

N° 453

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à **bloquer les prix du gaz et des carburants**
et à **encadrer les marges en période de crise**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Fabien GAY, Gérard LAHELLEC, Mmes Marianne MARGATÉ, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. JérémY BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mmes Céline BRULIN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mmes Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Silvana SILVANI, Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénateurs et Sénatrices

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2022, les ménages français subissent une hausse continue du coût des carburants, du gaz et de l'électricité, qui pèse lourdement sur leur pouvoir d'achat et fragilise l'activité économique. La crise inflationniste récente aurait dû constituer un signal d'alerte, elle a montré que les marchés de l'énergie sont profondément instables, vulnérables aux tensions géopolitiques comme aux anticipations financières, et capables de produire des hausses rapides et massives souvent sans lien direct avec les coûts réels de production. Pourtant, l'inaction persiste et les mêmes erreurs se répètent.

L'escalade militaire au Moyen-Orient, notamment la guerre menée par les États-Unis et Israël contre l'Iran, a des conséquences dramatiques bien au-delà de la région. Les populations civiles déjà frappées par la violente répression du régime, paient le prix de leur vie et de la destruction de leur pays, tandis que cette crise se répercute immédiatement en Europe, où les travailleurs, les familles, les collectivités et les entreprises subissent une nouvelle flambée des prix de l'énergie. Comme lors des crises précédentes, la volatilité des marchés se traduit par une transmission instantanée des hausses aux consommateurs.

La flambée actuelle est déjà visible dans le quotidien des Français. Entre le 1^{er} et le 11 mars 2026, le prix moyen du sans-plomb 95 est passé de 1,77 à près de 2 euros par litre (+15 %), tandis que le gazole bondissait de 1,72 à 2,09 euros (+21 %), avec des tarifs dépassant largement les deux euros dans de nombreuses stations-service. Depuis le début du conflit, les marchés de l'énergie ont réagi avec une extrême nervosité : le Brent a bondi de plus de 13 % à 20 %, tandis que les prix du gaz sur les marchés de gros ont progressé de 25 % à 40 % en une semaine et que le prix spot de l'électricité a presque doublé. Bien que la France dispose de stocks stratégiques et d'un parc nucléaire important, la répercussion sur les prix de gros est immédiate et se répercute déjà à la pompe et sur certaines factures, illustrant les limites d'un marché de l'électricité dont la réforme structurelle demeure inaboutie.

Face à cette situation, la réponse publique demeure insuffisante. Le Gouvernement s'est limité à renforcer les contrôles des distributeurs, dont les premiers résultats ont révélé près de 16 % d'anomalies, tout en refusant

toute intervention structurelle sur les prix. Il exclut toute baisse des taxes en invoquant son coût budgétaire et privilégie la pression morale plutôt qu'une régulation effective. Cette posture revient à faire peser sur les ménages le coût d'une crise dont ils ne sont pas responsables.

Contrairement à ce qu'affirme le ministre chargé de l'énergie, il est faux de prétendre que la puissance publique ne peut agir. Le droit français prévoit déjà, à l'article L. 410-2 du code de commerce, la possibilité de réglementer les prix en cas de circonstances exceptionnelles. L'État y a d'ailleurs eu recours, notamment en 1990 lors de la crise pétrolière liée à la guerre du Golfe. L'inaction actuelle relève donc moins d'une impossibilité juridique que d'un choix politique. Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs lui-même cette réalité, puisque le Premier ministre a récemment demandé d'expertiser des mesures réglementaires de plafonnement des marges sur les carburants. La présente proposition de loi vise précisément à mettre en œuvre ces instruments sans délai.

Dans le même temps, les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie ont décidé de débloquer massivement leurs réserves stratégiques afin de stabiliser les marchés, preuve supplémentaire que l'intervention publique est non seulement possible mais nécessaire en période de crise.

Il est tout aussi inexact d'affirmer qu'une réglementation des prix conduirait mécaniquement à des pénuries. Celles-ci apparaissent lorsque les prix sont fixés à un niveau incompatible avec les coûts réels ou lorsque la régulation est partielle. La présente proposition de loi écarte ces risques : elle prévoit une réglementation temporaire fondée sur des niveaux observés en période stable, assortie d'un encadrement strict des marges et de mécanismes de contrôle renforcés.

La hausse actuelle reflète moins une contrainte physique d'approvisionnement qu'une volatilité financière et spéculative. Les carburants et le gaz sont aujourd'hui les principaux vecteurs d'une inflation importée qui frappe directement les ménages et l'économie productive. Cette instabilité illustre aussi l'irrationalité croissante des marchés énergétiques : au cours des derniers jours, de simples déclarations politiques ont suffi à provoquer des variations brutales des cours du pétrole. Avant même leur démenti, des déclarations diffusées sur les réseaux sociaux ont entraîné une chute du Brent de 14,96 % à 84,16 dollars et du WTI de 16,46 % à 79,17 dollars. Que quelques déclarations puissent faire varier à ce point le prix du baril démontre que ces marchés obéissent largement à des logiques spéculatives déconnectées des réalités physiques.

Dans ce contexte, le risque principal n'est pas la pénurie mais la captation de rente. Le secteur énergétique est dominé par de grandes entreprises intégrées disposant de marges considérables, qui ont accumulé ces dernières années profits records, dividendes historiques et rachats d'actions massifs tout en répercutant immédiatement la moindre tension internationale sur les consommateurs. Le coût de la crise est socialisé, tandis que ses gains sont privatisés.

Pendant que les ménages paient la facture, de grandes compagnies pétrolières comme Total, Shell ou Exxon engrangent des surprofits considérables, alimentés par la spéculation, tandis que leurs cours boursiers progressent au bénéfice d'une minorité d'actionnaires parmi les plus favorisés.

Cette dynamique se vérifie également dans l'évolution récente des marges de raffinage : en Europe, celles du diesel ont bondi en quelques jours d'environ 16 à plus de 43 dollars par baril, illustrant l'ampleur des rentes captées en période de tension sur les marchés.

Face à cette réalité, la présente proposition de loi assume un choix politique clair : en période de crise, la protection des usagers doit primer sur les logiques de rente. Elle instaure une réglementation exceptionnelle des prix du gaz et des carburants fondée sur des critères objectifs et transparents (article 1^{er}), encadre strictement les marges sur l'ensemble de la chaîne énergétique (article 2), met en place des mécanismes de contrôle et de sanction renforcés (articles 3 et 4), prévoit une clause de sauvegarde permettant d'étendre le dispositif à l'électricité en cas de tension sur les marchés (article 5) et complète ces mesures par une réduction temporaire du taux de TVA afin d'en garantir l'effet immédiat pour les consommateurs (article 6).

Le dispositif proposé ne crée pas de pertes structurelles, il plafonne à un niveau observé en période normale, encadre les marges et garantit la continuité de l'approvisionnement.

Lorsque les marchés deviennent instables et spéculatifs, l'intervention publique n'est pas seulement légitime, elle est nécessaire pour protéger les ménages et garantir l'intérêt général.

Proposition de loi visant à bloquer les prix du gaz et des carburants et à encadrer les marges en période de crise

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 410-2 du code de commerce, il est inséré un article L. 410-2-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 410-2-1. – I. – En raison de circonstances exceptionnelles résultant d'une crise internationale majeure affectant durablement l'approvisionnement énergétique et entraînant une hausse excessive des prix de l'énergie, les prix de vente au détail du gaz naturel et des carburants routiers destinés aux consommateurs finaux sont réglementés et plafonnés dans les conditions prévues au présent article.
- ③ « II. – Pour une durée de six mois à compter de la promulgation de la loi n° du visant à bloquer les prix du gaz et des carburants et à encadrer les marges en période de crise, les tarifs de vente au détail du gaz naturel applicables aux consommateurs finaux ne peuvent excéder le niveau moyen observé au cours des douze mois précédant le 1^{er} mars 2026, tel que constaté par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'énergie.
- ④ « III. – Pour la même durée, les prix maximaux de vente au détail des carburants routiers ne peuvent excéder le niveau moyen constaté au cours des douze mois précédant le 1^{er} mars 2026. Ces prix sont déterminés mensuellement par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie.
- ⑤ « IV. – Les plafonds fixés en application du présent article ne peuvent être relevés en raison de la seule évolution des coûts d'approvisionnement, de transport ou de raffinage en période de crise, sauf circonstances exceptionnelles affectant la continuité de l'approvisionnement, constatées dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.
- ⑥ « V. – Les prix maximaux mentionnés au présent article sont déterminés :
- ⑦ « 1° Par référence aux niveaux moyens observés au cours des douze mois précédant le 1^{er} mars 2026 ;
- ⑧ « 2° En tenant compte des exigences de sécurité d'approvisionnement ;
- ⑨ « 3° En intégrant l'objectif de protection des consommateurs contre les hausses excessives.
- ⑩ « Ils sont révisés au moins une fois par mois. »

Article 2

- ① Après l'article L. 410-2 du code de commerce, il est inséré un article L. 410-2-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 410-2-2. – I. – Pendant la durée prévue à l'article L. 410-2-1, les opérateurs exerçant une activité d'importation, de production, de raffinage, de transport ou de distribution de gaz naturel ou de carburants ne peuvent appliquer des marges supérieures à celles constatées en moyenne au cours des douze mois précédant le 1^{er} mars 2026.
- ③ « Les marges sont calculées selon une méthodologie fixée par décret en Conseil d'État, fondée sur les données comptables certifiées des opérateurs et intégrant l'ensemble des activités de la chaîne de valeur.
- ④ « Cette méthodologie tient compte de la structure économique des opérateurs, notamment de leur degré d'intégration au sein de la chaîne de valeur énergétique. Elle veille à assurer la continuité de l'approvisionnement et à prévenir toute captation de rente.
- ⑤ « II. – Les opérateurs sont tenus de transmettre mensuellement à l'administration les données nécessaires à l'évaluation de leurs coûts et marges.
- ⑥ « Ces données peuvent être contrôlées par les agents habilités mentionnés au II de l'article L. 450-1.
- ⑦ « Le non-respect des obligations prévues au présent II est sanctionné d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 2 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes réalisé lors du dernier exercice clos.
- ⑧ « En cas de réitération dans un délai de deux ans, ce plafond est porté à 4 %. »

Article 3

Les opérateurs ne peuvent modifier leurs conditions commerciales, introduire des frais annexes, altérer la composition de leurs offres ou faire varier les volumes dans le but de contourner les plafonds fixés en application de la présente loi. Ces pratiques sont sanctionnées dans les conditions prévues à l'article 4.

Article 4

- ① Le maintien ou l'application de prix ou de marges non conformes aux dispositions de la présente loi constitue une infraction punie d'une amende administrative prononcée par l'autorité administrative compétente.

- ② Cette amende peut atteindre 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes réalisé lors du dernier exercice clos.
- ③ Les infractions sont constatées par les agents habilités mentionnés au II de l'article L. 450-1 du code de commerce.

Article 5

- ① En cas de hausse significative des prix de gros de l'électricité sur les marchés européens de l'énergie, constatée par la Commission de régulation de l'énergie et se traduisant par une hausse des prix de vente au détail pour les consommateurs, le champ d'application de l'article L. 410-2-1 du code de commerce peut être étendu aux prix de vente au détail de l'électricité.
- ② Cette extension est décidée par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Article 6

- ① I. – Pendant la durée d'application du dispositif prévu à l'article L. 410-2-1 du code de commerce, le taux de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux livraisons de gaz naturel et aux carburants routiers destinés aux consommateurs finaux est fixé à 5,5 %.
- ② II. – Lorsque l'extension du champ d'application de l'article L. 410-2-1 du code de commerce prévue à l'article 5 de la présente loi est mise en œuvre, le taux de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux livraisons d'électricité destinées aux consommateurs finaux est également fixé à 5,5 % pendant la durée de cette extension.
- ③ III. – Les opérateurs sont tenus de répercuter intégralement et sans délai cette baisse sur les prix de vente au détail.
- ④ IV. – Le non-respect du III est constaté dans les conditions prévues à l'article L. 450-1 du code de commerce et sanctionné dans les conditions prévues à l'article 4 de la présente loi.

Article 7

- ① Les dispositions de la présente loi s'appliquent pour une durée de six mois à compter de son entrée en vigueur.

- ② Cette durée peut être prorogée une fois, pour une durée maximale de six mois, par décret en Conseil d'État pris après consultation de la Commission de régulation de l'énergie, lorsque persistent les circonstances exceptionnelles ayant justifié sa mise en œuvre.
- ③ Le Gouvernement informe sans délai le Parlement de cette prorogation.