européen.

Enfin, nous fixons la date d'entrée en vigueur de ces TRVE aux nouveaux éligibles au 1<sup>er</sup> février 2025, un temps minimum étant nécessaire à la CRE pour les déterminer. Dans la pratique actuelle, la construction des TRVE repose sur un lissage sur 24 mois des prix du marché de gros. De toute manière, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, la construction des TRVE sera complètement différente de celle qui existe aujourd'hui, puisque le mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) n'existera plus.

Alors que nous nous apprêtons à étendre les TRVE, je précise qu'à court terme, en raison de la baisse des prix sur les marchés de gros, ce n'est plus le moyen le plus bon marché pour s'approvisionner en électricité, les offres de marchés étant désormais souvent plus compétitives. L'intérêt de ces tarifs est cependant de protéger leurs bénéficiaires, sur le long terme, des fluctuations des prix de marché. Nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas été plus prompt à faire sauter le plafond des 36 kilovoltampères qui n'existait que du fait d'une surtransposition française, ce qui aurait évité de devoir recourir aux dispositifs d'amortisseur et de suramortisseur pour les petites entreprises.

**M. Claude Raynal, président.** – Il est toujours intéressant de démarrer l'année par un dossier portant sur l'électricité, sujet d'une rare complexité que je vous remercie d'éclairer, madame le rapporteur.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le travail de Christine Lavarde suit les traces de celui de son prédécesseur, Gérard Longuet, et permet de simplifier les enjeux de ce débat et de favoriser sa compréhension. Si ce débat pouvait permettre de mieux comprendre la mécanique du fonctionnement d'EDF, nous ferions œuvre utile. Cela nous éviterait de mener de faux combats d'arrière-garde pour nous projeter vers l'avenir. Ce matin, j'entendais encore à la radio la porte-parole du Gouvernement, qui avait un peu de mal à se faire comprendre par le journaliste lui posant des questions sur l'énergie et le plafonnement des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises. À force d'avoir élaboré un dispositif incompréhensible, il devient difficile d'en sortir.

Ce texte, modifié par le rapporteur, me semble aller dans le sens de la sagesse. L'enjeu autour de l'actionnariat salarié est de laisser la porte ouverte. Le moment venu, nous pourrions organiser les choses autrement mais évitons de rentrer trop tôt dans des débats qui ne correspondent pas aux enjeux majeurs de cette proposition de loi.

**M. Bruno Belin.** – Je souhaiterais une précision sur l'article 3 *bis*. Nous sommes un certain nombre à militer depuis plusieurs années pour les « petits consommateurs ». Il y a eu le bouclier, il est question d'inclure les TPE dans les TRVE, mais tous les jours nous rencontrons des élus de petites communes qui se plaignent des coûts de l'énergie. Un tarif particulier est-il envisagé pour les communes à partir d'une certaine taille ? Cela concernerait les communes de moins de 2 000 habitants ou de 10 salariés, mais dans l'avant-projet de loi relatif à la souveraineté énergétique il est question de remplacer le seuil de 36 kilovoltampères par un seuil de 250 kilovoltampères... Ce texte envisage-t-il qu'un effort spécifique soit consenti pour les communes les plus rurales, qui ont le moins de moyens ?

**M. Marc Laménie.** – Je remercie Christine Lavarde de son analyse sur cette proposition de loi. Mais quelles en seront les conséquences concernant l'endettement important d'EDF ? Aura-t-elle également des conséquences sur la gouvernance du groupe ?

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Je ne comprends pas bien la modification de la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 2, qui décrit l'ensemble des activités d'EDF, à savoir « la production, le transport [...], la distribution, la commercialisation, l'importation et l'exportation d'électricité, le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie hydraulique, nucléaire, renouvelable et thermique ». Le rapport indique qu'on a le sentiment qu'EDF serait la seule entreprise à assurer ces activités, mais ce n'est pas ce que cet alinéa indique.

Madame le rapporteur, vous avez avancé dans votre propos liminaire que ces dispositions seraient contraires à la directive européenne de 2003 sur le marché de l'électricité, mais il me semble que cela n'est pas tout à fait exact. Cette directive demande certes la séparation des activités, mais le groupe EDF assure ces activités non pas de manière globale, mais avec des entreprises séparées.

En revanche, je suis très favorable à l'idée d'établir un contrat de dix ans glissants entre l'État et EDF, qui me semble salulaire.

Enfin, concernant la simplification proposée des dispositifs d'actionnariat salariés, quelle est la position des partenaires sociaux ? Sont-ils attachés à un degré de précision plus protecteur, déterminé par la loi ?

**M. Thomas Dossus.** – Si ce texte empêche le démembrement d'EDF, nous n'allons pas nous en plaindre, mais nous éprouvons encore des doutes en raison de la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

Je m'étonne de la pudeur du rapport sur l'analyse de la dette d'EDF, notamment sur les impacts financiers liés au nucléaire, la prolongation de durée de vie du parc et la construction de nouveaux réacteurs nous plaçant devant des ordres de grandeur démentiels, les dépassements de coûts étant hallucinants. Je trouve étonnant que notre commission, d'habitude prompte à dénoncer la gabegie financière, ne s'empare pas davantage du sujet.

Je rappellerai donc quelques chiffres : la Cour des comptes estime le coût final de l'EPR de Flamanville à 19 milliards d'euros, alors que 8 milliards d'euros étaient initialement prévus. Le grand carénage devant prolonger la durée de vie du parc nucléaire au-delà de quarante ans est renchéri de 49,4 milliards d'euros. La construction de la centrale nucléaire d'Hinkley Point a provoqué la démission d'un directeur financier d'EDF : son budget initial était prévu à 18 milliards de livres, mais sa construction va s'élever à 40 milliards de livres, les surcoûts étant entièrement à la charge d'EDF, en raison de la défaillance de son partenaire chinois.

En France, nous projetons de multiplier par six ce type de fiasco en construisant de nouveaux réacteurs. Vous me répondez que le nucléaire est une énergie décarbonée et que nous devons faire face à l'urgence climatique : chèque en blanc et *open bar* sur le nucléaire ! Pourtant, dans le monde entier, la part du nucléaire sur le marché baisse, et les investissements sont quatorze fois plus importants pour les énergies renouvelables. La France s'entête dans une voie qui n'est pas celle qui est choisie par le reste du monde, la Chine mise à part.

Nous sommes à un carrefour. Plusieurs textes vont être examinés au sujet du mix énergétique français. Ne reproduisons pas un certain nombre d'erreurs, pensons au coût de ces choix, et aidons l'État à faire les bons choix.

**M. Vincent Delahaye.** – Je rassure M. Dossus : demain aura lieu la réunion constitutive de la commission d'enquête sur l'électricité. Nous aurons l'occasion de faire le point sur les coûts complets de l'énergie nucléaire, mais également des différentes énergies renouvelables et d'examiner leurs coûts annexes. Nous précisons bien les choses, sans idéologie et avec pragmatisme, en prenant en compte les aspects financiers.

Je suis heureux que cette proposition de loi soit discutée en seconde lecture. A-t-on prévu d'inscrire dans le texte des obligations légales pour que le groupe EDF distingue bien dans ses comptes ses activités de production et de commercialisation ? Nous parlions du marché et de la concurrence : cela fait partie des demandes afin qu'il n'y ait pas de mélange des genres, et que la position dominante d'EDF dans la production d'électricité ne lui confère pas un avantage démentiel en matière de commercialisation.

**M. Thierry Cozic.** – Le groupe socialiste votera contre l'ensemble des amendements déposés. Il est dommage que, compte tenu de l'importance du sujet, nous ne puissions pas voter un texte conforme à celui de l'Assemblée nationale, qui me semblait un bon compromis, notamment au niveau de son article 3 *bis*, qui prévoit d'étendre les TRVE aux petites et moyennes entreprises (PME), aux collectivités et aux organismes d'HLM.

**M. Michel Canévet.** – Le partage de la valeur est un objectif que nous poursuivons dans notre économie depuis un certain temps, notamment avec la loi Pacte. Je suis étonné que l'on veuille remplacer l'expression claire de ce partage de la valeur par l'actionnariat salarié. Si l'État n'est pas exemplaire pour promouvoir l'actionnariat salarié, comment pourrait-il inciter les entreprises à le mettre en œuvre ? Il faut préciser la manière dont le partage de la valeur sera réalisé, en fixant un objectif d'actionnariat salarié à 10 % du capital social d'EDF, et en précisant la manière dont cet objectif sera atteint au niveau réglementaire : c'est ce que je propose avec les sous-amendements que j'ai déposés à l'amendement COM-2.



**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Pour rassurer M. Michel Canévet, à l’alinéa 5 de l’article 2 il est écrit que « pour assurer le partage de la valeur au sein de l’entreprise, la part de détention de l’État est minorée ». C’était un texte proche de celui adopté par notre commission en première lecture, qui emploie le présent de l’indicatif et non le conditionnel. Nous avons simplement complété la mesure votée par l’Assemblée nationale en seconde lecture en rajoutant la mention « et les anciens salariés de l’entreprise », pour permettre aux actionnaires qui ont dû vendre leurs actions au moment du rachat total de l’entreprise par l’État de redevenir actionnaires de l’entreprise dans laquelle ils ont travaillé. Cette rédaction me semble satisfaire les sous-amendements que vous avez déposés.

Comme vous, je suis attachée à l’actionnariat salarié et aux mesures votées dans la loi Pacte. Au-delà du seul actionnariat salarié, des dispositifs de participation pourraient être mis en place de manière très rapide. Toutefois, ils ne relèvent pas du domaine de la loi, mais concernent les relations dans les entreprises. Ce que l’on supprime, ce sont les modalités pratiques de cette ouverture du capital, qui ne relèvent pas du domaine de la loi. Comment pourrions-nous déterminer lors d’une réunion de commission la valeur de l’action d’une entreprise qui n’est plus cotée ?

**M. Michel Canévet.** – Mon sous-amendement concerne les anciens salariés...

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Le dispositif prend en compte tant les salariés d’hier que ceux d’aujourd’hui ou de demain, qui pourront acquérir une part du capital de l’entreprise.

En réponse à l’intervention de Monsieur Cozic, je le rappelle, l’extension des TRVE avait été votée contre l’avis des rapporteurs appartenant par ailleurs aux groupes communiste et socialiste à l’Assemblée nationale ; la commission des finances avait d’ailleurs voté conforme l’article 3 *bis*, car les extensions demandées sont contraires au droit européen. J’ai échangé avec l’auteur de la **proposition de loi** qui m’a dit que le Sénat serait là pour recadrer le débat...

Monsieur Delahaye, concernant la séparation des coûts et des recettes, ce texte est en réalité une petite partie de l’avant-projet de loi relatif à la souveraineté énergétique actuellement examiné par le Conseil d’État. La CRE et l’autorité de la concurrence ont mis en avant, notamment dans un courrier rendu public hier, l’impérieuse nécessité que la CRE puisse constater les coûts et les recettes des différentes activités d’EDF. Il s’agit notamment d’assurer l’accès des concurrents aux contrats nucléaires, et de constater que les coûts de production et les prix du marché sont bien en rapport. Ces éléments sont identifiés, mais ils seront traités par le texte qui nous sera bientôt transmis. Le Conseil d’État fera peut-être des remarques complémentaires sur le sujet.

Le futur rapporteur de la commission d'enquête sur l'électricité a déjà indiqué que la dette d'EDF serait étudiée par cette structure temporaire, à laquelle nombre d'entre nous participeront.

Monsieur Dossus, vous regrettez la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, mais nous ne pouvons plus nous prononcer compte tenu de la règle de l'entonnoir : il a été supprimé en première lecture au Sénat, et sa suppression a été confirmée par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

Madame Carrère-Gée, vous souhaitez conserver la rédaction actuelle de l'alinéa 4 de l'article 2. Selon l'interprétation que l'on fait du texte, il suffirait qu'EDF se sépare de toutes ses autres activités tout en conservant un seul de ses actifs dans le désert du Sahara, où le groupe possède des entreprises de production d'énergie solaire, pour que la rédaction du texte soit respectée. Les auteurs de la proposition de loi en sont convenus : cette rédaction ne satisfait pas leur objectif de s'assurer du non-démembrement de l'entreprise, notamment du fait que 100 % du capital d'Enedis soit détenu par EDF. Le contrat entre l'État et EDF que nous proposons permet de fixer des objectifs et d'assurer de la production d'électricité au meilleur tarif, ce qui impose à EDF de se positionner sur le maintien de son parc nucléaire par exemple.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Nous pourrions conserver les deux formules.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Ce n'est pas ce que nous avons voté en première lecture, et nous devons être cohérents. L'alinéa 4 a été ajouté en seconde lecture à l'Assemblée nationale. Après avoir échangé avec le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, qui est aussi l'auteur du texte, il a semblé que cette logique consistant à mettre EDF dans la même situation que d'autres grands groupes français ne posait pas de difficulté.

J'ai auditionné les représentants des anciens actionnaires salariés. J'ai le sentiment qu'ils n'ont pas lu dans le détail la rédaction proposée par les amendements que je présente, car nous maintenons bien dans le texte l'ouverture du capital pour les salariés, et nous supprimons uniquement la précision de ses modalités pratiques.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Mais vous retardez cette ouverture.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Pour l'instant, dans le texte actuel, il n'y aurait qu'une seule opération d'ouverture du capital... Nous sommes favorables à l'actionnariat salarié. Nous suivons en cela la rédaction adoptée en première lecture au Sénat, si ce n'est qu'elle fixait à l'époque un taux de 2 % du capital, l'opération de vente n'ayant alors pas encore eu lieu. Mais la philosophie que nous suivons est exactement la même qu'au mois de mars dernier. Je veux vous rassurer, et rassurer les salariés d'EDF : vendredi dernier, je leur ai indiqué que nous étions favorables à mettre rapidement en place un intéressement au bénéfice économique de l'entreprise. Nous

pouvons d'ailleurs espérer que les résultats du groupe soient meilleurs dans les prochaines années que lors des deux derniers exercices...

Enfin, concernant les tarifs d'électricité pour les petites communes, le droit européen prévoit que les TRVE sont applicables aux TPE, la définition des TPE incluant les collectivités au budget inférieur à 2 millions d'euros et employant moins de 10 ETP annuels. Une commune n'ayant comme employé à l'année qu'une secrétaire de mairie, mais devant employer vingt saisonniers pour assurer le fonctionnement d'un camping pendant les deux mois d'été, aura ainsi droit aux TRVE. En revanche, jusqu'à présent les seuils de puissance souscrite pouvaient poser des problèmes, notamment pour de petites communes ayant besoin de la présence de générateurs, ou pour les artisans possédant des chambres froides ou des outils de cuisson. Les TRVE seraient fixés sans seuils, conformément à la définition du droit européen. Cela permettrait d'aider un grand nombre de communes.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 2*

*Le sous-amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Michel Canévet.** – Le sous-amendement COM-5 concerne les salariés et anciens salariés d'EDF qui ont été obligés de vendre leurs actions. Ceux qui avaient fait le choix de croire en l'entreprise ne pourront pas racheter des actions qu'ils possédaient, ce qui va à l'encontre du partage de la valeur.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – C'est le point traité par le paragraphe II de l'amendement COM-2. Le capital est ouvert aux salariés et aux anciens salariés. Nous ne précisons pas les modalités, les prix et les délais de la vente, qui ne relèvent pas du domaine de la loi. En séance, en première lecture au Sénat, le Gouvernement avait déposé un amendement visant à changer le présent de l'indicatif par un conditionnel, ce qui modifiait le sens de la mesure. Mais tant qu'un amendement similaire du Gouvernement n'est pas déposé par le Gouvernement et n'est pas voté par le Sénat, le présent de l'indicatif garantit la mise en œuvre de l'actionnariat salarié.

*Le sous-amendement COM-5 n'est pas adopté. L'amendement COM-2 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-1 rectifié tombe.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 3 bis*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à mettre le texte en conformité avec le droit européen et fixe la date d'entrée en vigueur de l'extension des TRVE au 1<sup>er</sup> février 2025.

**M. Michel Canévet.** – Nous évoquons les TPE et les petites communes. Ne faudrait-il pas évoquer également les petits organismes publics, notamment les HLM ? D'autres organisations relevant de la sphère publique mériteraient de bénéficier de ces dispositions.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – La définition du droit européen couvre également les organismes que vous mentionnez. Nous proposons de nous en tenir à cette définition : votre demande est satisfaite.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 3 bis est ainsi rédigé.*

### **Article 3 ter**

*L'article 3 ter est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

### **TABLEAU DES SORTS**

<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAVARDE, rapporteur</b>	2	Définition d'objectifs pour EDF, déclinés dans un contrat décennal entre l'État et l'entreprise, extension aux anciens salariés de la possibilité de détenir du capital d'EDF et suppression des conditions de l'opération d'ouverture du capital aux salariés	<b>Adopté</b>
M. CANÉVET	4	Plafonnement à 10 % la participation des salariés dans l'entreprise, maintien de l'opération d'ouverture du capital d'EDF prévue par le texte voté par l'Assemblée nationale et suppression de la détention par EDF de 100 % du capital de l'entreprise Enedis.	<b>Rejeté</b>
M. CANÉVET	5	Opération d'ouverture du capital à destination des salariés et anciens salariés d'EDF.	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	1 <i>rect.</i>	Suppression de la liste d'activités d'EDF introduite par l'Assemblée nationale	<b>Tombé</b>

<b>Article 3 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LAVARDE, rapporteur</b>	3	Extension du bénéfice des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) à l'ensemble des très petites entreprises (TPE) et des petites communes, sans considération de puissance de leur compteur électrique, à compter du 1 <sup>er</sup> février 2025	<b>Adopté</b>



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Électricité de France**

- M. Luc RÉMONT, président directeur général d'EDF ;
- M. Bertrand LE THIEC, directeur des affaires publiques d'EDF.

### **Anciens actionnaires salariés**

- Me Florent SEGALEN, avocat ;
- Mme Martine FAURE, ancienne présidente du fonds commun de placement d'entreprise d'EDF ;
- M. Benoit GAILHAC, président de l'association EDF actionnariat salarié (EAS) ;
- M. Hervé CHEFDEVILLE, secrétaire général d'Énergie en actions.





## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-341.html>