



...la proposition de loi sur les

## TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DE L'ÉNERGIE



Mercredi 30 novembre 2022, la commission des affaires économiques a examiné la [proposition de loi n° 66 visant à protéger les collectivités territoriales de la hausse des prix de l'énergie en leur permettant de bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'énergie](#), présentée par le sénateur Fabien Gay et plusieurs de ses collègues.

Constatant la non-conformité de ce texte avec le droit de l'Union européenne, ainsi que son coût pour le groupe EDF et ses effets de bord pour les collectivités territoriales, la commission a été contrainte de le rejeter.

Pour autant, elle continuera d'être très attentive à la régulation des marchés de l'énergie, et à l'évolution des dispositifs de soutien aux collectivités territoriales, dans le cadre de ses travaux budgétaires, qui s'achèvent, et de ceux législatifs, qui s'annoncent, notamment en matière d'électricité nucléaire.

### 1. UN OBJECTIF LOUABLE

La proposition de loi poursuit l'**objectif louable** d'une plus grande régulation des marchés de l'électricité et du gaz, en proposant à cette fin deux évolutions.

#### A. ÉLARGIR LES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DE L'ÉLECTRICITÉ

L'**article 1<sup>er</sup>** vise à appliquer les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Depuis l'article 64 de la loi « Énergie-Climat » de 2019<sup>1</sup>, ces tarifs bénéficient aux collectivités territoriales dont la puissance souscrite est inférieure à 36 kilovoltampères (kVA), le nombre de personnes à 10 équivalents temps plein (ETP) et les recettes annuelles à 2 M€.

Les TRVE couvrent actuellement 22,2 M de sites résidentiels et 1,5 M de sites professionnels, ce qui représente 28 % de la consommation nationale d'électricité, selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Parmi leurs bénéficiaires, on dénombre 13 500 communes, soit 106 000 sites et une consommation de 0,6 térawattheure (TWh), pour le groupe EDF.

#### B. MAINTENIR LES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DU GAZ

L'**article 2** entend maintenir les tarifs réglementés de vente du gaz (TRVG) notamment pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

En effet, l'article 63 de la loi « Énergie-Climat » a supprimé ces tarifs, le 1<sup>er</sup> décembre 2020, pour les consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures (kWh) par an, et le 1<sup>er</sup> juillet 2023, pour les consommateurs finals domestiques ainsi que les propriétaires ou syndicats des copropriétaires d'immeubles d'habitation dont la consommation est inférieure à ce niveau.

À ce jour, les TRVG englobent 3 M de sites résidentiels, soit 7,5 % de la consommation nationale de gaz, selon la CRE.

Pour autant, plus de 25 000 communes ne sont desservies par aucun réseau de distribution de gaz naturel, selon l'Association française du gaz (AFG).

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

## 2. DES PRÉOCCUPATIONS LÉGITIMES

L'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les consommateurs d'énergie, et notamment les collectivités territoriales, est un **sujet de préoccupation** légitime.

### A. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN BUDGÉTAIRES ET FISCAUX IMPORTANTS

Dans le cadre des lois de finances initiales pour 2022 et 2023 et des lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2022, **plusieurs dispositifs de soutien budgétaires et fiscaux ont d'ailleurs été appliqués aux collectivités territoriales notamment :**

- un **blocage des TRVG**, à leur niveau du 31 octobre 2021, majoré de 15 %, du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2023, une aide pouvant leur succéder ;
- une **compensation des TRVE**, à leur niveau du 31 décembre 2022, majoré de 15 %, du 1<sup>er</sup> février au 31 décembre 2023, une aide étant prévue pour les compléter ;
- un **amortisseur électricité pour celles non éligibles aux TRVE**, prenant en charge 50 % du coût de l'électricité au-delà de 325 €/mégawattheure (MWh), pour un montant de 3 Md€ ;
- un **filet de sécurité pour celles connaissant une baisse de 25 % de leur épargne et une hausse de 60 % de leurs coûts**<sup>1</sup>, pour un montant de 430 M€ puis 1,5 Md€<sup>2</sup> ;
- une **baisse de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, au minimum européen de 0,5 €/MWh ;
- le **relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) de 100 à 120 TWh**, compensé par une hausse partielle de son prix de 42 à 46,2 €/MWh.

Par la même occasion, un **prix du gaz de référence**, pour lequel la CRE doit remettre une proposition avant le 31 janvier 2023, **a aussi été introduit**.

Le coût de ces dispositifs de soutien budgétaires et fiscaux s'élève à 45 Md€ au total et 20 Md€ nets. S'agissant de l'Arenh, il induit une perte de 10 Md€ pour le groupe EDF.

### B. UN SUIVI ATTENTIF DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**La commission a joué tout son rôle pour protéger les consommateurs d'énergie**, et notamment les collectivités territoriales, dans le cadre de ses attributions législatives.

Lors de l'examen de la loi « Pouvoir d'achat », d'août dernier<sup>3</sup>, elle a fait adopter l'**article 43** prévoyant un rapport d'évaluation sur le niveau d'exposition des collectivités territoriales aux hausses des prix et l'opportunité de renforcer les mesures fiscales, budgétaires ou tarifaires prises pour les accompagner.

Dans la loi de finances initiale pour 2023, elle a présenté en particulier :

- un [amendement](#) visant à garantir l'éligibilité des collectivités territoriales à l'amortisseur électricité ;
- un [amendement](#) tendant à consolider la protection des consommateurs de gaz par le chèque énergie.

## 3. DES DISPOSITIONS INAPPLICABLES

La proposition de loi présente, quant à elle, **de lourdes difficultés**, à commencer par sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, qui rendent ses dispositions en définitive inapplicables.

### A. UNE ÉVOLUTION COÛTEUSE POUR LES TRVE

**S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, sur l'extension des TRVE, il est contraire au cadre européen.** La directive du 5 juillet 2019<sup>4</sup> réserve en effet l'application des tarifs réglementés aux clients résidentiels et aux microentreprises, qui emploient moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan n'excède pas 2 M€, auxquelles sont assimilées les collectivités territoriales. Elle prévoit aussi

<sup>1</sup> Ces conditions ont été assouplies par le Sénat dans le cadre l'examen de la loi de finances initiale pour 2023.

<sup>2</sup> Un amendement budgétaire, présenté par le Gouvernement, a ajouté 2 Mds€ à la protection des consommateurs de gaz.

<sup>3</sup> Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>4</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.

une méthode non discriminatoire et une notification dans un délai d'un mois. Ce cadre a été assoupli, sans tout autoriser, par le règlement du 6 octobre 2022<sup>1</sup>, qui permet d'appliquer ces tarifs réglementés aux PME, qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan n'excède pas 50 et 43 M€. Il prévoit cependant une indemnisation des fournisseurs et un réexamen des mesures. Si le Conseil d'État a admis l'existence des TRVE, car ils poursuivent un objectif économique général de stabilité des prix, dans un arrêt du 18 mai 2018<sup>2</sup>, il a rappelé la nécessité de les restreindre aux consommateurs domestiques et petits professionnels, ainsi que de respecter une méthode de construction idoine, dans un arrêt du 6 novembre 2019<sup>3</sup>. Or, l'article ne respecte aucune de ces conditions puisqu'il appliquerait les TRVE à l'ensemble des collectivités, sans indemnisation ni notification. Pire, il supprimerait la référence au dispositif de l'Arenh qui, s'il doit à terme être réformé, garantit actuellement la conformité du marché national de l'électricité avec le cadre juridique européen.

**De plus, l'article ne répond pas aux besoins des collectivités territoriales.** Tout d'abord, les TRVE ne sont pas protecteurs des hausses de prix, en eux-mêmes, dans la mesure où leur niveau doit couvrir l'ensemble des coûts des fournisseurs. La méthode d'empilement des coûts, c'est-à-dire la prise en compte pour la construction des TRVE de tous les coûts d'un fournisseur efficace comparable au groupe EDF, garantit leur contestabilité, soit la faculté pour un fournisseur alternatif de proposer des tarifs de marché égaux ou inférieurs aux TRVE. Ce sont donc plutôt les dispositifs tarifaires, budgétaires et fiscaux liés à ces tarifs réglementés qui assurent aujourd'hui cette fonction protectrice. En outre, la moitié des collectivités territoriales ont souscrit des offres de marché, souvent *via* des groupements d'achat proposés par leurs syndicats intercommunaux ou départementaux d'énergie. Une résiliation anticipée de ces offres les obligerait à indemniser leurs fournisseurs d'électricité, ce qui les fragiliserait contractuellement et les pénaliserait financièrement. Plus largement, appliquer aux collectivités territoriales des TRVE contraires au droit européen les exposerait à un risque de contentieux et de remboursement. Enfin, il n'est pas précisé si une telle application concernerait les services en délégation, comme ceux en régie, ou les zones non interconnectées, comme la France hexagonale, laissant ainsi augurer des différences de traitement peu opérationnelles et peu justifiables.

**Outre les collectivités territoriales, l'article pénalise aussi les fournisseurs d'électricité.** Le groupe EDF serait ainsi contraint d'acquérir des volumes non anticipés, dans des proportions importantes et des délais serrés, sur les marchés de l'électricité ou auprès d'autres fournisseurs. En l'absence de réservation préalable, cela l'exposerait à un risque financier très élevé. C'est la raison pour laquelle la dernière révision d'ampleur des TRVE, sur les tarifs « Jaunes » et les tarifs « Verts », avait été précédée d'un délai de 5 ans. Quant aux fournisseurs alternatifs, ils seraient évincés au profit du groupe EDF<sup>4</sup>, qui seul peut commercialiser les TRVE, ce qui éroderait leurs clients et leurs recettes et les obligerait à redimensionner leurs offres et leurs personnels. Le principe constitutionnel de libre concurrence s'en trouverait affaibli.

## B. UNE ÉVOLUTION TARDIVE POUR LES TRVG

**Concernant l'article 2 sur le maintien des TRVG, il est lui aussi contraire au droit européen.** Dans son arrêt du 19 juillet 2017<sup>5</sup>, le Conseil d'État a ainsi estimé que les TRVG ne respectent pas la directrice du 13 juillet 2009<sup>6</sup>, telle qu'interprétée par l'arrêt du 7 septembre 2016<sup>7</sup> de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le droit européen requiert en effet la poursuite d'un intérêt économique général (maintien de prix raisonnables, cohésion territoriale, sécurité d'approvisionnement) ainsi que le respect de critères de proportionnalité, de temporalité, de clarté, de transparence, de non-discrimination et de contrôle. Or, pour le Conseil d'État, les TRVG ne poursuivent pas d'intérêt économique général : ni la garantie des prix car ils doivent couvrir les coûts des fournisseurs ; ni la cohérence territoriale car le gaz est substituable, son prix étant peu harmonisé et sa desserte peu étendue ; ni enfin la sécurité d'approvisionnement, qui n'entre pas dans les missions des fournisseurs de gaz. Le règlement du 6 octobre 2022 n'a rien changé à cet état du droit car il n'autorise, pour le gaz, que la possibilité d'instituer une contribution de solidarité temporaire, et non des tarifs réglementés. En rétablissant les TRVG, l'article serait donc frontalement contraire à la

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie.

<sup>2</sup> Conseil d'État, Décision n° 455 655, 18 mai 2018, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode).

<sup>3</sup> Conseil d'État, Décision n° 424 573, 6 novembre 2019, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode).

<sup>4</sup> Et des entreprises locales de distribution (ELD).

<sup>5</sup> Conseil d'État, Décision n° 370 321, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode).

<sup>6</sup> Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

<sup>7</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt du 7 septembre 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne rendu dans l'affaire C-121/15 « Anode ».

jurisprudence du Conseil d'État et de la CJUE. C'est d'autant plus vrai qu'il ne viserait pas seulement à prolonger les actuels consommateurs éligibles à ces tarifs, mais bien plutôt à faire bénéficier tous les consommateurs de ces tarifs.

**En outre, l'article ne répond pas non plus aux besoins des collectivités territoriales.** Tout comme les TRVE, les TRVG ne protègent pas, en tant que tels, des hausses des prix, car leur niveau doit couvrir l'ensemble des coûts des fournisseurs. Et la généralisation des TRVG serait déstabilisatrice pour les offres de marché souscrites par les collectivités territoriales, avec un risque de pénalités, liées aux sorties anticipées de ces offres, mais aussi de contentieux et de remboursement.

**Enfin, l'article déstabilise les fournisseurs de gaz, en plus des collectivités territoriales.** Tout d'abord, il remettrait en cause l'extinction des TRVG. Or, aucune nouvelle souscription n'est possible depuis 2019, la sortie des consommateurs non domestiques est réalisée depuis 2020 et celle des consommateurs domestiques doit l'être dans six mois. Au reste, le groupe Engie<sup>1</sup> s'est déjà organisé en conséquence. Plus encore, le maintien des TRVG éroderait le signal-prix du gaz, qui reste une énergie fossile, dont la consommation doit être modérée et verdie. Enfin, ces tarifs réglementés ne sont plus nécessaires à l'application des dispositifs de soutien tarifaires, budgétaires ou fiscaux, qui reposeront désormais sur un prix de référence du gaz, fixé par la CRE, comme prévu par la loi de finances initiale pour 2023.

Au total, si la commission n'est pas hostile à une évolution des TRVE et des TRVG, **elle estime qu'elle ne peut être réalisée que dans le strict respect du cadre constitutionnel et du droit européen, faute de quoi les consommateurs d'énergie, dont les collectivités territoriales, seraient exposés à un grave risque juridique et financier.** Si une évolution doit être recherchée, c'est à l'échelle européenne, plutôt que nationale, et sur le marché de gros, plutôt que celui de détail ; rappelons que la France n'a toujours pas obtenu un découplage du prix de l'électricité de celui du gaz, contrairement au Portugal ou à l'Espagne...

**C'est pourquoi le rapporteur a accueilli avec intérêt la position exprimée dans ses travaux préalables par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR),** qui réunit les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie : « *La FNCCR est pleinement consciente que ces propositions se heurtent à un problème de conformité aux directives de l'Union européenne relatives à l'organisation des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, outre le fait qu'elles ne sont pas suffisantes pour garantir aux consommateurs finals un niveau de protection adéquat, ce qui plaide par conséquent en faveur d'une réforme structurelle de ces marchés* ».



## EN SÉANCE

Le Sénat a **rejeté** la proposition de loi le 7 décembre 2022.

## POUR EN SAVOIR +

- Les travaux de la commission sur les crédits liés à l'énergie du budget 2023
- Les travaux de la commission sur la crise européenne de l'énergie
- Les travaux de la commission sur les difficultés et perspectives du nucléaire



**Sophie Primas**  
Présidente  
  
Sénateur  
des Yvelines  
(Les Républicains)



**Laurent Somon**  
Rapporteur  
  
Sénateur  
de la Somme  
(Les Républicains)

COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/  
affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Consulter le dossier législatif : [http://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/ppl22-066.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-066.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20



<sup>1</sup> Et les ELD.