



**PREMIÈRE  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# ÉTUDE D'IMPACT

## PROJET DE LOI PORTANT MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT

NOR : **ECOX2217989L**/Bleue-1

6 juillet 2022



# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>5</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	15
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	19
TABLEAU D'INDICATEURS	21
<b>TITRE I – PROTECTION DU NIVEAU DE VIE DES FRANÇAIS</b>	<b>26</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – VALORISATION DU TRAVAIL ET PARTAGE DE LA VALEUR	26
Article 1 <sup>er</sup> : Prime de partage de la valeur	26
Article 2 : Baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants	37
Article 3 : Favoriser la diffusion de l'intéressement	54
Article 4 : Inciter les branches professionnelles à négocier (salaires/classifications)	64
CHAPITRE II – REVALORISATION ANTICIPÉE DE PRESTATIONS SOCIALES	73
Article 5 : Anticipation de la revalorisation des retraites et des prestations sociales sur l'inflation	73
Article 6 : Bouclier loyers et anticipation des APL	95
<b>TITRE II – PROTECTION DU CONSOMMATEUR</b>	<b>111</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – RÉSILIATION DES CONTRATS	111
Article 7 : Modalités de résiliation des contrats conclus par voie électronique	111
Article 8 : Résiliation en « trois clics » des contrats d'assurance, couvrant les consommateurs, souscrits par voie électronique	119
CHAPITRE II – LUTTE CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES ILLICITES	125
Article 9 : Aggravation des sanctions pour les pratiques commerciales déloyales	125
<b>TITRE III – SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE</b>	<b>135</b>
CHAPITRE I <sup>ER</sup> – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT EN GAZ	135
Article 10 : Sécurisation du remplissage à 100% des stockages	135
Article 11 : Extension du dispositif d'interruptibilité rémunérée de la consommation de gaz naturel	140
Article 12 : Contrôle de la consommation des centrales électriques à gaz	145
Articles 13 et 14 : Terminal méthanier flottant – régime de création d'un terminal méthanier flottant pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz et dérogations applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier sur le site du grand port maritime du Havre	150
CHAPITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT EN ÉLECTRICITÉ	159

Article 15 : Reprise temporaire des centrales à charbon _____	159
Article 16 : Compensation carbone en cas de reprise des centrales à charbon_____	168
<b>CHAPITRE III –DISPOSITIONS RELATIVES À L’ACCÈS RÉGULÉ À L’ÉLECTRICITÉ NUCLÉAIRE</b>	
<b>HISTORIQUE_____</b>	<b>173</b>
Article 17 : Transfert des droits ARENH au fournisseur de secours _____	173
Article 18 : Suppression du guichet ARENH de mi-année_____	181
Article 19 : Validation du rehaussement du volume de l’ARENH cédé (décret n° 2022-342 du 11 mars 2022) _____	186
<b>TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES _____</b>	<b>198</b>
Article 20 : Transports routiers de marchandises - Extension du mécanisme d’indexation gazole à l’ensemble des produits énergétiques_____	198

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les prix à la consommation se sont accrus de 5,2% sur un an en mai 2022 selon l'Insee. Il s'agit du plus haut niveau de l'inflation depuis novembre 1985. Compte tenu de l'impact de la hausse des prix à la consommation sur le budget des ménages, particulièrement sur l'énergie et l'alimentation, le Président de la République a annoncé des mesures qui trouvent leur traduction législative dans ce projet de loi pour le pouvoir d'achat.

Elles s'organisent autour de trois axes principaux : d'abord, la protection du niveau de vie des Français ; ensuite, la protection du consommateur ; enfin, la souveraineté énergétique.

Le premier axe d'intervention vise à accroître la protection du niveau de vie des Français (**titre Ier**). Il comprend des mesures de valorisation du travail et de partage de la valeur ajoutée ainsi que des mesures de revalorisation anticipée de prestations sociales.

La valorisation du travail et le partage de la valeur ajoutée (*chapitre Ier*) s'organise autour de l'augmentation et de la pérennisation de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, sous la forme d'une prime de partage de la valeur, de la baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants ainsi que des mesures de simplification de l'intéressement et d'incitation à négocier sur les salaires au niveau des branches.

Afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages le Gouvernement a mis en place en décembre 2018 une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de tout prélèvement social ou fiscal dans la limite de 1 000 €, pouvant être versée par les employeurs aux salariés les moins bien rémunérés. Cette prime a été reconduite à deux reprises en 2020 et 2021 et a bénéficié à au moins cinq millions de salariés. Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, *l'article Ier* vise à pérenniser la prime et à tripler son montant maximal, afin de soutenir le pouvoir d'achat et d'encourager de cette manière au partage de la valeur dans les entreprises dans un contexte de forte inflation, mais aussi au-delà.

Cette prime, exonérée de toutes cotisations patronales et salariales, pourra être versée par les employeurs dans la limite de 3 000 €. Dans la continuité des mesures portées par le Gouvernement lors du précédent quinquennat pour encourager le partage de la valeur, le plafond d'exonération de 3 000 € pourra être porté à 6 000 € pour les entreprises ayant mis en place un dispositif d'intéressement ou de participation.

Afin de soutenir plus particulièrement le pouvoir d'achat des salariés faiblement rémunérés dans un contexte de forte inflation, cette même prime sera totalement exonérée des prélèvements sociaux (CSG-CRDS) et fiscaux (impôt sur le revenu) jusqu'au 31 décembre 2023 lorsqu'elle est versée à des salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC.

L'exonération prévue sera applicable aux primes versées à compter du 1<sup>er</sup> août 2022.

**L'article 2** a pour objet de baisser les cotisations sociales des travailleurs indépendants afin permettre une progression du pouvoir d'achat annuel de 550 euros pour ceux ayant un revenu équivalent au niveau du salaire minimum de croissance (SMIC). Les professionnels ainsi concernés sont les artisans, les commerçants, l'ensemble des professions libérales ainsi que les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole.

Cette baisse pérenne de cotisations vise également à renforcer la convergence entre l'effort contributif des travailleurs indépendants et celui des salariés pour l'acquisition des mêmes droits, dans un contexte où les cotisations des employeurs du secteur privé (renforcement des allègements généraux sur les bas salaires) mais aussi de leurs salariés (suppression des cotisations maladie et chômage) ont fortement diminué.

**L'article 3** a pour objet de faciliter et favoriser une meilleure association des salariés aux enjeux de l'entreprise et un plus grand partage de la valeur créée dans l'entreprise en s'inscrivant dans la dynamique du dispositif d'intéressement. Des assouplissements concrets et efficaces peuvent être apportés au dispositif existant pour favoriser son appropriation par les entreprises.

Négocier la mise en place d'un accord peut parfois être un processus lourd dans les petites entreprises lorsque le dialogue social y est peu développé. Pour faciliter ces processus et permettre au maximum de salariés de bénéficier des accords d'intéressement l'employeur pourra mettre en place de façon unilatérale un dispositif d'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés, en l'absence d'institutions représentatives du personnel ou en cas d'échec des négociations. Cette faculté pourra être utilisée si l'entreprise n'est pas couverte par un accord de branche agréé prévoyant un dispositif d'intéressement. Par ailleurs, le dispositif d'intéressement ainsi mis en place pourra être renouvelé par décision unilatérale pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Ensuite, la durée des accords d'intéressement est allongée de trois à cinq ans, afin de favoriser le recours à l'intéressement en permettant aux entreprises d'adopter une projection sur un plus long terme si elles le souhaitent dans la fixation de leurs objectifs.

Enfin, pour faciliter la diffusion de l'intéressement au sein de toutes les entreprises, un dispositif d'intéressement type sera mis en place via une procédure dématérialisée afin de permettre de sécuriser les exonérations dès le dépôt.

Afin d'accélérer la procédure, le contrôle de forme opéré par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) des accords d'épargne salariale est supprimé. Le délai de contrôle des accords sera ainsi réduit d'un mois. Ceci s'appliquera aux accords et règlements déposés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour laisser le temps aux développements informatiques.

Afin d'inciter les branches à négocier sur les salaires et d'assurer la conformité de leur minima au salaire minimum de croissance (SMIC), **l'article 4** précise les critères de restructuration des branches. Ainsi, la difficulté structurelle pour une branche de conclure un

accord garantissant que ses minima soient au niveau du SMIC devient un indice de la faiblesse de la vie conventionnelle d'une branche. Cette évolution permettra ainsi de prendre en compte l'état des négociations salariales dans une branche pour évaluer la nécessité ou non d'engager un processus de restructuration.

Les retraites et prestations sociales sont revalorisées par anticipation, par dérogation au mécanisme d'indexation sur l'inflation passée (*article 5 du chapitre 2*).

À compter du mois de juillet 2022, une revalorisation anticipée de 4 % sera appliquée sur les retraites et prestations sociales, et tout particulièrement les pensions de retraite et d'invalidité des régimes de base, les prestations familiales, les minima sociaux, dont le revenu de solidarité active, l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ainsi que la prime d'activité.

La revalorisation anticipée de 4 % s'ajoute à celle de 1,1% ayant eu lieu en janvier 2022 pour les retraites notamment et celle de 1,8% ayant eu lieu en avril 2022 pour les prestations sociales. Cette revalorisation anticipe les revalorisations de droit commun prévues d'octobre 2022 à avril 2023. Ainsi, celles-ci tiendront compte du taux appliqué en juillet pour la détermination de leurs différents taux de revalorisation.

En outre, le minimum de retraite du régime complémentaire des non-salariés agricoles à hauteur de l'évolution du salaire minimum de croissance (SMIC) sera relevé au 1<sup>er</sup> juillet 2022, pour s'aligner sur la revalorisation automatique de ce dernier intervenue le 1<sup>er</sup> mai dernier.

Afin de prendre en compte le niveau élevé d'inflation déjà constaté et de limiter des hausses excessives de dépenses de logement pour les locataires, *l'article 6 du chapitre 2* propose d'indexer par anticipation les APL versées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 sans attendre le 1<sup>er</sup> octobre, ni dans son volet réglementaire le 1<sup>er</sup> janvier, et de plafonner l'évolution de l'IRL sur une durée d'un an, limitant ainsi la hausse des loyers. Le taux de revalorisation anticipée et de plafonnement de l'IRL retenu est fixé à 3,5%, soit un niveau proche de l'évolution de l'IRL attendue au deuxième trimestre 2022.

Le deuxième axe d'intervention consiste à renforcer la protection des consommateurs (**titre II**). Il comprend des mesures facilitant la résiliation des contrats et renforçant la lutte contre les pratiques illicites.

La résiliation des contrats souscrits par voie électronique est facilitée (**chapitre I<sup>er</sup>**).

*L'article 7* vise à permettre au consommateur de résilier facilement un contrat conclu par voie électronique (sur internet et sur application mobile) afin de ne pas le maintenir captif d'un opérateur économique et de l'empêcher ainsi de souscrire à une offre plus intéressante pour lui. Le dispositif proposé consiste à obliger le professionnel qui offre aux consommateurs la possibilité de souscrire un contrat par voie électronique, de prévoir une résiliation dudit contrat selon cette même modalité. En outre, cette modalité doit être d'usage facile et direct. Cet article aura un impact vertueux sur la concurrence, permettra aux consommateurs, dans un contexte inflationniste, de résilier facilement leur contrat pour en choisir un plus avantageux,

notamment en termes de prix, et contribuera à améliorer les relations entre les consommateurs et les entreprises.

*L'article 8* vise à obliger les assureurs proposant la souscription de contrats d'assurance par voie électronique couvrant des consommateurs, de prévoir une résiliation desdits contrats selon cette même modalité de façon facile, directe et permanente.

Cette mesure, qui complète les modalités de résiliation déjà imposées aux assureurs, à savoir une symétrie entre le mode de souscription et le mode de résiliation des contrats d'assurance, permettra d'améliorer la concurrence sur le marché, de lutter contre les prolongations artificielles des contrats, et contribuera au renforcement de la protection des consommateurs.

Les consommateurs pourront ainsi résilier plus facilement leurs contrats d'assurance notamment en vue soit d'en souscrire un moins onéreux auprès d'un assureur concurrent, soit, à la suite d'un arbitrage dans leurs dépenses, de ne pas souscrire un nouveau contrat, sous réserve que celui-ci ne soit pas obligatoire. La mesure permettra ainsi de réduire les dépenses contraintes de nos concitoyens.

Pour permettre aux assureurs de se conformer à cette nouvelle obligation, la date d'application de cette mesure sera prévue par décret.

Les sanctions applicables aux auteurs de pratiques commerciales trompeuses ou illicites sont aggravées et les moyens de l'administration seront renforcés (**chapitre II**).

*L'article 9* porte de deux à trois ans la peine de prison encourue en cas de commission d'une pratique commerciale trompeuse ou d'une pratique commerciale agressive dès lors que cette pratique est suivie de la conclusion d'un contrat, ce qui constitue une circonstance aggravante au vu du risque élevé de préjudice financier pour le consommateur. Par ailleurs, pour ces délits, la peine d'emprisonnement est portée à sept ans lorsqu'ils sont commis en bande organisée. La peine d'emprisonnement est également portée à trois ans pour le délit de tromperie, qui, pour être constaté, suppose nécessairement la conclusion d'un contrat. Il s'agit là de renforcer le dispositif de lutte contre les arnaques dont sont victimes les consommateurs et plus particulièrement les plus fragiles d'entre eux, de surcroît, dans un contexte de renchérissement du coût de la vie.

Le Gouvernement sera en outre habilité à légiférer par ordonnance afin de clarifier et conforter les moyens d'action de la DGCCRF (concernant notamment les échanges d'informations avec d'autres autorités publiques et la publicité donnée aux suites administratives et pénales).

Ce projet de loi vise aussi à renforcer la souveraineté énergétique (**titre III**).

Le **chapitre I<sup>er</sup>** vise à renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz.

*L'article 10* porte sur les stockages de gaz naturel, qui sont un maillon logistique essentiel de l'approvisionnement gazier de la France. La constitution de stocks de gaz naturel à proximité des zones de consommation lors de la période estivale permet de réduire les risques de saturation des réseaux lors des périodes hivernales de forte consommation. Les stocks de gaz naturel constituent une flexibilité permettant d'adapter l'approvisionnement à la demande des consommateurs, fortement dépendante des températures. Ils permettent de couvrir environ 50% des besoins lors des périodes de pointes de consommation. Le mécanisme de régulation des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel, instauré en 2018, permet d'assurer le maintien en exploitation des infrastructures de stockage de gaz naturel nécessaires pour la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel et de garantir l'utilisation effective des capacités de stockage par les fournisseurs de gaz naturel qui les ont souscrites.

La mesure proposée complète ce mécanisme de régulation par un mécanisme de sécurisation du remplissage des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel permettant de pallier une éventuelle défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ayant souscrit des capacités de stockage, ainsi que d'assurer un éventuel remplissage anticipé ou renforcé des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel.

Les stocks de gaz naturel nécessaire pour pallier une éventuelle défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ou assurer un éventuel remplissage anticipé ou renforcé seraient constitués par les opérateurs des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel et les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel.

*L'article 11* modifie l'article L. 431-6-2 du code de l'énergie qui permet aux gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel de contractualiser des capacités interruptibles avec des consommateurs raccordés à leur réseau. Ces capacités d'interruption de la consommation de gaz naturel sont un outil de flexibilité à la main des gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel pour préserver le fonctionnement des réseaux lorsque celui-ci est menacé de manière grave.

La mesure proposée étend la possibilité de contractualisation de capacités interruptibles aux consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution, et accroît ainsi le potentiel de flexibilité pouvant être contractualisé par les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel.

*L'article 12* vise à se prémunir des effets de la faible disponibilité des centrales nucléaires. Pour mémoire, la France dispose de 12,8 GW de capacité de production d'électricité à partir de gaz naturel. Compte-tenu de la faible disponibilité des centrales nucléaires (du fait des suites de la crise sanitaire et des problèmes de corrosion sous contrainte) et des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine, la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver à venir sera sous forte vigilance. Dans ce contexte exceptionnel, le fonctionnement normal des marchés de l'énergie pourrait ne pas suffire à assurer à la fois un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement en électricité, tout en allouant au mieux les stocks disponibles de gaz naturel si la situation de l'approvisionnement en gaz empirait. Concrètement, il pourrait être nécessaire, soit de restreindre, voire suspendre,

le fonctionnement des centrales à gaz pour privilégier d'autres usages, soit, sur des périodes où l'équilibre entre l'offre et la demande en électricité serait également à risque, de réquisitionner ces centrales, pour qu'elles fonctionnent uniquement lorsque cela est estimé nécessaire à la sauvegarde du système électrique et pas à d'autres moments, afin de ne consommer que le strict nécessaire. Le présent article vise à permettre à la ministre chargée de l'énergie de prendre de telles mesures exceptionnelles, si la situation l'exige du fait de menaces sur la sécurité d'approvisionnement, en électricité ou en gaz. Il prévoit par ailleurs une indemnisation de l'exploitant dans ce cas, à hauteur de la perte matérielle directe et certaine.

**L'article 13** vise à faciliter et à accélérer l'installation d'un terminal méthanier flottant. Le marché européen du gaz naturel est marqué par une baisse importante des exportations de gaz russe vers l'Union européenne, et des risques additionnels de perturbations des flux gaziers habituels. Les possibilités d'importation de gaz naturel depuis l'Allemagne, la Belgique et la Suisse sont de ce fait réduites, ce qui restreint les capacités à la disposition des fournisseurs de gaz naturel pour assurer l'approvisionnement de leurs clients. Le raccordement d'un terminal méthanier flottant est une solution pour renforcer rapidement les capacités d'importation de gaz naturel et rétablir un système gazier permettant d'assurer l'approvisionnement des consommateurs français. Il s'agit par ailleurs d'une solution réversible, compatible avec les perspectives de baisse de la consommation de gaz naturel au cours des prochaines années.

Les dispositions envisagées permettront de sécuriser la disponibilité d'un terminal méthanier flottant nécessaire à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, en permettant au ministre chargé de l'énergie d'imposer le maintien en exploitation du terminal pour une durée déterminée. L'exploitant bénéficie en contrepartie d'une garantie de couverture des coûts, sous réserve de la vérification par la Commission de régulation de l'énergie que ces coûts correspondent bien à ceux d'opérateurs efficaces, et sous réserve qu'il ne soit pas d'ores et déjà bénéficiaire d'une dérogation à l'accès des tiers en application de l'article L. 111-109 du code de l'énergie.

Ce terminal méthanier flottant restera soumis aux règles et aux contrôles de sécurité applicables, en vertu du droit international maritime, à la catégorie de navires dont il relève. Le préfet pourra toutefois lui imposer des prescriptions particulières si nécessaire.

**L'article 14** vise à accélérer la réalisation d'un projet de terminal méthanier flottant dans le port du Havre et le raccordement de ce navire au réseau de transport de gaz naturel, afin d'assurer la capacité du réseau de transport de gaz naturel à satisfaire une demande raisonnable. Les dispositions envisagées ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond mais permettent d'accélérer les délais d'obtention des autorisations nécessaires en matière environnementale ou de patrimoine, ou d'anticiper certains travaux en donnant des garanties de protection de l'environnement. En particulier, sont prévues :

- une dispense d'évaluation environnementale pour le projet dans le cas où l'examen cas par cas conclurait à la nécessité de réaliser une telle évaluation en s'appuyant sur la transposition de l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;

- une disposition permettant, dans l'éventualité d'une destruction d'espèces protégées ou d'habitats d'espèces protégées, d'autoriser le démarrage des travaux sans attendre la validation finale des mesures de compensation, sur la base de mesures de compensation provisoires ou d'une poursuite ultérieure des travaux d'identification des mesures de compensation ;
- une disposition permettant de réaliser une partie des travaux de façon anticipée, dans des zones déjà artificialisées, sans attendre l'autorisation de l'ensemble du projet ;
- une disposition permettant de simplifier le contenu du dossier de demande de l'autorisation de construire et exploiter la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel ;
- une disposition visant à réduire les consultations obligatoires et à raccourcir le délai de consultation des communes concernées par la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel.

Des mesures similaires ont déjà été prises par l'Allemagne dans le cadre de la mise en œuvre de ses terminaux méthaniers flottants.

Le **chapitre II** prévoit des mesures relatives à la sécurité d'approvisionnement en électricité.

*L'article 15* a pour objet de permettre aux entreprises mentionnées à l'article L. 311-1 du code de l'énergie dont la fermeture est prévue par la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et qui ont mis en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, de réembaucher, sur la base du volontariat, en CDD ou en contrat de mission, des salariés en congé de reclassement en cas de reprise temporaire d'activité pour faire face à des difficultés d'approvisionnement en énergie susceptibles d'affecter la vie de la nation.

Le I de l'article prévoit la suspension du congé de reclassement des salariés licenciés pour motif économique en cas de réembauchage en CDD ou en contrat de mission par l'employeur initial, y compris dans les six mois qui suivent le licenciement pour motif économique, et reporte le terme initial du congé de reclassement à due concurrence des périodes de travail effectuée.

Le II de l'article autorise, à titre dérogatoire, le renouvellement de ces CDD ou contrats de mission dans la limite d'une durée totale de trente-six mois, sans délai de carence entre deux contrats.

Le III prévoit que ces dispositions dérogatoires et exceptionnelles ne sont applicables qu'aux contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 et jusqu'au 31 décembre 2023.

*L'article 16* encadre les conséquences des émissions de gaz à effet de serre des centrales à charbon. La France dispose encore de deux tranches ouvertes, de 600 MW chacune, de production électrique à partir de charbon (centrale de Cordemais). Une tranche supplémentaire de 600 MW (centrale de Saint Avold) s'est arrêtée fin mars 2022 et peut techniquement redémarrer.

La loi permet à ces tranches de fonctionner, toutefois l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie plafonne leurs émissions de gaz à effet de serre à une valeur fixée par décret. En l'état actuel du droit, ces tranches peuvent émettre jusqu'à 600 tCO<sub>2</sub> par MW installé entre le 1er mars et le 31 décembre 2022, puis jusqu'à 700 tCO<sub>2</sub> par MW pour chaque année à partir de 2023. Cela correspond à des limites de fonctionnement d'environ 600 h et 700 h, respectivement, pour des centrales à charbon. Compte-tenu de la faible disponibilité des centrales nucléaires (du fait des suites de la crise sanitaire et des problèmes de corrosion sous contrainte) et des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine, la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver à venir sera sous forte vigilance. Dans ces conditions, faire fonctionner les centrales à charbon plus que ce que permet le plafond actuel permettrait de limiter le risque sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Afin de limiter l'impact climatique d'un tel rehaussement, il est souhaité que les émissions allant au-delà du plafond actuel fassent l'objet d'une compensation carbone, via des projets de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans un autre secteur ou d'augmentation de l'absorption de CO<sub>2</sub>. Cette compensation viendrait en plus des obligations de restitution de quotas au titre du marché carbone européen.

Le **chapitre III** contient des dispositions pour organiser l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

*L'article 17* répond à une recommandation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) émise pour permettre une meilleure protection des consommateurs en cas de défaillance de leur fournisseur d'électricité.

La procédure de désignation du (des) fournisseur(s) de secours en électricité donne à la Commission de régulation de l'énergie un rôle central dans le dispositif. C'est notamment elle qui est chargée de l'élaboration du cahier des charges de l'appel à candidatures, de la détermination des fournisseurs tenus de présenter une candidature, ou de la tenue de l'appel à candidatures et de l'analyse des candidatures. A l'issue de la procédure, les fournisseurs de secours sont désignés par le ministre chargé de l'énergie. Saisie par le ministère pour élaborer le cahier des charges de l'appel à candidature, la Commission de régulation de l'énergie a délibéré le 14 octobre 2021. Dans cette délibération, la CRE propose que les potentiels volumes d'ARENH (accès régulé à l'électricité nucléaire historique) qui devaient être livrés au fournisseur défaillant soient répartis entre les fournisseurs de secours au prorata des volumes de consommation des portefeuilles repris par chacun et sur la base des profils de consommation associés à chaque catégorie. Or, le cadre législatif actuel de l'ARENH n'envisage pas de transfert ou cession de droits en dehors des guichets d'attribution annuels.

La mesure envisagée vient donc combler ce manque, en confiant également à la CRE le soin de fixer les conditions équitables de ce transfert, au bénéfice du consommateur impacté par la défaillance de son fournisseur d'électricité.

*L'article 18* répond également à une recommandation de la Commission de régulation de l'énergie émise dans son rapport du 18 janvier 2018 « Evaluation du dispositif ARENH entre 2011 et 2017 » et réitérée depuis. La suppression de l'obligation d'avoir un guichet infra-annuel simplifiera le fonctionnement du dispositif ARENH (accès régulé à l'électricité nucléaire historique) et éliminera les possibilités d'arbitrages opportunistes à mi-année avec le marché de gros.

*L'article 19* procède à la validation législative du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué en 2022, à titre exceptionnel, dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, en tant que sa régularité serait contestée pour le motif tiré du défaut, préalablement à son adoption, des consultations obligatoires prévues par le code de l'énergie et le code de commerce.

Cette validation est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, eu égard aux conséquences financières qu'entraînerait pour l'opérateur « Electricité de France », mais également pour les consommateurs, l'annulation contentieuse de ces dispositions.

Enfin, le projet de loi comporte un **titre IV** composé d'un article unique (*article 20*) qui modifie le code des transports afin de renforcer l'opérationnalité du dispositif existant d'indexation et tenir compte de l'évolution des motorisations des flottes de poids lourds dans une perspective de décarbonation de la flotte au regard des enjeux environnementaux nationaux (loi climat et résilience notamment) et européens (Green deal et paquet législatif « Fit pour 55 »).

En effet, les organisations professionnelles et des transporteurs ont alerté sur les conséquences de l'augmentation du prix des carburants sur le coût des prestations de transport de marchandises et la question de sa répercussion sur les donneurs d'ordre, notamment lorsque le carburant est du GNV (gaz naturel véhicule). L'acuité de cette question a été renforcée par les augmentations élevées induites par la crise ukrainienne. Actuellement, en raison du poids du poste « Carburant » dans le coût des prestations, l'article L. 3222-1 du code des transports prévoit d'ores et déjà un mécanisme d'indexation des contrats de transport routier aux évolutions des prix des carburants. Il s'agit d'une disposition d'ordre public assortie d'une sanction pénale prévoyant une amende maximale de 15 000 euros pour le cocontractant d'un transporteur routier qui manquerait à son obligation.

Le mécanisme actuel n'est plus satisfaisant au regard de deux facteurs :

- le développement du parc à motorisation alternative au gazole : si ce parc ne représente qu'actuellement 1% des véhicules lourds dédiés au transport de marchandises, les immatriculations de poids lourds à motorisation alternative ont représenté près de 5% de ces dernières en 2021. Au regard des objectifs de décarbonation de l'économie et de la stratégie nationale bas carbone, une évolution rapide doit être attendue ces prochaines années.
- les variations des prix des différentes énergies, qui ne sont pas identiques à celle du gazole.

L'objectif de la mesure prévue est de permettre aux cocontractants de réviser le prix initialement convenu pour prendre en compte la variation du coût du carburant entre la date de commande et la date de réalisation de l'opération de transport. Il appartient dans ce cadre aux parties aux contrats de mentionner la part relative du carburant dans le prix global retenu au moment de la signature du contrat et l'indice de référence permettant l'indexation entre la date de signature et son exécution. Ces dispositions s'imposent quel que soit le carburant utilisé. Il est à noter que si, dans le cadre de la liberté contractuelle, les parties au contrat peuvent choisir tout indicateur qu'elles souhaitent, le Comité National Routier publie, depuis plusieurs mois, des indices d'évolution du coût du carburant GNV.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Prime de partage de la valeur	<p>Caisse nationale d'assurance maladie</p> <p>Caisse nationale d'assurance vieillesse</p> <p>Caisse nationale des allocations familiales</p> <p>Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</p> <p>Agence centrale des organismes de sécurité sociale</p> <p>Commission accidents du travail-maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale</p> <p>Conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole</p>	
2	Baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants	<p>Agence centrale des organismes de sécurité sociale</p> <p>Caisse nationale d'assurance maladie</p> <p>Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants</p> <p>Caisse centrale de la mutualité sociale agricole</p>	
3	Favoriser la diffusion de l'intéressement	<p>Caisse nationale d'assurance maladie</p> <p>Caisse nationale d'assurance vieillesse</p> <p>Caisse nationale des allocations familiales</p> <p>Conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale</p> <p>Commission accidents du travail-maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale</p> <p>Conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole</p>	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	
4	Inciter les branches professionnelles à négocier (salaires/classifications)	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	
5	Anticipation de la revalorisation des retraites et des prestations sociales	<p>Caisse nationale de l'assurance maladie</p> <p>Caisse nationale des allocations familiales</p> <p>Commission accidents du travail-maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale</p> <p>Conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole</p> <p>Caisse nationale d'assurance vieillesse</p> <p>Caisse nationale des industries électriques et gazières</p> <p>Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales</p> <p>Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle</p> <p>Conseil national d'évaluation des normes</p>	
6	Bouclier loyers et anticipation des APL	<p>Conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole</p> <p>Caisse nationale des allocations familiales</p> <p>Conseil national de l'habitat</p> <p>Conseil national d'évaluation des normes</p>	
7	Modalités de résiliation des contrats conclus par voie électronique		
8	Résiliation en « trois clics » des contrats	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	d'assurance, couvrant les consommateurs, souscrits par voie électronique		
9	Aggravation des sanctions pour les pratiques commerciales déloyales		
10	Sécurisation du remplissage à 100% des stockages		
11	Extension du dispositif d'interruptibilité rémunérée de la consommation de gaz naturel		
12	Contrôle de la consommation des centrales électriques à gaz		
13	Régime de création d'un terminal méthanier flottant pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz		
14	Dérogations applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier sur le site du grand port maritime du Havre		
15	Reprise temporaire des centrales à charbon	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	
16	Compensation carbone en cas de reprise des centrales à charbon		
17	Transfert des droits d'accès régulé à l'électricité nucléaire		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	historique du fournisseur défaillant		
18	Suppression du guichet d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique de mi- année		
19	Validation du rehaussement du volume de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique		
20	Transports routiers de marchandises - Extension du mécanisme d'indexation gazole à l'ensemble des produits énergétiques		Consultation des organisations professionnelles de transporteurs routiers de marchandises Comité national routier

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Prime de partage de la valeur		
2	Baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants	Décret simple	Direction de la sécurité sociale
3	Favoriser la diffusion de l'intéressement	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale du Trésor Direction de la sécurité sociale Direction générale du travail
4	Inciter les branches professionnelles à négocier (salaires/ classifications)		
5	Anticipation de la revalorisation des retraites et des prestations sociales		
6	Bouclier loyers et anticipation des APL	Arrêté	Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
7	Modalités de résiliation des contrats conclus par voie électronique	Décret	Ministères économiques et financiers – Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
8	Résiliation en « trois clics » des contrats d'assurance, couvrant les consommateurs, souscrits par voie électronique	Décret	Direction générale du Trésor
9	Aggravation des sanctions pour les pratiques commerciales déloyales		
10	Sécurisation du remplissage à 100% des stockages	Décret Arrêté	Direction générale de l'énergie et du climat
11	Extension du dispositif d'interruptibilité rémunérée de la consommation de gaz naturel	Arrêté	Direction générale de l'énergie et du climat

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
12	Contrôle de la consommation des centrales électriques à gaz	Décision de la ministre chargée de l'énergie	Direction générale de l'énergie et du climat
13	Régime de création d'un terminal méthanier flottant pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz		
14	Dérogations applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier sur le site du grand port maritime du Havre		
15	Reprise temporaire des centrales à charbon		
16	Compensation carbone en cas de reprise des centrales à charbon	Décret	Direction générale de l'énergie et du climat
17	Transfert des droits d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique du fournisseur défaillant	Arrêté	Ministre chargé de l'énergie, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie
18	Suppression du guichet d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique de mi- année	Décret	Direction générale de l'énergie et du climat Ministères économiques et financiers - Direction des affaires juridiques
19	Validation du rehaussement du volume de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique		
20	Transports routiers de marchandises - Extension du mécanisme d'indexation gazole à l'ensemble des produits énergétiques		

## TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
<b>Montant moyen de la prime de partage de la valeur versée</b>	La prime est déclarée par les employeurs auprès des URSSAF ce qui permettra à l'ACOSS d'assurer un suivi de l'évolution de son montant.	Hausse par rapport aux primes précédentes	Au plus tard, avant le 31 décembre 2024	Article 1 <sup>er</sup>  Le relèvement du plafond de la prime exonérée doit conduire à une hausse significative de son niveau, afin d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés concernés.
<b>Nombre de salariés concernés par la prime de partage de la valeur</b>	La prime est déclarée par les employeurs auprès des URSSAF ce qui permettra à l'ACOSS d'assurer un suivi de l'évolution du nombre de salariés concernés.	Hausse par rapport aux primes précédentes	Au plus tard, avant le 31 décembre 2024	Article 1 <sup>er</sup>  La pérennisation du dispositif, qui permet un versement toute l'année, de même que son plafond relevé doit conduire à un élargissement de son versement comme moyen de partage de valeur ajoutée au sein de l'entreprise.
<b>Nombre d'entreprises de moins de 50 salariés couvertes par un dispositif d'intéressement</b>	La DARES effectue un suivi statistique des dispositifs d'épargne salariale <i>via</i> deux enquêtes, l'enquête PIPA dans les entreprises de 10 salariés ou plus et l'enquête TPE dans les entreprises de moins de 10 salariés (publication annuelle)	Hausse par rapport aux chiffres actuels	Au plus tard à l'été 2025 (les mesures prendront effet en 2023 avec le dépôt des prochaines décisions d'intéressement et la DARES fait les analyses des chiffres de 2023 en 2024	Article 3  Les mesures relatives à l'intéressement proposées doivent favoriser son développement dans les entreprises de moins de 50 salariés

			pour une publication en 2025)	
<b>Nombre de téléchargements d'accord ou de décision unilatérale type sur l'intéressement à partir du site « mon intéressement pas à pas »</b>	L'URSSAF caisse nationale peut suivre le nombre de documents types téléchargés par les utilisateurs	La mesure étant nouvelle, l'objectif est de pouvoir constater une appropriation du dispositif par les entreprises et les partenaires sociaux	Deuxième semestre 2023 (entrée en vigueur de la mesure au 1er janvier 2023)	Article 3 Les mesures proposées doivent permettre de sécuriser les entreprises dans la rédaction de leurs accords ou décision unilatérale d'intéressement
<b>Diminution du nombre de branches en situation de non-conformité au regard du SMIC pendant toute une année</b>	La direction générale du travail opère un suivi régulier de la conformité au SMIC des minima de branche du secteur général de plus de 5000 salariés via le comité de suivi de la négociation salariale qui a lieu deux fois par an	Diminution par rapport aux chiffres actuels	2023	Article 4 Il s'agit d'inciter les branches à garantir le respect du SMIC par leur minima en utilisant comme levier la restructuration des branches
<b>Nombre de contrats résiliés grâce à la fonctionnalité proposée</b>	La DGCCRF est l'administration qui sera en charge de surveiller la bonne application de cette mesure. Elle pourra à ce titre piloter la mise en place d'un dispositif de suivi, en lien avec le monde économique et notamment la FEVAD (Fédération des entreprises de vente à distance), qui est l'organisation professionnelle <i>a priori</i> la mieux placée pour mesurer les contrats résiliés par cette fonctionnalité, en tant que de besoin en lien	Accélération	Un an après l'entrée en vigueur de la loi	Article 7 Faciliter la résiliation des contrats souscrits par voie électronique

	<p>avec d'autres fédérations professionnelles.</p> <p>Cette question intéressant également l'Allemagne, elle pourrait faire l'objet d'une étude du comité consommateur de l'OCDE</p>			
--	--	--	--	--

<p><b>Nombre de contentieux de la résiliation des contrats d'assurance et nombre de contrats résiliés selon cette modalité</b></p>	<p>Mesurer les contrats résiliés par cette fonctionnalité, notamment par (i) une diminution du contentieux de la résiliation des contrats d'assurance notamment auprès de la médiation de l'Assurance, (ii) une étude qui pourrait être menée par le Comité consultatif du secteur financier pour apprécier les bienfaits de cette réforme au regard de l'accroissement du nombre de résiliation et de la stimulation de la concurrence.</p>	<p>Au niveau global, près de 9% des saisines recevables du médiateur de l'Assurance sont relatives à la résiliation des contrats d'assurance. Il est donc visé une baisse de 1 à 2% étant étendu que les contrats souscrits uniquement par voie électronique représentent près de 10% des 150 millions de contrats d'assurance. Ce chiffre devrait d'ailleurs augmenter dans les années à venir</p>	<p>Un an après l'entrée en vigueur du dispositif</p>	<p>Article 8</p> <p>Faciliter la résiliation des contrats d'assurance, couvrant des consommateurs, conclus à distance (résiliation « en trois clics »).</p> <p>L'objectif principal est une réduction importante du nombre d'actions à effectuer sur le support numérique pour résilier son contrat, ce nombre devant s'approcher fortement du nombre d'actions nécessaires à la souscription</p>
--	--	---	--	---

<p><b>Nombre de sanctions pénales prises dans le cadre des pratiques commerciales déloyales et de tromperie avec situations aggravantes</b></p>	<p>La DGCCRF est compétente pour rechercher et constater les pratiques commerciales déloyales ainsi que les tromperies et, en lien avec la DACG, peut mesurer le nombre de sanctions pénales prononcées pour de tels délits lorsqu'ils sont commis avec circonstances aggravantes</p>	<p>Réduction du nombre de pratiques commerciales trompeuses et agressives</p>	<p>Un an après l'entrée en vigueur de la loi</p>	<p>Article 9</p> <p>Renforcement de la protection des intérêts économiques des consommateurs</p>
---	---	---	--	--

# TITRE I – PROTECTION DU NIVEAU DE VIE DES FRANÇAIS

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> – VALORISATION DU TRAVAIL ET PARTAGE DE LA VALEUR

### Article 1<sup>er</sup> : Prime de partage de la valeur

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Dans le contexte d'une inflation soutenue liée aux suites de la crise du covid-19 et à la guerre en Ukraine (+ 5,2 % entre mai 2021 et mai 2022 selon les estimations de l'INSEE), tirée par une accélération des prix des services (+ 3,2 %), de l'alimentation (+ 4,2 %), des produits manufacturés (+ 2,9 %) et des prix de l'énergie qui restent en forte hausse (+ 28 % sur un an), la part du revenu des ménages dédiée aux dépenses de consommation du quotidien augmente mécaniquement, réduisant d'autant le pouvoir d'achat disponible.

La mesure proposée s'inscrit dans le prolongement de celles prises par le Gouvernement au cours du précédent quinquennat pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et plus particulièrement des précédentes primes exceptionnelles de pouvoir d'achat.

En effet, en décembre 2018, un dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA)<sup>1</sup> exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations et contributions sociales dans la limite de 1 000 € a été créé. Cette prime pouvait être versée, sur une base volontaire, par les employeurs à leurs salariés percevant un salaire inférieur à trois salaires minimum de croissance (SMIC), entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019, et bénéficiait sous réserve du respect de ces conditions d'une exonération totale de cotisations et contributions sociales et d'impôt. Ce dispositif temporaire a été reconduit, à des conditions légèrement différentes<sup>2</sup>, à deux reprises depuis<sup>3</sup>, d'abord pour faciliter le partage de la valeur en entreprise et selon des

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales

<sup>2</sup> Les deux dispositifs suivants ont conservé ce premier plafond de 1 000 € et prévoyaient un second plafond de 2 000 € applicable dans les entreprises ayant conclu un accord d'intéressement et, pour la prime prévue par la LFR pour 2021, dans les entreprises de moins de 50 salariés et celles qui s'engagent à mettre en place des actions de revalorisation des salariés travaillant en « deuxième ligne » face à l'épidémie de covid-19.

<sup>3</sup> Article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 dans sa version initiale et modifiée par l'article 3 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ; article 4 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021

modalités permettant d’accompagner la mise en œuvre des mesures de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), puis pour permettre aux employeurs de récompenser les salariés particulièrement investis et mobilisés dans le cadre de la crise sanitaire liée à l’épidémie de covid-19.

Au total, plus de 8 milliards d’euros ont été versés depuis décembre 2018, à plusieurs millions de salariés. En 2021 et 2022, au titre du dernier dispositif, plus de 500 000 établissements ont versé 2,8 milliards d’euros à 5,2 millions de salariés.

Année	Montant de PEPA versé	Nombre d’établissements ayant versé une PEPA	Nombre de bénéficiaires de PEPA	Montant moyen de PEPA par bénéficiaire
2019	2,26 Md€	470 158	4 907 813	461 €
2020	3,21 Md€	585 806	5 214 619	66 €
2021	1,94 Md€	431 785	3 384 058	572 €
2022	0,89 Md€	145 742	1 800 694	494 €
<b>Total</b>	<b>8,3 Md€</b>	<b>1 633 491</b>	<b>15 307 184</b>	<b>542 €</b>

Par ailleurs, en vue d’encourager une meilleure répartition des bénéfices générés par les entreprises, certains dispositifs, comme l’intéressement<sup>4</sup> ou la participation<sup>5</sup>, bénéficient d’ores et déjà d’un régime social favorable puisqu’ils sont exonérés de cotisations sociales. Ces dispositifs permettent de partager la valeur des entreprises, en associant collectivement les salariés aux résultats ou performances de ces dernières. Leur déploiement, fortement encouragé lors du précédent quinquennat, demeure cependant facultatif pour certaines entreprises, notamment en deçà de 50 salariés.

Au regard des données chiffrées disponibles, il apparaît que les entreprises de moins de 50 salariés non soumises à l’obligation de mettre en œuvre un dispositif de partage de la valeur versent en général un montant moyen de prime plus important que les autres entreprises. Ce dispositif, facile à mettre en œuvre et bien connu des employeurs, semble donc répondre à un besoin de redistribution de la valeur au sein de ces entreprises. Ainsi, plus de 25 % des salariés percevant une rémunération inférieure à 3 SMIC ont perçu une prime exceptionnelle au titre d’au moins un des trois dispositifs de prime précédents.

<sup>4</sup> Titre Ier du livre III de la troisième partie du code du travail

<sup>5</sup> Titre IIe du livre III de la troisième partie du code du travail

Les données disponibles sur les effets des dispositifs précédents doivent être prises avec précaution cependant. En effet, les circonstances particulières de leur mise en œuvre, les évolutions de paramètres qui en ont modifié les limites et conditions de versement et l'absence de recul significatif sur les données ne permettent pas d'en tirer des conclusions générales sur les différents dispositifs, dont celui proposé diffère par ailleurs sur plusieurs points.

Tranche d'effectifs salariés	2021		2022	
	Montant total de prime PEPA versé	Montant moyen prime PEPA	Montant total de prime PEPA versé	Montant moyen prime PEPA
0 à 9	536 584 151 €	786 €	116 827 035 €	703 €
10 à 19	242 598 685 €	703 €	64 527 356 €	618 €
20 à 49	254 979 715 €	619 €	87 649 025 €	545 €
50 à 99	115 046 620 €	495 €	52 256 619 €	464 €
100 à 249	145 321 080 €	468 €	81 987 338 €	435 €
250 à 499	101 326 748 €	463 €	65 254 099 €	423 €
500 à 1999	175 979 252 €	469 €	142 290 176 €	465 €
2000 et plus	272 197 597 €	337 €	237 335 004 €	391 €

Ces dispositifs ponctuels ont toutefois pris fin. La prime créée par la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021<sup>6</sup> devait être versée au plus tard le 31 mars 2022 afin de bénéficier des exonérations prévues par la loi.

Même si les mesures de la loi PACTE et celles prévues par le présent projet de loi sont de nature à en faciliter progressivement la conclusion, les accords d'intéressement encouragés par le Gouvernement ne permettront pas de faire bénéficier à la totalité des salariés, notamment dans les petites entreprises qui en sont aujourd'hui dépourvues, de primes supplémentaires dont l'urgence est réelle au regard d'un contexte d'inflation.

<sup>6</sup> Article 4 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Conformément à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, les règles relatives à l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations et contributions sociales relèvent du domaine de la loi.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Il convient de rappeler que l'article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre de :

- déterminer les conditions du droit ou l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale;
- définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres.

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

Elle respecte également la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950.

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'exonération de cotisations et contributions sociales ou d'impositions de toute nature d'une partie de la rémunération versée aux salariés relève du champ de compétence du législateur conformément à l'article 34 de la Constitution.

Le dernier dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat prévu par l'article 4 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 était applicable jusqu'au 31 mars 2022, et les employeurs n'ont donc plus la possibilité de procéder au versement de primes exceptionnelles exonérées.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le dispositif poursuit concomitamment deux objectifs :

- Le premier est d'inciter les employeurs à soutenir de manière immédiate et sensible les revenus de leurs salariés pour protéger leur pouvoir d'achat face à l'inflation. Cet objectif vise tout particulièrement les salariés dont la rémunération est la plus faible (inférieure à 3 SMIC) ;
- Le second est d'encourager durablement le développement du partage de la valeur au sein des entreprises, de manière directe par le versement de la prime, et de manière indirecte en conditionnant le versement des montants les plus élevés à la conclusion d'accords d'intéressement ou de participation, afin d'organiser une association pérenne des salariés aux résultats des entreprises.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Option 1 : reconduire pour trois ans le dispositif de prime de pouvoir d'achat, exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux, sous une forme forfaitaire, modulable uniquement en fonction du temps de présence des salariés, avec la mise en place de trois plafonds : à 1 000 € sans condition pour toutes les entreprises, à 3 000 € sans condition pour les entreprises de moins de 50 salariés et à la condition d'avoir conclu un accord d'intéressement pour les autres. L'accès au dernier plafond de 6 000 € serait conditionné au versement d'un montant minimal d'intéressement ou de participation.

Ce dispositif serait toutefois plus contraignant que le dispositif antérieur pour les entreprises de moins de 50 salariés. En contraignant fortement le montant des primes versées aux salariés, qui serait identique pour tous et ne pourrait plus être modulé sauf en fonction de la durée de présence, ce dispositif pourrait aller à l'encontre de l'objectif poursuivi et dissuader certains employeurs de l'utiliser.

Option 2 : reconduire le dispositif de prime de pouvoir d'achat, exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux, sous un seul plafond de 6 000 € sans condition pour l'ensemble des entreprises quelle que soit leur taille.

Toutefois, une telle prime, exonérée de tout prélèvement, pourrait conduire à moins recourir à d'autres dispositifs de partage de la valeur en entreprise comme l'intéressement ou la participation. En outre, elle risquerait de freiner la revalorisation des salaires en incitant à augmenter plutôt la prime que d'autres éléments de rémunération (primes de fin d'année, de rendement) voire progressivement freiner les revalorisations salariales. Au final, l'absence de toute condition sous un plafond élevé ne serait pas favorable pour le pouvoir d'achat. Par ailleurs, il résulterait de ce dispositif un coût important pour les finances publiques, mais aussi des effets sociaux défavorables à long terme, la prime n'ouvrant aucun droit contributif.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure proposée crée un dispositif pérenne de prime de partage de la valeur soumise au même régime social et fiscal que l'intéressement lorsqu'il est immédiatement disponible pour le salarié, bénéficiant à l'ensemble des salariés quel que soit le niveau de leur rémunération, d'un montant pouvant s'élever jusqu'à 6 000 euros. Ces primes seront ainsi exonérées de toutes cotisations sociales patronales et salariales, mais assujetties pour les salariés à l'impôt sur le revenu et à la CSG-CRDS au taux de 9,7 %, et pour les employeurs au forfait social au taux de 20%, à l'exception des employeurs de moins de 250 salariés qui seront exonérés de cette contribution. L'exonération sera applicable aux primes versées à compter du 1<sup>er</sup> août 2022.

Afin de soutenir plus particulièrement le pouvoir d'achat des salariés faiblement rémunérés dans un contexte de forte inflation, une exonération totale des prélèvements sociaux et fiscaux bénéficiera, jusqu'au 31 décembre 2023 aux primes versées à des salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC. Ce plafond est proportionné au temps de présence effective pendant l'année écoulée et de la durée de travail prévue au contrat. Ce régime d'exonération totale, temporaire, se justifie donc par la nécessité de soutenir rapidement le pouvoir d'achat des salariés.

L'ensemble des employeurs visés à l'article L. 3311-1 du code du travail, en capacité juridique de conclure un accord d'intéressement, et les salariés qui en relèvent, sont éligibles aux exonérations. Cela inclut les employeurs de droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ainsi que les établissements publics administratifs (EPA) lorsqu'ils emploient du personnel de droit privé.

Sur l'ensemble des périodes, toute entreprise éligible pourra verser un montant de prime de son choix, exonérée dans la limite de 3 000 €.

Toutefois, le montant maximal exonéré sera porté à 6 000 € :

- pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés – au sein desquelles les dispositifs de partage de la valeur sont actuellement peu mobilisés – qui auront conclu un accord d'intéressement ou de participation au titre de l'exercice concerné ;
- pour les entreprises d'au moins 50 salariés, dès lors qu'elles auront conclu un accord d'intéressement au titre de l'exercice concerné, la mise en place de la participation étant déjà obligatoire pour les entreprises d'au moins 50 salariés (les entreprises ayant récemment franchi le seuil de 50 salariés et de ce fait non encore soumises à cette obligation auront le choix, comme les entreprises de moins de 50 salariés, entre la mise en place d'un accord de participation ou d'intéressement).

Les associations et fondations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général ainsi que les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) pourront verser cette prime jusqu'à 6 000 € sans que ces conditions soient applicables.

Les employeurs auront la possibilité de moduler ce montant en fonction de la rémunération, du temps de présence effective pendant l'année écoulée et de la durée de travail prévue au contrat, ou en combinant ces critères.

Afin de garantir que cette prime corresponde à un élément de rémunération supplémentaire, la mesure prévoit qu'elle ne pourra se substituer à aucun élément de rémunération prévu au contrat de travail, par convention, accord collectif ou par les usages. Pour cette même raison, la prime devra être versée en une seule fois à chaque salarié ou pourra être fractionnée mais sans pouvoir être versée mensuellement en même temps que le salaire. L'accord ou la DUE instituant la prime pourra prévoir un versement en plusieurs échéances.

Pour l'année 2022, l'exonération d'impôt sur le revenu pour un même salarié sera limitée à 6 000 € pour le montant cumulé de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat prévue par la loi de finances rectificative pour 2021 du 19 juillet 2021 et de la prime prévue par le présent article.

Les montants de prime exonérés d'impôt sur le revenu versés aux salariés concernés seront inclus dans leur revenu fiscal de référence. Ils seront également intégrés dans les ressources prises en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, de la prime d'activité et pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le premier dispositif d'exonération étant temporaire, la disposition n'est pas codifiée.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure relève de la seule compétence de la France.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En renforçant le pouvoir d'achat des ménages, en particulier de ceux dont la propension marginale à consommer est la plus importante, la mesure est susceptible d'avoir des effets positifs à court terme sur la consommation et l'activité économique.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Le présent article a un impact sur les employeurs puisqu'il crée un dispositif qu'ils pourront utiliser pour rémunérer leurs salariés<sup>7</sup>, avec un coût plus faible pour les entreprises compte tenu du fait que la prime est exonérée de cotisations sociales et, à partir de 2024, assujettie au forfait social dans les mêmes conditions que l'intéressement.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

L'exonération des primes correspondant à une rémunération qui n'aurait pas été versée en l'absence de ce dispositif n'occasionne pas de coût direct. Les conditions fixées pour l'attribution de la prime et ses conditions de versement visent à éviter qu'elle ne se substitue à d'autres éléments de rémunération qui auraient été versés (par exemple à l'occasion des revalorisations annuelles), et que son versement s'accompagne de celui d'intéressement et de participation, ce qui permettra que l'exonération soit également sans effet sur la progression future de la masse salariale cotisée.

Le caractère temporaire de l'exonération fiscale limite fortement la possibilité de la substituer à des éléments pérennes de rémunération. A l'issue de la période prévue par la loi, elle aura le même régime social que les sommes résultant de l'intéressement et redeviendra imposable à l'impôt sur le revenu, au même titre que les versements effectués au titre de l'intéressement immédiatement appréhendés par le contribuable.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

---

<sup>7</sup> En équivalent temps plein.

Les outils déclaratifs mis en place par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour la déclaration des précédentes primes exceptionnelles pourront être réutilisés, et la mesure n'implique aucune charge administrative supplémentaire pérenne.

Cette prime donnera néanmoins lieu à un suivi par l'ACOSS et l'administration, ainsi qu'à des actions de communication, correspondant à une charge temporaire et limitée, sans qu'il soit nécessaire de prévoir des emplois publics dédiés.

La mise en place d'accords d'intéressement a par ailleurs été facilitée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi « PACTE ».

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Le présent article n'a pas d'impact direct sur l'emploi et le marché du travail.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Le présent article bénéficiera aux travailleurs en ESAT.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Le présent article n'a pas d'impact sur les professions réglementées.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette prime augmentera la rémunération des salariés concernés et permettra, à court terme, de soutenir exceptionnellement le pouvoir d'achat des salariés les plus faiblement rémunérés grâce à l'exonération complète d'impôt sur le revenu et contributions sociales. Pour rappel, les anciennes versions de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) ont permis à environ 6 millions de salariés de recevoir de leur employeur au moins une prime exceptionnelle, d'un montant moyen de 500 €. Au total, près de 8 milliards d'euros de primes ont été versés par les entreprises depuis 2018 et 2,7 milliards d'euros rien qu'entre 2021 et 2022.

Le relèvement du plafond devrait conduire à une hausse du montant moyen versé. Il est également probable qu'un plus grand nombre de salariés soit concerné du fait de l'allègement des conditions de versement pour les entreprises de 50 salariés et plus.

A titre d'exemple, une hausse de 50 % seulement des montants moyens versés et du nombre de bénéficiaires représenterait des gains de pouvoir d'achat de plus de 6 milliards d'euros. Pour un salarié rémunéré 1,5 SMIC, soit environ 2 000 € nets, une prime moyenne de 750 € représente une hausse de rémunération de plus de 3 %.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le présent article n'a pas d'impact direct sur l'environnement.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), les Conseils d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la commission AT-MP du régime général de sécurité sociale, ainsi que le conseil central d'administration de la MSA (CCMSA) ont été saisis pour avis en application des articles L. 200-3 du code de la sécurité sociale et L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime prévoyant une saisine de ces organismes pour les mesures législatives qui entrent dans leur champ de compétence.

Tous ont rendu un avis favorable. Les avis ont été rendus le 28 juin 2022 pour le Conseil d'administration de la CNAF, le 29 juin 2022 pour le Conseil d'administration de la CCMSA ; le 30 juin 2022 pour le Conseil de la CNAM, la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, le Conseil d'administration de l'ACOSS et celui de la CNAV.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> août 2022.

Un suivi sera réalisé par l'ACOSS afin de pouvoir établir un bilan de la diffusion du dispositif selon plusieurs critères (notamment répartition géographique, par taille d'entreprise, montant moyen de la prime).

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

**Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :**

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application par mention expresse

**Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :**

Saint-Barthélemy	Application de plein droit
Saint-Martin	Application de plein droit
Saint-Pierre-et-Miquelon	Application par mention expresse
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

**5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

## **Article 2 : Baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le Président de la République a annoncé une baisse des cotisations bénéficiant aux travailleurs indépendants leur permettant de voir leur pouvoir d'achat annuel progresser de 550 € pour ceux ayant un revenu équivalent au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Cette mesure s'inscrit tout d'abord dans un contexte d'inflation élevée (+ 5,2 % entre mai 2021 et mai 2022), et qui continue de progresser selon les prévisions de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Elle participera avec plusieurs autres mesures de soutien au pouvoir d'achat des salariés déjà mises en place (l'indexation du SMIC de près de 6 % sur un an pour les salariés soit 91 € bruts par mois pour les salariés<sup>8</sup>, la revalorisation de l'indice minimal de traitement de 42 euros bruts pour les fonctionnaires<sup>9</sup> ou les mesures du projet de loi de finances rectificative pour 2022) ou prévues par le présent projet de loi (telles que la revalorisation anticipée des prestations sociales notamment), à permettre aux publics les plus touchés d'affronter cette conjoncture difficile. Compléter cette palette de mesures par un dispositif dédié aux travailleurs indépendants est d'autant plus nécessaire que cette population est particulièrement concernée par des faibles revenus. Les professionnels ainsi concernés sont les artisans, les commerçants, l'ensemble des professions libérales ainsi que les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, dont le nombre total s'élève à 2,25 millions de personnes environ, auxquels il faut ajouter 1 145 000 de micro-entrepreneurs économiquement actifs au second semestre 2021. Pour près d'un quart des travailleurs indépendants non agricoles (22 %), comme pour plus d'un tiers des travailleurs indépendant agricoles, les revenus net d'activité annuels sont en effet inférieurs à la moitié du SMIC annuel<sup>10</sup>.

Une baisse pérenne de cotisations à ces niveaux de rémunération vise également à renforcer la convergence entre l'effort contributif des travailleurs indépendants et celui des salariés pour l'acquisition des mêmes droits, dans un contexte où les cotisations des employeurs du secteur privé (du fait du renforcement des allègements généraux sur les rémunérations les plus faibles)

---

<sup>8</sup> Arrêté du 27 septembre 2021 relatif au relèvement du salaire minimum de croissance.

Décret n° 2021-1741 du 22 décembre 2021 portant relèvement du salaire minimum de croissance.

Arrêté du 19 avril 2022 relatif au relèvement du salaire minimum de croissance.

<sup>9</sup> Décret n° 2022-586 du 20 avril 2022 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

<sup>10</sup> Soit 7 816 euros nets depuis le 1<sup>er</sup> mai 2022, le SIMC ayant été revalorisé à cette date à 15 632 euros nets par an.

mais aussi de leurs salariés (suppression des cotisations maladie et chômage) ont fortement diminué<sup>11</sup>.

Une nouvelle baisse des cotisations, après celles intervenues en 2015 dans le cadre du Pacte de responsabilité et en 2018 dans le cadre de la mesure en faveur du pouvoir d'achat des actifs<sup>12</sup>, doit donc bénéficier aux travailleurs indépendants à faible revenu, en vue de leur permettre de voir leur pouvoir d'achat progresser de 550 euros au niveau du SMIC (15 632 euros nets), soit 3 % de leur revenu environ.

Les assurés de la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI) et les travailleurs non-salariés agricoles (TNSA) affiliés à la mutualité sociale agricole (MSA) bénéficient déjà de taux de cotisations maladie et famille réduits en fonction du niveau de leur rémunération. Un renforcement de la réduction du taux de cotisation maladie, qui passera par sa suppression en cas de revenu inférieur ou égal au SMIC rapprochera ainsi davantage les niveaux de prélèvements des indépendants de ceux des salariés, pour lesquels aucune cotisation salariale maladie ou famille n'est due au niveau du SMIC.

Cette mesure appelée à la fois par la conjoncture et par des considérations plus structurelles pourra être effectivement mise en place pour le calcul des cotisations dues au titre de 2022<sup>13</sup> pour un coût annuel de l'ordre de 320 M€ (et de l'ordre de 440 M€ en incluant les micro entrepreneurs)

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Conformément à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, la modification des principaux paramètres actuels de calcul de ces cotisations, en vue de les diminuer, relève du champ de compétence du législateur qui a d'ailleurs déjà procédé de la sorte en 2015<sup>14</sup> et en 2018<sup>15</sup>.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

---

<sup>11</sup> Articles 8 et 9 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018

<sup>12</sup> LFSS pour 2018 qui a renforcé la réduction des taux de cotisation des allocations familiales ainsi que l'exonération dégressive des taux de cotisation d'assurance maladie

<sup>13</sup> Sur les revenus déclarés en 2023 au titre de l'année 2022 pour les TI non agricoles

<sup>14</sup> Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

<sup>15</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Dans un contexte de forte hausse des prix, des mécanismes permettent d'indexer les salaires tels que la revalorisation du SMIC en cours d'année si l'indice des prix à la consommation augmente d'au moins 2% et la revalorisation de l'indice minimum de traitement des agents publics des trois fonctions publiques au niveau du SMIC. Aucun de ces mécanismes n'est par construction applicable aux travailleurs indépendants dont les revenus sont totalement liés à l'activité et à la structure des charges professionnelles ainsi que des prélèvements.

Ainsi, malgré les réformes des prélèvements conduites depuis 2015, le niveau de cotisations des travailleurs indépendants dont le revenu est en-dessous et au niveau du SMIC demeure élevé au regard de la faiblesse des revenus considérés, notamment en comparaison de celui des salariés et en particulier sur la branche maladie. En effet, aucune cotisation patronale n'est due lorsque le revenu du salarié se situe au niveau du SMIC<sup>16</sup>. Les tableaux présentés au paragraphe suivant précisent le niveau des taux de cotisation à ce même niveau d'un SMIC pour les travailleurs indépendants, selon qu'ils soient artisans ou commerçants (30,11 %), professionnels libéraux (13,63 % hors cotisation pour la retraite complémentaire ou l'invalidité décès<sup>17</sup>) ou chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole à titre principal ou exclusif (30,53 %).

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise :

- à améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs indépendants aux revenus les plus faibles ;

---

<sup>16</sup> Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

<sup>17</sup> Les professionnels libéraux, mentionnés à l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale) relève tous, à l'exception des avocats, d'une section professionnelle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Ces sections professionnelles, qui sont au nombre de dix, constituent autant de caisses en charge de la gestion de la retraite complémentaire et l'assurance invalidité décès des professions libérales : CARMF (médecins), CARCDSF (chirurgiens-dentistes et sages-femmes), CARPIMKO (auxiliaires médicaux), CAVP (pharmaciens), CAVOM (officiers ministériels et officiers publics), CPRN (notaires), CARPV (vétérinaires), CAVEC (experts-comptables et commissaires aux comptes), CAVAMAC (agents généraux d'assurance) et CIPAV (qui regroupe plus d'une vingtaine de professions mentionnées à l'article R. 641-1, 11° : psychothérapeutes, psychologues, ergothérapeutes, architectes, architectes d'intérieur, économistes de la construction, géomètres-experts, ingénieurs-conseils ...). La caisse des avocats (CBF) est, elle, indépendante de la CNAVPL. Les dix sections professionnelles et la CBF disposent chacune de leurs propres paramètres de gestion (assiette, taux de cotisation ...) pour la retraite complémentaire et l'invalidité décès.

- à rapprocher les efforts contributifs entre les travailleurs indépendants d'une part, et les salariés et fonctionnaires à faibles revenus d'autre part.

Cette nouvelle baisse des cotisations sociales s'inscrit dans la continuité des mesures d'alignement des conditions d'assujettissement des indépendants avec celles des salariés.

Ainsi, malgré la mise en place d'un taux progressif de cotisations maladie et famille, les cotisations sur les faibles revenus demeurent supérieures à celles pesant sur les salaires, notamment du fait des allègements généraux sur les bas salaires dont bénéficient leurs employeurs, allègements qui réduisent considérablement le niveau de cotisation jusqu'au niveau du SMIC. La mesure proposée de renforcement des réductions de taux de cotisation maladie en cas de revenu inférieur ou égal au SMIC, permet de rapprocher les niveaux de prélèvements des travailleurs indépendants de ceux des salariés, pour lesquels aucune cotisation salariale maladie ou famille n'est due au niveau du SMIC.

Compte tenu des réductions de cotisations en fonction du revenu dont bénéficient aujourd'hui les indépendants (entre 0 et 110 % du plafond annuel de la sécurité sociale – PASS, soit 41 136 € en 2022 – pour la cotisation maladie, entre 0 et 140 % du PASS pour la cotisation d'allocations familiales), ainsi que des assiettes minimales qui leur sont applicables à ce niveau de revenu (40 % du PASS pour les cotisations maladie et indemnités journalières – IJ – des artisans et commerçants et pour la cotisation IJ des libéraux), un indépendant disposant d'un **revenu net équivalent à 15 632 €**, soit 1 SMIC annuel net au 1<sup>er</sup> mai 2022, égal à 38 % du PASS, acquitte les cotisations suivantes :

Pour les travailleurs indépendants cotisant au réel, hors libéraux, pour un revenu égal au SMIC

Risques	Taux réglementaires (%)	Taux effectifs après exonérations (%)	Montant en euros
Maladie maternité dont IJ	7,20	4,06	635
Vieillesse plafonnée (1 PASS)	17,15	17,15	2 681
Vieillesse déplafonnée	0,60	0,60	94
Vieillesse complémentaire	7,00	7,00	1 094
Invalidité décès	1,30	1,30	203
Famille	3,10	0,00	0
<b>Total cotisations</b>	<b>36,35</b>	<b>30,11</b>	<b>4707</b>

Pour les professionnels libéraux

Risques	Taux réglementaires (%)	Taux effectifs après exonérations (%)	Montant en euros
Maladie maternité	6,50	3,23	504
IJ maladie	0,30	0,30	49
Vieillesse plafonnée (1 PASS)	8,23	8,23	1 287
Vieillesse déplafonnée	1,87	1,87	292
Vieillesse complémentaire	Selon sections professionnelles		
Invalidité décès	Forfaitaire selon sections professionnelles		

Famille	3,10	0,00	0
<b>Total cotisations (hors retraite complémentaire et inval. décès)</b>	<b>20</b>	<b>13,63</b>	

Pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole à titre principal ou exclusif pour un revenu égal au SMIC

Risques	Taux réglementaires (%)	Taux effectifs après exonérations (%)	Montant en euros
Maladie maternité	6,50	3,23	504
IJ maladie (forfaitaire)	Forfaitaire	1,15	180
Invalidité	1,1	1,1	172
Vieillesse plafonnée (1 PASS)	14,87	14,87	2 324
Vieillesse déplafonnée	2,24	2,24	350
Vieillesse complémentaire obligatoire	4,00	4,92	769
Famille	3,10	0,00	0
AT-MP (cotisation pivot)	Forfaitaire modulable	3,02	472
<b>Total cotisations</b>		<b>30,53</b>	

Les cotisations d'allocations familiales sont déjà nulles à ce niveau de revenu. Il n'est pas non plus envisageable de modifier les taux de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) qui sont des contributions universelles dont les taux sont uniformes sur l'ensemble des revenus d'activité.

Les cotisations vieillesse, contributives, ont un taux fixe de 17,75 % pour les artisans et commerçants, soit autant que la somme des cotisations salariales et patronales, avec toutefois une répartition différente entre cotisations plafonnée et déplafonnée, et de 10,10 % pour les professionnels libéraux. Elles s'appliquent sur une assiette minimale égale à 11,5 % du PASS, garantissant en principe la validation d'au moins trois trimestres de retraite quel que soit le niveau du revenu, soit une cotisation vieillesse d'un montant au moins égal à 839 €. Les non-salariés agricoles (NSA) sont redevables d'une cotisation plafonnée de retraite forfaitaire au taux de 3,32 % avec une assiette minimale de 800 SMIC horaire, et d'une cotisation de retraite proportionnelle au taux de 13,79 % sur une assiette minimale de 600 SMIC horaire. Cette dernière cotisation se scinde en une part plafonnée au taux de 11,55 % et une part déplafonnée au taux de 2,24 %. La cotisation minimale d'assurance vieillesse globale s'élève pour les non-salariés agricoles à 1 155 €.

Dès lors, pour baisser les cotisations au niveau souhaité, il est possible d'abaisser :

- Les **cotisations d'assurance vieillesse de base** (17,75% à la SSTI) ;
- Ou les **cotisations d'assurance maladie maternité et invalidité décès**. A noter que les taux de cotisation d'assurance maladie des artisans commerçants et professionnels libéraux sont différents : jusqu'à 6,35% pour les premiers et 6,50% pour les seconds. Quant au taux se rapportant aux indemnités journalières, il est actuellement de 0,85% pour les artisans et commerçants et de 0,3% pour les libéraux (pour ces derniers, ce taux a été créé par la LFSS 2021 et la cotisation est par ailleurs plafonnée : pas de cotisation

calculée sur la fraction de revenus supérieurs à 3 PASS). Le taux de cotisation correspondant à la couverture des indemnités journalières des artisans commerçants (0,85%) est, contrairement aux professionnels libéraux, juridiquement intégré au taux maladie (le pouvoir réglementaire ne fixe qu'un seul taux).

- De ce fait, le niveau et la nature des cotisations réduites pour ces deux catégories ne peuvent être parfaitement identiques. Le barème de la cotisation maladie des non-salariés agricoles est identique à celui des professionnels libéraux avec un taux progressif de 1,5% à 6,5% pour les revenus allant jusqu'à 110% du PASS (taux de 6,5% au-delà). La cotisation IJ maladie des non-salariés agricoles est forfaitaire avec un montant appelé de 180 € en 2022.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

**Option 1 : Baisser la cotisation d'assurance maladie en la rendant nulle jusqu'à 40% du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) et en rendant son taux progressif entre 40 et 110 % du PASS pour s'aligner sur les réductions existantes.**

Cette option consisterait à supprimer la cotisation d'assurance maladie pour les revenus inférieurs au SMIC, puis à l'augmenter de manière linéaire jusqu'au « point de sortie » de la réduction actuelle (110% du PASS) :

Si ce scénario a le mérite de conserver le point de sortie de l'exonération existante et de permettre à un indépendant avec un revenu net de 15 632 €, soit l'équivalent du SMIC net en 2022, de bénéficier d'un gain d'environ 550 €, il conduit à faire bénéficier d'une exonération nettement plus importante les indépendants dont les revenus sont supérieurs au SMIC qu'en deçà, ce qui éloigne de l'objectif initial de la mesure et représente un coût important. Ainsi, un travailleur indépendant dont le revenu net s'élève à 25 000 € (soit 1,6 SMIC) bénéficierait dans cette hypothèse d'une baisse de prélèvements de 615 €. Le gain serait supérieur à celui des indépendants au SMIC jusqu'à des revenus de 2 SMIC environ.

En outre, sur la base des revenus constatés en 2019, le coût total de ce scénario est évalué à environ 550 M€ (hors micro-entrepreneurs), dont 320 M€ pour les artisans commerçants, 130 M€ pour les professions libérales et 100 M€ pour les travailleurs non-salariés agricoles. Les deux tiers de ce coût correspondent à des bénéficiaires rémunérés au-delà du SMIC contre environ 40% dans le scénario retenu.

**Option 2 : Baisser la cotisation d'assurance vieillesse en la rendant nulle sous 40 % du PASS et rendre son taux progressif entre 40 et 60 % du PASS.**

Ce scénario permet également à un travailleur indépendant dont le revenu net est inférieur ou égal au SMIC (15 632 €) de bénéficier d'une baisse de cotisations d'environ 550 €. Le gain serait ensuite décroissant et nul au-delà de 60% du PASS.

Toutefois, dans la mesure où les cotisations d'assurance vieillesse ont un caractère contributif et s'appliquent sur une assiette minimale fixée à 11,5% du PASS, le gain serait fixe et non proportionnel au revenu pour tous les indépendants dont le revenu est inférieur à 11,5% du PASS et qui verraient leurs cotisations minimales diminuer. En outre, il n'est pas cohérent d'exonérer des cotisations sociales fixées à un niveau minimal pour garantir l'ouverture des droits. Plus généralement, il est préférable de ne pas réduire les cotisations à caractère contributif et affectées à l'assurance vieillesse, alors que les travailleurs indépendants acquittent encore, au niveau du SMIC, des cotisations d'assurance maladie qui ont été supprimées pour les mêmes niveaux de revenus pour les employeurs et les salariés.

### 3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue prévoit de baisser la cotisation d'assurance maladie, plutôt que la cotisation d'assurance vieillesse, en la supprimant jusqu'à 40% du PASS et en rendant son taux progressif entre 40<sup>18</sup> et 60% du PASS :

- La cotisation d'assurance maladie (hors indemnités journalières) serait entièrement annulée jusqu'à 40% du PASS (et non plus progressive) ; au-delà de 40% du PASS, le taux augmenterait jusqu'à 4,5% à 60% du PASS (soit à proximité de 1,6 SMIC, seuil de sortie de la réduction générale de cotisations patronales<sup>19</sup>), ce qui correspond au niveau actuel de cotisation ;
- La cotisation au titre des indemnités journalières serait abaissée de 0,85 à 0,50 % point pour les artisans et commerçants, et maintenue à 0,30% pour les professions libérales, et à un niveau forfaitaire pour les travailleurs non-salariés agricoles ;
- L'assiette minimale égale à 40% du PASS pour la cotisation maladie et IJ des artisans et commerçants, et pour la cotisation IJ des professions libérales, serait maintenue.

Au total, pour les artisans et commerçants, la cotisation d'assurance maladie (IJ comprise) croît de 0,50 à 4,5 points entre 40 et 60% du PASS, puis de 4,5 à 7,20 points entre 60 et 110% du PASS. Pour les professionnels libéraux et les exploitants agricoles, la cotisation maladie (hors IJ) croît de 0 à 4 % entre 40 et 60 % du PASS, puis de 4 à 6,50 % entre 60 % et 110 % du PASS.

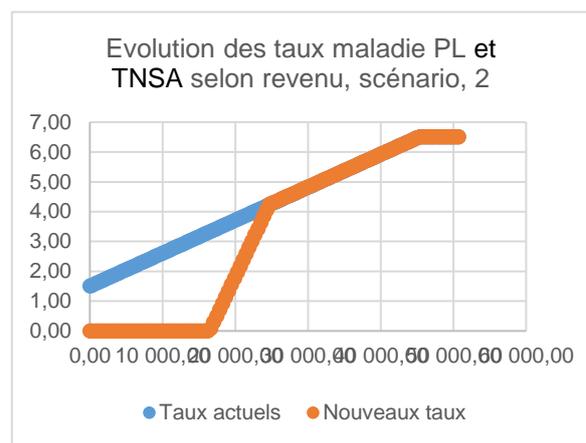
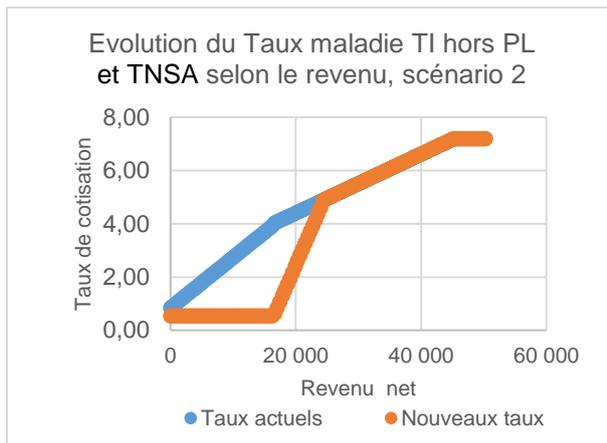
Les gains pour un indépendant avec un revenu net allant jusqu'à 15 632 € sont les mêmes que dans le scénario présenté au point 3.1.1 (option 1). En revanche les effets sont très limités à partir de 60% du PASS.

	Situation actuelle	Situation proposée
--	--------------------	--------------------

<sup>18</sup> Le SMIC 2022 correspond plus précisément à 38% du PASS. Pour des raisons de simplicité (maintien d'un seuil existant) et pour éviter des effets de bord un peu au-dessus du SMIC, il est préférable de retenir un niveau maximal d'exonération pour un revenu légèrement supérieur, soit 40% du PASS.

<sup>19</sup> Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale

<p><b>Artisans et commerçants</b></p>	<p>- 0-40% PASS : 0,85% à 4,01 %  - 40-110% PASS : 4,01 % à 7,2%    - 110% à 5 PASS : 7,2%  - &gt; 5 PASS : 6,50%</p> <p>(Minimale : 40% du PASS)</p>	<p>- 0-40% PASS : 0,5%  - 40-60% PASS : 0,50% à 4,50%  - 60 à 110% PASS : 4,50% à 7,2%  - 110% à 5 PASS : 7,2%  - &gt; 5 PASS : 6,50%</p> <p>(Minimale : 40% du PASS)</p>
<p><b>Professionnels libéraux et non-salariés agricoles</b></p>	<p>- 0-110% PASS : 1,5% à 6,5%    - &gt; 110% PASS : 6,5%</p> <p>IJ :</p> <p>PL (sur fraction du revenu &lt; 3 PASS) : 0,30%</p> <p>(Minimale IJ : 40% du PASS)</p> <p>TNSA (forfaitaire) : 180€</p>	<p>- 0-40% PASS : 0  - 40-60% PASS : 0 à 4,0 %  - 60-110% PASS : 4,0% à 6,5%  - &gt; 110% PASS : 6,5%</p> <p>IJ :</p> <p>PL (sur fraction du revenu &lt; 3 PASS) : 0,30%</p> <p>(Minimale IJ : 40% du PASS)</p> <p>TNSA (forfaitaire) : 180€</p>



Comme dans le droit existant, il est prévu que les réductions de taux de cotisations d'assurance maladie renforcées par cet article, d'une part, et famille, d'autre part, soient cumulables entre elles ainsi qu'avec le dispositif relatif à l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise, « ACRE ». Prévues à l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale, cette aide consiste en une exonération de charges sociales (exonération totale ou partielle les douze premiers mois selon le niveau de revenus).

Ces réductions ne sont en revanche pas cumulables avec d'autres dispositifs de réduction ou d'abattement applicable à ces cotisations ce qui concerne notamment l'exonération au bénéfice des jeunes agriculteurs (L. 731-13 du code rural et de la pêche maritime) et l'abattement d'assiette ou d'exonération de cotisations au bénéfice des travailleurs indépendants dans les collectivités situées outre-mer (L. 756-2 à L. 756-5 du code de la sécurité sociale<sup>20</sup> L. 781-6 du code rural et de la pêche maritime<sup>21</sup>), qui portent déjà sur les cotisations d'assurance maladie. Il en va de même pour les travailleurs indépendants non agricoles à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui bénéficient également de dispositifs de réduction ou d'abattement en application des textes qui leur sont spécifiques<sup>22</sup>. En outre, à Saint-Pierre-et-Miquelon, la mesure relève du niveau réglementaire.

<sup>20</sup> Applicable à la Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin

<sup>21</sup> Concernant les exploitants agricoles de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin

<sup>22</sup> Pour Mayotte : ordonnance n°96-1122 du 20 décembre 1996 et décret n°2011-2085 du 30 décembre 2011 relatif à l'exonération générale sur les bas salaires et au taux des cotisations et de la contribution sociales applicables à Mayotte ; Pour SPM : ordonnance 77-1102 du 236 septembre 1977, Loi d'orientation pour l'Outre-Mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000, décret n°98-994 du 30 octobre 1998 relatif à la détermination de l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants, au recouvrement des cotisations au régime de sécurité sociale de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

Dans les faits, compte tenu des paramètres respectifs de ces dispositifs, cette nouvelle réduction bénéficiera aux cotisants commençant, leur activité ne bénéficiant pas ou pas totalement de l'exonération ACRE, et dont l'assiette forfaitaire s'élève à 19% du PASS (40% pour les cotisations maladie).

Par ailleurs, les taux de cotisations des indépendants ayant opté pour le dispositif dit « microsocial », qui s'appliquent de manière globale sur le chiffre d'affaires ou les recettes et sont fixés par référence aux taux de cotisation applicables aux indépendants « au réel », seront réduits, par décret, en cohérence avec ces nouveaux taux de cotisation.

Les taux de cotisation sociale applicables aux travailleurs indépendants relèvent de la partie réglementaire du code de la sécurité sociale, et seront fixés par décret. Toutefois, les articles législatifs du code de la sécurité sociale encadrent les principales modalités de fixation de ces taux. A ce titre, l'article réécrit certaines des dispositions afin de les clarifier et d'encadrer de manière cohérente le pouvoir réglementaire. Ainsi :

- il prévoit la fixation par décret des taux de cotisation d'assurance maladie applicables d'une part aux artisans et commerçants, et d'autre part aux professions libérales, ainsi que par renvoi aux travailleurs non salariés agricoles. Il prévoit que ces taux diffèrent dans une certaine limite ; cette différence de taux est liée d'une part à l'intégration dans le taux des artisans et commerçants d'une part relative aux indemnités journalières (ce qui n'est pas le cas pour les professionnels libéraux pour lesquels une cotisation spécifique est prévue), et d'autre part aux écarts existant actuellement, pour des raisons historiques, au bénéfice des professionnels libéraux ;
- il prévoit le principe d'une réduction de ces cotisations pour les indépendants aux bas revenus, dans la limite de 1,1 fois la valeur du PASS ;
- il encadre les modalités d'appréciation de l'équivalence des taux entre les travailleurs indépendants « au réel » et les micro-entrepreneurs en prévoyant la fixation par le pouvoir réglementaire des niveaux de revenu auxquels doit s'apprécier cette équivalence.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article modifie le code de la sécurité sociale et en particulier les articles L. 613-7, L. 621-1, L. 621-2, L. 621-3, L. 622-2 et L. 662-1 ainsi que le code rural et de la pêche maritime et notamment l'article L. 731-35.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. En effet, les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- De déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime
- De définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

Par ailleurs, elle respecte également la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé par les États membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 et entré en vigueur le 3 septembre 1953.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En renforçant le pouvoir d'achat des travailleurs indépendants, en particulier de ceux dont la propension marginale à consommer est la plus importante, la mesure est susceptible d'avoir des effets positifs à court terme sur la consommation, l'activité économique et l'emploi.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Le présent article a un impact sur toutes les catégories de travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales, exploitants agricoles) et concernerait plus d'un indépendant sur deux, notamment ceux ayant des bas revenus, inférieurs au SMIC et juste au-dessus du SMIC. Cette mesure bénéficierait ainsi à 83% des artisans, commerçants et professionnels libéraux non-réglés, 47% des professionnels libéraux et 79% des exploitants agricoles.

Dans la mesure où les praticiens et auxiliaires médicaux libéraux et conventionnés (PAMC) avec un régime d'assurance maladie bénéficient d'une prise en charge par l'assurance maladie

du paiement d'une partie des cotisations sociales assises sur la part des revenus issus d'une activité conventionnée, leur reste à charge est déjà de 0,1% sur les cotisations d'assurance maladie. Aussi, en l'absence de cotisation payée, même si la réduction sera applicable, elle n'aura pas d'effet sur les cotisations effectivement payées, soit un effet similaire au cas des publics exonérés. Ainsi, dans ce cas, la baisse du taux de cotisation pour un montant de 17 M€ réduira les coûts pour l'assurance maladie.

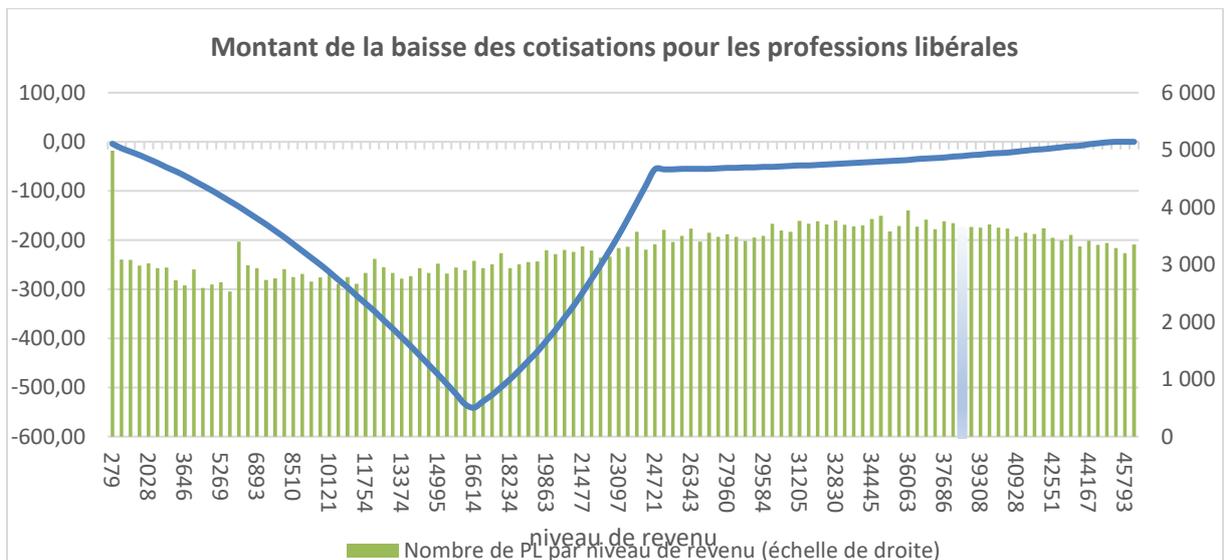
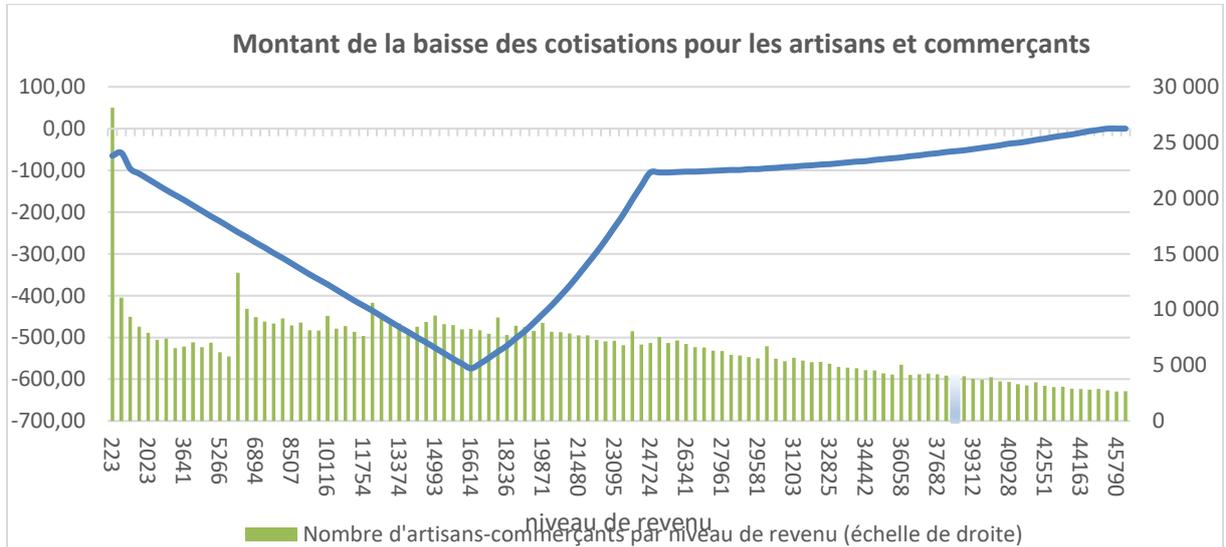
Au niveau individuel, les cotisations maladie pour un indépendant avec un revenu net de 15 632€ baisseront d'environ 550€ ; le gain effectif de revenu, compte tenu de la hausse de revenu net engendrée sera légèrement inférieur du fait des effets retour. Le gain moyen est quant à lui d'environ 240€.

Baisse de cotisations pour différents niveaux de revenus (AC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2% PASS : 83 € (7 % des cotisations dues)</li> <li>- 10% PASS : 197 € (13 % des cotisations dues)</li> <li>- 20% PASS : 323 € (12 % des cotisations dues)</li> <li>- 38% du PASS (SMIC) : 551 € (12 % des cotisations dues)</li> <li>- 50% PASS : 423 € (6 % des cotisations dues)</li> <li>- 60% PASS : 105 € (1 % des cotisations dues)</li> </ul>
Baisse de cotisations pour différents niveaux de revenus (PL/TNSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2% PASS : 13 € (1% des cotisations dues pour les PL et 0,5% des cotisations dues pour les TNSA)</li> <li>- 10% PASS : 80 € (4% des cotisations dues pour les PL et 3% des cotisations dues pour les TNSA)</li> <li>- 20% PASS : 198 € (8% des cotisations dues pour les PL et 6% des cotisations dues pour les TNSA)</li> <li>- 38% du PASS (SMIC) : 504 € (14% des cotisations dues pour les PL et 11 % des cotisations dues pour les TNSA)</li> <li>- 40% du PASS (1,05 SMIC) : 546 € (14% des cotisations dues pour les PL et 11 % des cotisations dues pour les TNSA)</li> <li>- 50% PASS : 365 € (7% des cotisations dues pour les PL et 6 % des cotisations dues pour les TNSA)</li> </ul>
Perte de rendement estimée**	<p>320 M€ dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A/C/PLNR : 200M€</li> <li>- PL : 54M€</li> <li>- TNSA : 66M€</li> </ul>
Nombre estimé de bénéficiaires	<p>1 562 000 (70 % des travailleurs indépendants) dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A/C/PLNR : 903 000 (83 % des A/C/PLNR)</li> <li>- PL : 363 000 (47 % des PL)</li> </ul>

- TNSA : 296 000 (79 % des TNSA)

\* calcul en % pour les seuls PL.

\*\* Hors micro-entrepreneurs



### 4.2.3. Impacts budgétaires

Sur la base des revenus 2019, l'impact budgétaire de cette mesure, hors micro-entrepreneurs, est évalué à environ 320 M€ en 2022, dont 200 M€ pour les artisans, commerçants et professionnels libéraux non-réglementés, 54 M€ pour les professions libérales et 66 M€ pour les travailleurs non-salariés agricoles.

S'agissant des micro-entrepreneurs, un coût supplémentaire devrait résulter de l'ajustement de leur taux global de cotisation et de contribution « *de manière à garantir un niveau équivalent entre le taux effectif des cotisations et des contributions sociales versées et celui applicable aux mêmes titres aux revenus des travailleurs indépendants* » (article L. 613-7 du code de la sécurité sociale) pour un montant d'environ 120 M€.

La mesure serait compensée aux régimes de sécurité sociale concernés par l'affectation d'une fraction de TVA correspondant à la perte de rendement en loi de finances.

L'augmentation du PASS en 2023, dont il est possible d'anticiper le principe, conduira à faire bénéficier davantage d'indépendants de la réduction de taux ou pour des montants plus élevés. Dans l'hypothèse d'une hausse de 7,5% du PASS, il est estimé que le coût (hors micro-entrepreneurs) augmenterait de 320 M€ à 400 M€.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les outils déclaratifs mis en place par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour la déclaration des cotisations des travailleurs indépendants devront être adaptés afin de prendre en compte les modifications prévues par cette mesure, ce qui implique une charge administrative supplémentaire.

Le système d'information de la caisse centrale de la mutualité sociale devra être adapté pour intégrer les modifications prévues par cette mesure dans le cadre de l'émission définitive des cotisations intervenant en fin d'année.

Cette mesure donnera par ailleurs lieu à un suivi par l'ACOSS et la CCMSA et l'administration, ainsi qu'à des actions de communication, correspondant à une charge temporaire et limitée, sans qu'il soit nécessaire de prévoir des emplois publics dédiés.

La mise en œuvre pour les cotisations dues au titre de 2022 nécessitera par ailleurs un travail d'anticipation réalisé par le réseau des URSSAF et de la MSA afin que l'ensemble de ces modifications puissent être applicables ou notifiées dès la fin de l'année 2022.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Le présent article n'a pas d'impact direct sur l'emploi et le marché du travail.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Cette mesure augmentera le revenu des professions réglementées énumérées aux articles L. 640-1 et L. 651-1 du code de la sécurité sociale concernées et permettra ainsi de soutenir leur pouvoir d'achat.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette mesure augmentera le revenu des travailleurs indépendants concernés et permettra ainsi de soutenir leur pouvoir d'achat.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Aucun impact.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour avis le 24 juin 2022 et a rendu un avis favorable le 30 juin 2022.

Conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a été saisie pour avis le 24 juin 2022 et a rendu un avis favorable le 30 juin 2022.

Conformément à l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale, le Conseil de la protection social des indépendants (CPSTI) a été saisi pour avis le 24 juin 2022 et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

Conformément à l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) a été saisie pour avis le 24 juin 2022 et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les cotisations des travailleurs indépendants sont acquittées annuellement et régularisées une fois le revenu connu ; elles font l'objet dans cette attente de cotisations provisionnelles basées sur les revenus de l'avant dernière ou la dernière année connue. Les cotisations de l'année 2021 sont en cours de régularisation sur la base des déclarations de revenus adressées à l'administration fiscale jusqu'en juin 2022. Les cotisations provisionnelles pour les mois de juillet 2022 à juin 2023 sont recalculées sur la base de ce dernier revenu.

Dans ces conditions, il n'est pas envisageable de modifier les outils de calcul des cotisations pour prendre immédiatement en compte le bénéfice de cette mesure. Lorsqu'elle sera adoptée à l'été, plusieurs mois seront nécessaires pour l'appliquer.

Pour les travailleurs indépendants non-agricoles, de manière dérogatoire par rapport au calendrier qui suppose que les échéanciers ne sont modifiés qu'à l'été, il sera possible aux organismes de recouvrement de prendre en compte cette mesure dans de nouveaux échéanciers de cotisations provisionnelles 2023 qui seront envoyés en décembre 2022 sur la base des revenus 2021. Cela permettra aux indépendants de constater les effets positifs à venir de la mesure dès la fin de l'année et d'en bénéficier à partir de leurs premières échéances à payer en 2023. Elle trouvera à s'appliquer par ailleurs à l'ensemble des revenus 2022 pour les déclarations qui seront effectuées en juin 2023.

Pour les travailleurs non-salariés agricoles, la mesure sera applicable pour les cotisations dues au titre de 2022, calculées sur leur assiette triennale ou 2021, et payées au mois d'octobre.

Pour les micro-entrepreneurs, la baisse de taux prévue par voie réglementaire pourra être constatée à partir du dernier trimestre 2022.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions s'appliquent en France, sur les territoires suivants :

#### **Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :**

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit

Mayotte	Non applicable
---------	----------------

**Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :**

Saint-Barthélemy	Application de plein droit
Saint-Martin	Application de plein droit
Saint-Pierre-et-Miquelon	Non applicable
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

### **5.2.3. Textes d'application**

En application des dispositions législatives prévues, un décret simple précisera les taux et modalités de réduction de ces taux.

## **Article 3 : Favoriser la diffusion de l'intéressement**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

L'intéressement est un dispositif facultatif de partage de la valeur qui permet à la fois de motiver et de fidéliser les salariés en les associant financièrement aux résultats ou à la performance de l'entreprise.

Toute entreprise peut mettre en place de l'intéressement par un accord entre l'entreprise et ses salariés selon des modalités définies par le droit du travail, dès lors qu'elle satisfait à son obligation en matière de représentation du personnel (comité social et économique). Cette condition est considérée comme satisfaite lorsque le comité social et économique (CSE) est mis en place, ou lorsque l'entreprise produit un procès-verbal de carence attestant que les élections ont été régulièrement organisées et que l'absence de CSE est due au seul défaut de candidatures. Cette condition n'est pas requise lorsque les effectifs de l'entreprise sont inférieurs aux seuils définis par la loi en matière de représentation du personnel.

La mise en place d'un accord d'intéressement peut être négociée par les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise entre la direction et les représentants du personnel (délégués syndicats, représentants d'organisation syndicale représentative, comité social et économique), ou directement avec le personnel. L'accord direct avec le personnel consiste à organiser un référendum, l'accord étant ratifié à la majorité des deux tiers des salariés.

La loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a ouvert la possibilité de recourir à la mise en place par décision unilatérale de manière pérenne pour les entreprises employant moins de 11 salariés dépourvues d'instance représentative du personnel lorsqu'elles mettent en place ce dispositif pour la première fois. Cette possibilité d'amorçage par décision unilatérale n'est possible qu'une seule fois, pour inciter les entreprises à enclencher le dispositif. Son renouvellement par tacite reconduction n'est pas permis : le dispositif ne peut être renouvelé que par accord d'entreprise selon les modalités habituelles de l'intéressement décrites ci-dessus.

Les accords d'intéressement sont conclus pour une durée comprise entre un an et trois ans. Jusqu'au 1er janvier 2020, ils ne pouvaient être conclus que pour une durée fixée à trois ans. Une expérimentation pour permettre la conclusion d'accords d'une durée comprise entre 1 et 3 ans a été menée du 1er janvier 2020 au 30 juin 2020, dans le cadre de la loi n° 2019-1146 de financement de la sécurité sociale pour 2020. L'expérimentation a été prorogée jusqu'au 31 août 2020 par l'ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 avant d'être pérennisée à compter du 09 décembre 2020 dans la loi n° 2020-1525 du 07 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Les accords d'épargne salariale (intéressement, participation et plans d'épargne salariale) font l'objet d'un dépôt obligatoire sur la plateforme Téléaccord du ministère du travail. Ce dépôt conditionne, pour les entreprises comme pour les salariés, le bénéfice des exonérations fiscales et sociales.

Les textes déposés sont examinés dans le cadre d'une procédure de contrôle *a priori* qui a été mis en place afin de prévenir et limiter le contentieux judiciaire potentiel et sécuriser les exonérations sociales et fiscales liées au dispositif par un examen des accords au moment de leur dépôt. La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 a encadré ce contrôle dans un délai de 4 mois au-delà duquel les exonérations sociales et fiscales ne peuvent plus être remises en cause pour le passé et l'exercice en cours. Cette procédure a été récemment rationalisée par la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP) afin d'harmoniser les pratiques au niveau national. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2021, il y a un partage de responsabilités entre les directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) qui disposent d'un délai d'un mois pour examiner la validité de la forme (la complétude du dossier et la validité des modalités de négociation) et les organismes de recouvrement des cotisations sociales (unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), caisses générales de sécurité sociale (Cgss) et caisses de mutualité sociale agricole (Msa)) qui disposent d'un délai de trois mois pour examiner le fond (la légalité des clauses du texte). En matière d'intéressement, le délai attribué aux organismes de recouvrement se compose d'un premier délai de trois mois, à l'expiration duquel les exonérations de cotisations sociales sont réputées acquises pour l'exercice en cours en l'absence d'observations et d'un second délai de deux mois, qui permet de sécuriser les exonérations de cotisations sociales pour les exercices ultérieurs, si les organismes de recouvrement n'ont pas demandé le retrait ou la modification des clauses contraires aux dispositions légales dans ce délai.

Le site « [Mon-interessement.urssaf.fr](http://Mon-interessement.urssaf.fr) », développé en 2020 par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, a été mis en ligne depuis 2020 pour offrir aux entreprises un accompagnement personnalisé pour la création d'un accord d'intéressement. Ce site constitue aussi un guide d'informations pratiques, sur la création de l'accord, son contenu, sa négociation et son renouvellement. Il accompagne pas à pas, l'utilisateur, de la planification de l'accord jusqu'au versement des primes, à l'aide d'un calendrier personnalisable des grandes étapes à respecter pour la mise en place d'un accord d'intéressement, d'un simulateur de calcul de l'intéressement (choix entre deux formules aléatoires ou orientation vers une formule totalement personnalisable), un générateur d'accord d'intéressement au format PDF avec une aide à la complétude des informations selon un déroulé didactique de questions posées à l'utilisateur.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La mesure s'inscrit en conformité avec le principe constitutionnel de participation défini au huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « Tout travailleur

participe par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

La mesure ne contrevient à aucune règle du droit conventionnel international.

### **1.4. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Non pertinent.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Dans les entreprises de 11 à 49 salariés, il apparaît que la mise en place de l'intéressement est freinée par la nécessité de négocier un accord, le dialogue social étant peu développé dans ces entreprises. En effet, elles sont faiblement dotées d'instances représentatives du personnel avec qui négocier un accord. Selon l'étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) sur les instances de représentation des salariés des entreprises (2021, sur données de 2019), environ 31,9% des entreprises de 10 à 49 salariés seulement ont au moins un élu : la majorité des entreprises de moins de 50 salariés passe donc aujourd'hui directement à la ratification aux deux tiers des salariés. Quant à la présence des délégués syndicaux, elle est encore plus anecdotique (environ 3,2% des 10 à 49 salariés en disposent, selon la même étude).

L'ouverture de la mise en place de l'intéressement par décision unilatérale, en cas d'échec des négociations, va permettre de lever ce frein.

Il apparaît alors cohérent de permettre le renouvellement de l'intéressement par décision unilatérale car si l'entreprise a dû recourir à une décision unilatérale pour la mise en place, il est probable que les conditions ne soient pas plus réunies pour recourir à un accord au moment du renouvellement.

S'agissant de la durée des accords d'intéressement, la durée maximale de 3 ans peut sembler insuffisante pour les entreprises qui veulent fixer des objectifs pluriannuels sur le plus long terme.

Le cadre législatif actuel ne prévoit qu'une seule procédure de contrôle et de validation. Aussi, instaurer une simplification de cette procédure nécessite de prendre une mesure du même niveau de norme en vue de prévoir une nouvelle voie de contrôle en amont de ces accords.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'effort de diffusion plus large de l'intéressement doit être poursuivi en assouplissant davantage ce dispositif. Pour cela, plusieurs axes d'actions sont poursuivis :

- Favoriser la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés par la possibilité de recourir à une décision unilatérale pour mettre en place le dispositif

Favoriser la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés, où l'intéressement est faiblement développé, est nécessaire car ces entreprises s'approprient encore trop peu ce dispositif, malgré les mesures d'incitations fiscales et sociales et de simplification mises en place depuis la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « Pacte »). L'un des principaux freins à sa diffusion dans les petites entreprises est la difficulté à négocier la mise en place d'un accord lorsque le dialogue social est peu développé.

Il en résulte une inégalité entre les petites entreprises et les grandes entreprises qui sont rompues au dialogue social. En effet, en 2020, selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), seules 10,9 % des entreprises de 10 à 49 salariés étaient couvertes par un accord d'intéressement, alors que ce taux de couverture était de 54,2% dans les entreprises de plus de 500 salariés et de 60,1% dans les entreprises de plus de 1000 salariés<sup>23</sup>. De surcroît, les entreprises de plus de 50 salariés sont obligatoirement assujetties à la participation qui permet déjà de partager les profits.

Ainsi, pour faciliter la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés, une solution efficace consiste d'une part, à permettre la mise en place unilatérale par l'employeur d'un dispositif d'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés en cas d'échec des négociations ou en l'absence d'institutions représentatives du personnel (en l'absence de carence fautive de l'employeur) et d'autre part, d'en faire un dispositif pérenne de mise en place.

- Assouplir les dispositifs pour inciter à la mise en place de dispositifs d'intéressement

Par ailleurs, afin d'inciter toutes les entreprises à mettre en place de l'intéressement, il est utile d'assouplir les conditions encadrant la durée des dispositifs d'intéressement. Ainsi, la loi ASAP du 7 décembre 2020 a raccourci la durée des accords d'intéressement de trois ans à une durée comprise entre un et trois ans afin de laisser davantage de marges de manœuvre aux partenaires sociaux pour arrêter le dispositif qui leur convient. Dans la même perspective de flexibilisation, il est utile d'allonger la durée des accords d'intéressement afin de permettre aux entreprises d'adopter une projection sur un plus long terme si elles le souhaitent.

- Inciter les entreprises à mettre en place de l'intéressement par le biais de dispositifs d'accords type et en raccourcissant les délais du contrôle a priori.

---

<sup>23</sup> Source : Dares, résultats n°19, 28 avril 2022, Données - Participation, intéressement et épargne salariale en 2020

La rédaction de l'accord d'intéressement peut être vécue comme un obstacle, notamment par certains dirigeants de très petites entreprises (TPE) qui ne peuvent pas recourir aux services d'un conseil pour respecter le cadre juridique imposé. Le coût et le temps passés à la rédaction de l'accord constituent l'un des principaux freins à la mise en place de ce dispositif. Pour atteindre l'objectif de généralisation aux entreprises de moins de 50 salariés, rappelé par les pouvoirs publics, la simplicité de mise en œuvre du dispositif est essentielle notamment dans les TPE dépourvues de services des ressources humaines.

Par ailleurs, le site « Mon-interessement.urssaf.fr » est encore insuffisamment connu des usagers. Entre le 26 juillet 2020 et le 12 mai 2022, on peut relever les statistiques suivantes :

- nombre de consultations totales : 27 000 ;
- nombre de téléchargement d'accords : 5 260.

Ainsi, ce site pourrait utilement évoluer afin de proposer, en encadrant davantage les choix de rédaction de l'accord, un document généré sous forme d'accords ou des décisions unilatérales « type » dont le contenu serait construit pour être conforme aux textes et pour lesquels les exonérations pourraient être sécurisées dès le dépôt de l'accord pour la durée de celui-ci.

Par ailleurs, afin d'accélérer la procédure, le contrôle de forme opéré par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) des accords d'épargne salariale pourrait être supprimé, ce qui ferait gagner un mois sur les délais de contrôle des accords.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une option envisageable pour favoriser la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés aurait été d'étendre la mesure d'amorçage permettant la mise en place de l'intéressement par décision unilatérale aux entreprises de moins de 50 salariés qui mettent le dispositif en place pour la première fois. Ce retour au droit commun pour le renouvellement du dispositif vise à encourager le recours à la négociation. Mais la portée incitative d'une telle mesure semble limitée pour diffuser largement l'intéressement dans les petites entreprises car ces dernières ont la spécificité de ne pas bénéficier d'aide juridique et de connaître souvent des carences d'instances représentatives des salariés, ce qui justifie une réponse adaptée consistant à leur permettre de mettre en place et de renouveler l'intéressement par décision unilatérale.

Pour assouplir davantage l'intéressement et inciter à sa mise en place, une option envisageable aurait été de permettre la conclusion d'accords d'intéressement pour une durée indéterminée. Mais il semble compliqué pour une entreprise de définir des objectifs de performance précis sur le très long terme et la loi prévoit déjà la possibilité de reconduire tacitement un accord arrivé à échéance si l'accord le prévoit.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Le présent article prévoit la possibilité de mettre en place un accord d'intéressement par décision unilatérale, d'une part, dans les entreprises employant de 11 à 49 salariés dépourvues d'instances représentatives du personnel, absence qui ne peut donc résulter que d'un constat de carence à la suite de l'organisation régulière des élections professionnelles, et d'autre part, dans les entreprises employant de 11 à moins de 50 salariés pourvues de telles instances, en cas d'échec de la négociation d'un accord d'intéressement et en l'absence d'accord d'intéressement de branche agréé.

En outre, l'article permet le renouvellement du dispositif arrivé à échéance par décision unilatérale. Par cohérence, pour les entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégué syndical ou de membre élu de la dénégalion du personnel du comité social et économique, qui ont déjà la possibilité de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale depuis la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'article supprime la condition liée à l'absence d'accord d'intéressement depuis au moins 5 ans (condition d'amorçage).

Par ailleurs, l'article autorise, quelle que soit la taille de l'entreprise, la conclusion d'accords d'intéressement jusqu'à cinq ans. En élargissant l'éventail de choix de la durée de l'accord - entre 1 et 5 ans – les entreprises peuvent opter pour la durée la plus adaptée à leur situation.

Enfin, il prévoit d'une part, la mise en place d'un dispositif d'intéressement-type *via* une procédure dématérialisée afin de permettre de sécuriser les exonérations dès le dépôt. Il supprime par ailleurs, pour les autres accords d'intéressement et de manière générale d'épargne salariale, le contrôle de forme opéré par les DDETS pour les accords d'épargne salariale afin de raccourcir les délais de contrôle préalable. Afin de permettre d'indispensables évolutions du système informatique de « mon-intéressement-pas à pas », ces dispositions seraient applicables aux accords et règlements déposés à compter du 1er janvier 2023.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article modifie le code du travail et notamment les articles L. 3312-2, L. 3312-5, L. 3312-6, L. 3313-3 et L. 3345-2.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure relève de la seule compétence de la France.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les mesures envisagées visent à améliorer l'accès aux dispositifs d'intéressement pour les salariés des entreprises. Selon la littérature économique, le principal apport économique du développement de l'épargne salariale et, plus globalement, des dispositifs de partage de la valeur ajoutée résiderait dans une hausse de la motivation et de la satisfaction des salariés au travail.

Si l'ampleur de cet effet est débattue<sup>24</sup>, une étude de Pierre Cahuc et Brigitte Dormont (1992), qui reste à ce jour la référence dans la littérature sur l'épargne salariale, indique que la mise en place de l'intéressement permettrait d'atteindre des gains de productivité substantiels pour les entreprises : à partir d'estimations réalisées sur la base d'un échantillon de 172 entreprises françaises observées sur la période 1986 – 1989, l'introduction d'un dispositif d'intéressement ou l'augmentation de son intensité de 0,5 point<sup>25</sup> conduirait à une variation des gains de productivité qui se situeraient entre 2 % et 2,2 %. Une étude de Virginie Pérotin et Fathi Fakhfakh (2 000) mesurant l'effet des dispositifs d'intéressement et de participation sur un échantillon plus large d'entreprises (5 000) observées entre 1986 et 1990<sup>26</sup> confirme ces résultats et met en avant des gains de productivités encore plus élevés (6 à 7 %).

### 4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article peut avoir un impact sur les entreprises en facilitant la mise en place de l'intéressement et en permettant ainsi davantage de partager la valeur au sein des entreprises. La mise en place de l'intéressement est un outil de fidélisation et d'attractivité des salariés pour les entreprises qui s'engagent dans cette démarche.

S'agissant de l'allongement de la durée de l'accord d'intéressement à 5 ans, la mesure peut inciter les partenaires sociaux à réfléchir à des objectifs sur le moyen-terme.

Enfin, la mesure permettant le développement d'une logique d'accord-type aura pour effet de faciliter la rédaction de l'accord ou de la décision unilatérale d'intéressement et de sécuriser l'entreprise dès le dépôt de l'accord.

---

<sup>24</sup> Selon le rapport de l'IGAS et l'IGF « Les dispositifs d'épargne salariale » publié en décembre 2013, qui s'appuie sur une revue de littérature réalisée par l'OCDE sur le sujet, la littérature académique ne permettrait pas de conclure à un lien marqué entre, d'un côté, le développement de ces dispositifs, et de l'autre, la productivité, la motivation et la satisfaction des salariés.

<sup>25</sup> Le rapport de l'intéressement au salaire de base passerait par exemple de 2,5 % à 3 %.

<sup>26</sup> « Les effets d'incitation à l'intéressement », *Economie et Statistique* n° 257, septembre, pp. 45-56. Fakhfakh, F. and Perotin, V. (2000), 'The effects of profit-sharing schemes on enterprise performance in France', *Economic Analysis* 3(2), 93–111.

Pour les autres accords, la suppression du contrôle de forme dans un délai d'un mois pour les accords d'épargne salariale aura pour effet de raccourcir d'un mois le délai global d'examen préalable.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Si les dispositions relatives à la non-substitution sont respectées, le coût de ces mesures de simplification est nul. Pour mémoire, l'avantage social de l'intéressement (exclusion d'assiette des cotisations de sécurité sociale, taux de forfait social réduit à 16 % lorsque les sommes sont placées sur un PERCO ou un PERECO, exonération de forfait social pour les entreprises de moins de 250 salariés) n'étant pas compensé au sens de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toute augmentation de son coût est la charge de cette dernière.

Le coût du développement d'un système informatique par l'ACOSS permettant la délivrance d'accords pré-validés sécurisés peut être considéré comme négligeable à ce stade, même si une systématisation de la connexion entre les systèmes d'information ou encore une amélioration plus substantielle du site « mon intéressement pas à pas » (développement de nouvelles fonctionnalités, de nouvelles formules de calcul, etc.) pourra représenter un coût à terme plus substantiel.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La suppression du contrôle de forme opéré par les DDETS pour l'ensemble des accords d'épargne salariale permettra d'alléger la charge liée au contrôle pour les services du ministère du travail (environ une cinquantaine d'ETP sont mobilisés sur ces sujets).

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Le présent article participe à favoriser le partage de la valeur à destination des salariés au sein des entreprises et à améliorer le pouvoir d'achat des salariés recevant une prime d'intéressement.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les professions réglementées.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Nombre d'entre eux seraient potentiellement concernés par une décision unilatérale de leur employeur d'appliquer un accord d'intéressement.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Aucun impact.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Conformément à l'article L. 2271-1 du code du travail, la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) a été saisie et a rendu son avis le 29 juin 2022. La CFDT, le MEDEF, la CPME et l'U2P ont émis un avis favorable. La CFTC a émis un avis favorable mais avec réserve car elle attend une réponse plus structurelle au problème du pouvoir d'achat. La CGT, la CGT-FO, la CFE-CGC se sont abstenus. Les personnalités qualifiées en matière d'épargne salariale ont émis un avis favorable.

Conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, ont été consultés et ont émis un avis favorable sur cet article : le Conseil de la CNAM (avis du 30 juin 2022), le Conseil d'administration CNAF (avis du 28 juin 2022), la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (avis du 30 juin 2022), le Conseil d'administration de l'ACOSS (avis du 30 juin 2022) et le Conseil d'administration de la CNAV (avis du 30 juin 2022).

Conformément à l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime, le Conseil d'administration de la CCMISA a été consulté et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les deux premières mesures relatives à la possibilité de recourir à une décision unilatérale pour mettre en place l'intéressement et à l'allongement de la durée des accords d'intéressement entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

La mesure relative à la mise en place d'un dispositif d'accord-type et à la suppression du contrôle des services du ministère du travail sur les accords d'épargne salariale entre en vigueur pour les accords déposés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions du présent article seront applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En application de l'article L. 3431-1 du code du travail, les dispositions du présent article seront également applicables à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques dans les mêmes conditions que dans les autres départements de métropole, en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Il n'y a pas lieu d'étendre le présent article à ces territoires dans lesquels les dispositifs d'épargne salariale ne sont pas applicables.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat devra être pris pour définir l'autorité administrative compétente pour l'examen de la conformité du dépôt et pour préciser le fonctionnement du processus dématérialisé ainsi que les conditions permettant de garantir le caractère acquis des exonérations (absence de fraude documentaire notamment).

## **Article 4 : Inciter les branches professionnelles à négocier (salaires/classifications)**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

En raison du contexte économique et social particulier depuis la fin d'année 2021 notamment marqué par une forte inflation (+5,2% entre mai 2021 et mai 2022 selon l'INSEE<sup>27</sup>), et des revalorisations automatiques du SMIC, de 2,2% au 1<sup>er</sup> octobre 2021<sup>28</sup> et de 2,65%<sup>29</sup> au 1<sup>er</sup> mai 2022, la revalorisation des grilles salariales de branche et d'entreprises est un enjeu majeur de pouvoir d'achat.

Ainsi, au 17 juin 2022, sur les 171 branches suivies du régime général couvrant plus de 5 000 salariés :

- 120 branches sur les 171 branches suivies (soit 70%) affichent une grille salariale<sup>30</sup> comportant au moins un coefficient inférieur au SMIC en vigueur revalorisé le 1er mai 2022.
- 51 branches sur les 171 branches suivies (soit 30 %) ont conclu un accord ou émis une recommandation patronale conforme au SMIC revalorisé le 1er mai 2022.

Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux observés habituellement. En effet, seules 26% des branches suivies étaient non conformes au SMIC, l'année dernière à la même époque. Cette situation s'explique par l'intervention des revalorisations exceptionnelles du SMIC (1<sup>er</sup> octobre 2021 et 1<sup>er</sup> mai 2022), et le fait que la plupart des branches n'ont pas encore abouti dans leur nouvelle négociation.

Ainsi, afin d'inciter les branches à négocier sur les salaires, cet article propose d'actionner le levier de la restructuration des branches.

En l'état actuel du droit, le non-respect du SMIC n'apparaît pas un critère suffisant pour autoriser le ministre chargé du travail à procéder à la fusion administrative d'une branche. L'article L. 2261-32 du code du travail prévoit que le ministre chargé du travail peut, eu égard à l'intérêt général attaché à la restructuration des branches professionnelles, engager une procédure de fusion du champ d'application des conventions collectives d'une branche avec

---

<sup>27</sup> En mai 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,2 % sur un an - Informations rapides - 139 | Insee

<sup>28</sup> Arrêté du 27 septembre 2021 relatif au relèvement du salaire minimum de croissance - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

<sup>29</sup> Arrêté du 27 septembre 2021 relatif au relèvement du salaire minimum de croissance - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

<sup>30</sup> Une grille salariale fixe pour chaque niveau de classification (coefficient) le montant minimal conventionnel de salaire applicable dans la branche (taux horaire, montant mensuel ou annuel, selon les branches).

celui d'une branche de rattachement présentant des conditions sociales et économiques analogues, dans un certain nombre de cas, notamment lorsque « *l'activité conventionnelle est caractérisée par la faiblesse du nombre d'accords ou avenants signés et du nombre des thèmes de négociations couverts* ».

Toutefois, la rédaction actuelle du texte n'apparaît pas suffisamment précise pour utiliser la difficulté à signer des accords garantissant des minima au niveau du SMIC comme indice de faiblesse de la vie conventionnelle, permettant ainsi de restructurer des branches sur cette base.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit du travail repose sur un socle constitutionnel qui énonce les droits et les libertés fondamentales. De nombreuses normes sociales figurent dans le Préambule de la Constitution de 1946 qui proclame les principes économiques et sociaux « *particulièrement nécessaires à notre temps* », parmi lesquels se trouvent le « *droit d'obtenir un emploi* », la liberté syndicale, le droit de grève, etc.

Le Conseil constitutionnel a confirmé la positivité et la valeur constitutionnelle des droits sociaux en se référant principalement à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen 1789 ainsi qu'au Préambule de 1946. Ainsi dans une décision du 19 décembre 2000 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, il a consacré la valeur constitutionnelle au principe de la liberté contractuelle en affirmant que « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ».

Dans sa décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019 prise à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a considéré que la réforme de la restructuration des branches poursuivait un objectif d'intérêt général et pouvait à ce titre justifier le recours à la fusion administrative, l'atteinte portée à la liberté contractuelle n'étant pas, au regard des garanties prévues par la loi, disproportionnée.

La mesure proposée dans cette étude d'impact s'inscrit dans le respect des principes reconnus par le Conseil constitutionnel.

## 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Selon l'article 55 de la Constitution de 1958, « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

Au niveau international, le droit du travail est surtout marqué par les conventions élaborées dans le cadre de l'organisation internationale du travail (OIT) lesquelles forment un véritable

droit international du travail. Cette autorité du droit international lie aujourd'hui la France, qu'ils s'agissent d'accords bilatéraux ou de conventions multilatérales.

Plus de cent conventions de l'OIT ont été ratifiées par la France. Ces conventions de l'OIT couvrent un vaste champ matériel : libertés fondamentales (Conv.n°105 de 1957, n°87 de 1948, n°98 de 1949), emploi et chômage (Conv. n°122 de 1964, n°142 de 1975). Plusieurs conventions sont consacrées aux salaires, ainsi la convention n°95 de 1949 relative à la protection des salaires ou encore la Convention n°131 de 1970 relative à la fixation des salaires. Les conventions de l'OIT sont directement appliquées par les juges français et l'emportent sur les règles nationales contraires<sup>31</sup>.

Au niveau européen, plusieurs textes contiennent des dispositions relatives au droit du travail. Se fondant sur le principe d'indivisibilité des droits de l'homme, la Cour européenne interprète certaines dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales à la lumière des droits et des principes consacrés par la Charte sociale européenne. Elle a ainsi déduit de la liberté syndicale, garantie par l'article 11 de la Convention, le droit à la négociation collective et le droit de grève reconnus par l'article 6 de la Charte<sup>32</sup>.

L'Union européenne joue quant à elle un rôle d'appui dans les législations des Etats membres en complétant leurs actions. Par sa jurisprudence, elle affirme la protection des droits des salariés, notamment avec l'invention de la notion de discrimination indirecte au regard de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes, conformément à la directive européenne du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve en cas de discrimination fondée sur le sexe.

Les mesures proposées dans cette étude d'impact s'inscrivent dans le respect du cadre conventionnel précité.

#### **1.4. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITE DE LÉGIFÉRER**

Dans ce contexte inflationniste, tout l'enjeu pour les branches est de réussir à négocier rapidement pour réévaluer les salaires. La situation économique met donc particulièrement les branches sous tension et les obligent à revoir leur rythme de négociation.

---

<sup>31</sup> Cass., ass. plén. 17 juillet 2019, avis n°15012 et 15013.

<sup>32</sup> CEDH, 21 nov. 2006 et 12 nov. 2008, Demir et Baykara.

Afin d'inciter les partenaires sociaux à négocier et conclure régulièrement sur les salaires, la faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au niveau du SMIC pourrait devenir un élément caractérisant la faiblesse de la vie conventionnelle d'une branche.

En effet, l'article L. 2261-32 du code du travail énonce six critères alternatifs sur le fondement desquels le ministre chargé du travail peut procéder à la fusion administrative des champs d'application de plusieurs branches partageant des conditions sociales et économiques analogues, dont la faiblesse de la vie conventionnelle mentionnée au 2° du I. Ce critère s'apprécie, en l'état du droit, au regard de la faiblesse du nombre des accords ou avenants signés et du nombre des thèmes de négociations couverts.

Une modification législative apparaît nécessaire pour faire de l'impossibilité structurelle de conclure spécifiquement des accords de branche assurant le respect du SMIC par les minima un élément de caractérisation de ce critère de faiblesse de la vie conventionnelle, afin de permettre au ministre chargé du travail de procéder à des fusions administratives sur ce fondement.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est de faire de la faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au moins au niveau du SMIC, un élément caractérisant la faiblesse de la vie conventionnelle d'une branche, ce qui est un critère restructuration administrative.

Il s'agit, par ce moyen, d'inciter les branches à négocier régulièrement des accords salariaux afin de maintenir leurs bas de grille à des montants au moins égaux au SMIC.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une option aurait pu être envisagée afin de mieux prendre en compte la difficulté des branches à conclure des accords garantissant le respect du SMIC par les minima.

La faiblesse du nombre d'accords garantissant des minimas conventionnels au moins au niveau du SMIC aurait pu devenir un nouveau critère de restructuration des branches.

Cette option a été écartée car la restructuration des branches demande de mobiliser tout un faisceau d'indices et il semblait disproportionné de faire de ce seul critère un motif de restructuration.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au moins au niveau du SMIC est retenue comme élément d'appréciation du critère légal relatif à l'atonie conventionnelle d'une branche, pouvant conduire à engager une procédure de fusion du champ d'application des conventions collectives d'une branche avec celui d'une branche de rattachement présentant des conditions sociales et économiques analogues.

Il est ainsi proposé de compléter le critère de fusion administrative mentionné au 2° de l'article L. 2261-32 du code du travail relatif à la faiblesse de la vie conventionnelle en indiquant que pourra être utilisé pour apprécier ce critère, la faiblesse du nombre d'accords dont les minima sont au moins au niveau du SMIC.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Au 2° du I de l'article L. 2261-32 du code du travail, après les mots : « *du nombre des accords ou avenants signés* », sont insérés les mots : « *notamment ceux assurant un salaire minimum national professionnel au sens du 4° du II de l'article L. 2261-22 au moins égal au salaire minimum interprofessionnel de croissance* ».

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit qu'en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151 du TFUE relatifs à la politique sociale de l'UE, l'Union « soutient et complète » l'action des Etats membres dans onze domaines dont notamment les conditions de travail (b) et l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail (i).

À cette fin, l'Union et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter soit des mesures encourageant la coopération entre Etats membres à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, soit, dans certains de ces domaines, des directives arrêtant des prescriptions minimales.

Par conséquent, la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

Elle respecte également la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En incitant les branches à négocier sur les salaires, la mesure est susceptible d'avoir des effets positifs à court terme sur le pouvoir d'achat des salariés des branches concernées et ce faisant, sur la consommation et l'activité économique.

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les montants de salaires minima hiérarchiques fixés par une branche professionnelle s'imposant aux entreprises relevant de son champ, dès lors que l'accord salarial est étendu, la mesure a un impact direct sur les entreprises de ce secteur auxquelles la revalorisation s'applique automatiquement.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Aucun impact.

## **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

## **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Aucun impact.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

Le présent article pourra renforcer l'attractivité de certains secteurs, en incitant les branches à négocier sur les salaires.

### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le présent article n'a pas d'impact direct spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Le présent article n'a pas d'impact sur les professions réglementées.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les particuliers.

## **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le présent article n'a pas d'impact direct sur l'environnement.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Conformément à l'article L. 2271-1 2° du code du travail, la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) a été saisie et a rendu son avis le 29 juin 2022. La CFDT, la CFTC ainsi que la CPME et l'U2P ont émis un avis favorable. La CGT, la CGT-FO, la CFE-CGC et le MEDEF se sont abstenus.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République Française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions du présent article seront applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En application de l'article L. 3431-1 du code du travail, les dispositions du présent article seront également applicables à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques dans les mêmes conditions que dans les autres départements de métropole, en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Il n'y a pas lieu d'étendre le présent article à ces territoires.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.



## **CHAPITRE II – REVALORISATION ANTICIPÉE DE PRESTATIONS SOCIALES**

### **Article 5 : Anticipation de la revalorisation des retraites et des prestations sociales sur l'inflation**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Afin de garantir le pouvoir d'achat des personnes bénéficiaires de prestations de sécurité sociale et des minima sociaux, leur montant est revalorisé chaque année en fonction de l'inflation.

Les modalités actuelles de revalorisation consistent à faire évoluer le montant des prestations concernées sur la base des dernières données d'inflation (hors tabac) publiées et appréciées en évolution en moyenne annuelle sur les douze derniers mois comparés aux douze mois précédents. Il existe deux principales dates de revalorisation annuelle, au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> avril, avec différentes bases juridiques, mais renvoyant toutes au principe d'une indexation sur l'inflation fixé à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale :

- La revalorisation des prestations qui intervient au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N est déterminée selon l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) publié par l'INSEE sur la période de novembre de l'année N-2 à octobre de l'année N-1 par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période de novembre de l'année N-3 à octobre de l'année N-2. Il s'agit donc d'une évolution appréciée en termes de moyenne annuelle glissante.

Elle concerne principalement les pensions des régimes de retraite de base, de droit direct ou de droit dérivé, à l'exception du régime de base géré par la caisse nationale des barreaux français (CNBF), les minima de pension des régimes de base (minimum contributif du régime général, pension majorée de référence pour le régime agricole, etc.) ainsi que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). D'autres prestations hors retraite sont revalorisées en janvier (ACAATA, pensions d'invalidité des régimes de fonctionnaires, etc.)

En revanche, une majorité des régimes complémentaires de retraite, et notamment l'AGIRC-ARRCO dont le pilotage est assuré par les partenaires sociaux, n'est pas concernée par cette revalorisation automatique sur l'inflation.

- La revalorisation des prestations qui intervient au 1<sup>er</sup> avril de l'année N correspond quant à elle à la progression de la valeur moyenne de l'IPCHT publié par l'INSEE sur la période de février l'année précédente (N-1) à janvier de l'année considérée (N) par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période de février de l'année N-2 à janvier de l'année N-1. Cela

concerne la plupart des prestations de sécurité sociale, notamment les prestations familiales, les pensions d'invalidité, les rentes d'incapacité permanente et les plafonds d'éligibilité à la complémentaire santé solidaire.

Les minima sociaux, notamment le revenu de solidarité active (RSA) et le revenu de solidarité (RSO), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité, mais aussi les allocations de solidarité telles que l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) ou l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation versée aux jeunes en établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), l'allocation versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune (CEJ), ainsi que l'allocation ponctuelle versée en application de l'article L.5131-5 du code du travail, la garantie jeune, ainsi que les sommes versées au titre de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, sont revalorisés au 1<sup>er</sup> avril.

Par ailleurs, afin de limiter des hausses excessives de dépenses de logement pour les locataires, le Gouvernement propose également dans le présent projet de loi (article 6) un plafonnement de l'évolution de l'IRL, limitant ainsi la hausse des loyers, et en cohérence une revalorisation par anticipation des APL sera également réalisée, pour les allocations versées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 sans attendre le 1<sup>er</sup> octobre.

La loi prévoit enfin une règle garantissant le maintien des prestations à leur niveau antérieur en cas d'évolution négative des prix.

En 2022, ces règles ont conduit à des taux de revalorisation s'établissant à 1,1% pour les revalorisations applicables au 1<sup>er</sup> janvier et à 1,8% pour celles applicables au 1<sup>er</sup> avril.

Les montants des prestations familiales et des bourses nationales du second degré sont fixés en référence à la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Le montant de chaque prestation est calculé en appliquant à la BMAF un coefficient multiplicateur fixé par décret.

L'indexation de la BMAF sur la progression de la valeur moyenne de l'IPCHT publié par l'INSEE sur la période de février l'année précédente (N-1) à janvier de l'année considérée (N) par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période de février de l'année N-2 à janvier de l'année N-1 l'inflation (article L. 551-1 du code de la sécurité sociale, renvoyant à l'article L. 161-25 du même code) permet la revalorisation annuelle des montants de toutes les prestations familiales au 1<sup>er</sup> avril.

Enfin, la revalorisation de l'aide à la vie familiale des anciens travailleurs migrants (AVIS) qui intervient au 1<sup>er</sup> octobre de l'année N correspond quant à elle à la progression de la valeur moyenne de l'IPCHT publié par l'INSEE sur la période d'août de l'année précédente (N-1) à juillet de l'année considérée (N) par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période d'août de l'année N-2 à juillet de l'année N-1.

La fin de l'année 2021, et plus encore le début de l'année 2022, sont marqués par une nette accélération des prix. Alors que les prix évoluaient jusqu'au début de l'automne 2021 à un rythme annualisé de l'ordre de 1½ %, et que la prévision pour l'année 2022 était étayée sur

cette base sur un chiffre de 1,5 % en moyenne annuelle au sens de l'IPCHT, l'inflation a augmenté jusqu'à un taux de 5,3% en glissement annuel à fin mai (évolution de la valeur de l'indice entre le mois M de l'année N-1 et le mois M de l'année N).

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

# **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

## **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Ce rythme d'inflation pèse sur le pouvoir d'achat, notamment des retraités et des bénéficiaires de prestations sociales, alors que les prochaines revalorisations devraient attendre respectivement les mois d'octobre 2022, de janvier et avril 2023 dans l'état de la législation actuelle ; et dans le contexte de revalorisations intervenues au début de l'année sur des bases beaucoup plus basses du fait du caractère retardé de l'indicateur utilisé pour les revalorisations. Cette forte augmentation des prix rend nécessaire une anticipation dès juillet de la revalorisation annuelle des retraites et des prestations sociales. Les mécanismes de revalorisation des prestations étant prévus par des dispositions de niveau législatif, par parallélisme des formes, toute dérogation doit faire l'objet d'une mesure de niveau législatif.

Les maîtres contractuels de l'enseignement privé sous contrat bénéficient, en plus de la retraite de base et la retraite complémentaire, d'un régime additionnel obligatoire<sup>33</sup>. Les modalités de

---

<sup>33</sup> Ces agents publics relèvent pour leur retraite du régime général pour la base (CNAV) et de l'Agirc-Arrco ou l'Ircantec pour la retraite complémentaire. Conformément au principe de parité entre les maîtres du privé et les enseignants du public, la loi 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements

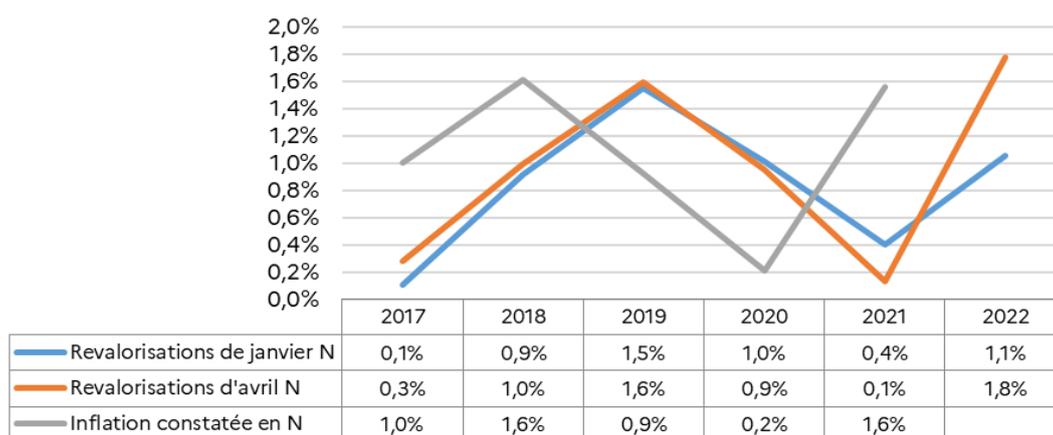
revalorisation de ce régime public obligatoire fixées par l'article R. 914-141 du code de l'éducation ne leur permettent pas de bénéficier de la disposition prévue pour l'ensemble des autres régimes puisque la revalorisation prévue par l'article L 161-25 du code de la sécurité sociale n'est possible que si le ratio technique d'équilibre de charges est supérieur à 1 (ce qui n'était pas le cas en 2021<sup>34</sup>). Ainsi, une mesure législative permet de déroger exceptionnellement et faire bénéficier ces agents publics dans les mêmes délais et conditions de la mesure, l de revalorisation anticipée qui s'applique à l'ensemble de leurs pensions de retraite. Enfin, il permet à l'État employeur d'assumer seul le coût de cette revalorisation et non de la faire porter sur les cotisants en activité.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les règles de revalorisation qui s'appliquent aujourd'hui conduisent à un décalage temporel d'une année entre la variation des prix et l'ajustement du montant des prestations qui vise à en tenir compte (cf. graphique 1 ci-dessous).

**Graphique 1**

Comparaison des taux de revalorisation appliqués depuis 2017 et de l'inflation constatée



Note de lecture : un retraité aura vu sa pension revalorisée de 0,4% au 1<sup>er</sup> janvier 2021, niveau proche de l'inflation constatée en 2020, et percevra ainsi des pensions en évolution annuelle de 0,4% en 2021 par rapport à celles perçues en 2020 ; dans le même temps, le niveau des prix aura progressé de 1,6% en 2021 par rapport au niveau des prix de 2020. Ce n'est qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022 que sa pension sera revalorisée de 1,1%, niveau proche de l'inflation constatée en 2021. En termes de pouvoir d'achat, ce retraité est bien compensé de l'évolution des prix, mais avec un retard de l'ordre d'une année.

Ces modalités de revalorisation ont des propriétés vertueuses durant les périodes de relative stabilité économique et de stabilité des prix. En effet, lorsque l'inflation est relativement stable, l'application, pour la revalorisation des prestations, d'une évolution observée sur une période révolue est plus lisible qu'une indexation déterminée sur la base d'une évolution prévisionnelle

d'enseignement privé sous contrat a créé un régime public de retraite obligatoire (dit régime additionnel de retraite) ayant pour objectif de rapprocher les montants de pension de ces deux populations.

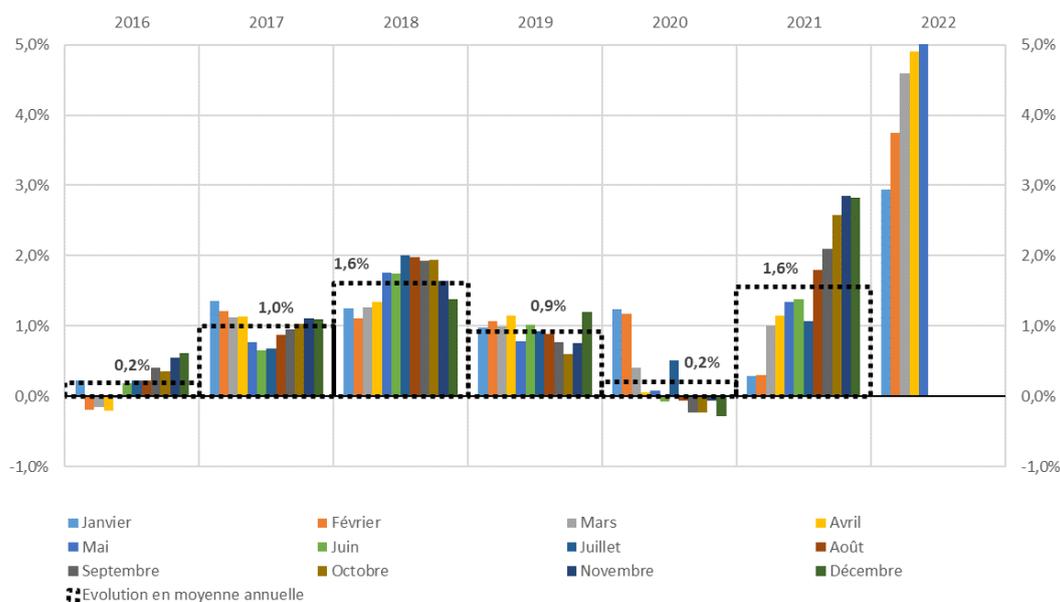
<sup>34</sup> Ces pensions n'ont en conséquence pas été revalorisées depuis plusieurs années.

des prix, corrigée de l'éventuel écart à la prévision retenue l'année précédente pour la revalorisation de ces prestations, régime qui prévalait jusqu'en 2016.

L'application de la progression de l'indice de référence en moyenne annuelle glissante présente également des avantages par rapport à une revalorisation plus réactive fondée sur le glissement annuel, qui peut conduire à des taux de revalorisation significativement différents, caractérisés par une volatilité plus importante du glissement annuel (*cf.* graphique 2 ci-dessous).

### Graphique 2

Glissements annuels de l'indice des prix à la consommation hors tabac et évolution en moyenne annuelle (pointillés)



En revanche, en période de très forte inflation, comme actuellement, l'accroissement des ressources des allocataires de prestations et minima sociaux, moins rapide que l'accroissement des prix, ne leur permet pas de faire face à l'augmentation de leurs dépenses courantes (alimentation, carburants, loyers, etc.).

Une revalorisation anticipée des prestations et minima sociaux paraît donc nécessaire pour préserver le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires, dont une grande part se trouve en situation de vulnérabilité économique.

Cette hausse anticipée du montant des prestations constituera une avance sur les revalorisations qui interviendront en octobre 2022, janvier et en avril 2023.

Le tableau ci-dessous présente une comparaison du niveau de vie relatif des retraités par rapport à la population générale d'une part et à la population des actifs d'autre part :

**Tableau 1**  
Évolution du pouvoir d'achat relatif des retraités sur la dernière décennie

	niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population	pension nette moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité net moyen
<b>2010</b>	102,10%	62,80%
<b>2011</b>	102,50%	63,80%
<b>2012</b>	105,20%	64,90%
<b>2013</b>	105,90%	66,00%
<b>2014</b>	106,20%	66,00%
<b>2015</b>	105,60%	65,60%
<b>2016</b>	105,20%	65,60%
<b>2017</b>	105,00%	65,10%
<b>2018</b>	102,90%	64,10%
<b>2019</b>	101,30%	62,90%
<b>2020</b>	102,80%	63,80%
<b>2021</b>	102,50%	63,60%

Source : COR, rapport 2021

Les pensions de retraite ont été revalorisées de 1,1% au 1<sup>er</sup> janvier 2022, tandis que le Smic a augmenté de 5,85% depuis octobre 2021, les autres salariés bénéficient des négociations annuelles.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Un changement pérenne des règles d'indexation actuelles aurait pu être envisagé. Une option de changement pérenne possible aurait été de reproduire une formule de revalorisation et des modalités identiques à celles du SMIC – sur la base d'un glissement annuel des prix et non plus d'une évolution des prix en moyenne annuelle glissante sur douze mois. Au-delà du fait que la transposition ne saurait être directe – la formule du SMIC tenant compte d'une composante de rattrapage partiel du pouvoir d'achat des salariés en plus de la composante inflation – un tel changement conduirait à davantage de volatilité des revalorisations, un glissement annuel étant par nature plus volatile qu'un coefficient s'appuyant sur une moyenne annuelle glissante.

Ainsi, cette option n'est pas pertinente dans un contexte où les règles actuelles présentent certes la caractéristique de réagir avec retard à des évolutions rapides des prix, mais l'avantage de lisser ces évolutions pour éviter d'avoir une forte volatilité du point de vue du bénéficiaire.

S'agissant du taux de la revalorisation anticipée à retenir, une option aurait été de s'appuyer sur des prévisions pour anticiper ce que seront les revalorisations réglementaires applicables en 2023, à législation inchangée. Cette option comporte toutefois des inconvénients, notamment

le fait qu'asseoir un taux de revalorisation anticipée sur une prévision pourrait conduire théoriquement à un coefficient de revalorisation négatif aux dates actuellement en vigueur à législation inchangée, ce qui n'est pas permis par la loi, si les prévisions s'avéraient *ex post* trop élevées. Par conséquent, le différentiel entre l'avance de revalorisation et le taux applicable aux dates initialement prévues, engendrerait dans une telle situation un coût pérenne et une dégradation de la trajectoire à moyen terme des finances publiques.

### 3.2. OPTION RETENUE

La revalorisation applicable dès juillet 2022 sera de + 4,0% et elle constitue une anticipation des revalorisations qui interviendront entre la fin 2022 et 2023.

Le chiffre de + 4,0% permet en effet, en s'ajoutant aux revalorisations appliquées au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> avril 2022 (soit respectivement +1,1% et +1,8%), de s'approcher des niveaux d'inflation constatés sur les derniers mois.

Ainsi, en cumulé, la revalorisation de janvier 2021 pour les pensions, cumulée avec l'avance de revalorisation de + 4,0%, porte la hausse des pensions depuis un an à + 5,1%, niveau très proche de l'inflation en glissement annuel à fin mai de + 5,3% au sens de l'IPCHT. S'agissant des prestations indexées au 1<sup>er</sup> avril, le cumul des revalorisations depuis un an aboutira à une hausse de + 5,8%, supérieure même à l'évolution des prix depuis un an.

La mesure prévoit le relèvement du minimum de retraite du régime complémentaire des non-salariés agricoles à hauteur de l'évolution du SMIC au 1<sup>er</sup> juillet, afin de suivre la revalorisation du SMIC intervenue automatiquement le 1<sup>er</sup> mai dernier.

Le régime public obligatoire créé à l'article 3 de la loi 2005-5 du 5 janvier 2005<sup>35</sup> bénéficiera au 1<sup>er</sup> juillet de la revalorisation exceptionnelle de +4 %, étant précisé que ce régime n'a bénéficié d'aucune mesure de revalorisation au cours de l'année 2022 (ni au cours des années précédentes). Au regard des projections du régime, aucune revalorisation n'aura lieu en 2023 selon les termes de l'article R. 914-141 du code de l'éducation, il s'agit donc bien d'une mesure exceptionnelle prise dans le contexte de très forte inflation. Par ailleurs, l'Etat employeur assumera la charge de cette revalorisation.

Les prestations concernées par la présente mesure sont listées en annexe.

En termes de mise en œuvre opérationnelle, la date de paiement effectif des pensions et prestations revalorisées différera en fonction des régimes d'affiliation et des prestations concernées. En effet, les caisses ayant en charge la gestion des régimes spéciaux et libéraux,

---

<sup>35</sup> Les maîtres contractuels de l'enseignement privé sous contrat bénéficient, en plus de la retraite de base et la retraite complémentaire, d'un régime additionnel obligatoire, bénéficiant aujourd'hui à environ 60 000 maîtres retraités pour environ 105 M€ de prestations versées.

sauf exception <sup>36</sup>, mettent en œuvre le paiement de la retraite à échoir ; alors que les caisses de sécurité sociale du régime général mettent en œuvre le paiement de la retraite et des prestations à terme échu. Ainsi, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet, compte tenu des délais de mise en œuvre et de sécurisation techniques, les caisses procéderont au paiement sur la plus prochaine échéance de paiement possible.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure n'ayant pas un caractère pérenne, elle n'est pas codifiée.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a une jurisprudence constante selon laquelle il appartient à la législation de chaque État membre de :

- Déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime ;
- Définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre les ressortissants nationaux et ceux des autres États membres.

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

---

<sup>36</sup> Les caisses ayant en charge la gestion des quatre régimes spéciaux suivant prévoient le paiement de la retraite à terme échu : la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), les Caisse des dépôts et consignations assurant la gestion des retraites des Mines et de la Banque de France.

Elle respecte également la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts macroéconomiques

L’application au 1<sup>er</sup> juillet 2022, par anticipation sur 2023, d’une augmentation de + 4,0% aux prestations revalorisées à la date du 1<sup>er</sup> janvier représente un coût de 4,9 Md€ au titre de l’année 2022.

L’application de ce même taux de + 4,0% aux prestations revalorisées à la date du 1<sup>er</sup> avril représente un coût supplémentaire de 1,6 Md€, portant l’impact macroéconomique de la mesure de revalorisation anticipée à 6,6 Md€ en 2022 en droits constatés<sup>37</sup>.

Cette mesure consistant en une avance sur les revalorisations à venir en 2023, ce coût ne serait pas pérenne pour les prestations revalorisées en janvier, et se matérialiserait sur les 3 premiers mois de 2023 pour celles revalorisées en avril, pour un montant de 1,4 Md€.

**Tableau 2**  
Impact macroéconomique de la mesure, en milliards d’euros, en droits constatés<sup>9</sup>

	2022	2023
<b>Ensemble des prestations concernées par la revalorisation anticipée</b>	<b>6,6</b>	<b>1,4</b>
Prestations revalorisées en janvier N	4,9	0,0
Pensions de retraite	4,9	0,0
Prestations revalorisées en avril N	1,6	1,4
Prestations maladie (pensions d’invalidité, rentes AT-MP, CSS)	0,4	0,2
Prestations familiales	0,5	0,3
AAH, AEEH	0,3	0,1
RSA, RSO, prime d’activité	0,4	0,8
Prestations revalorisées en octobre N	0,05	0,0
Bourses des collèges et lycées	0,05	0,0

\* Dans l’hypothèse où les taux calculés selon la formule réglementaire pour les revalorisations des prestations qui interviendront au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> avril 2023 s’établiront bien à un niveau supérieur ou égal à 4%. Dans le cas contraire, le surcroît de revalorisation représenterait un coût pérenne pour les finances publiques.

<sup>37</sup> Les chiffres indiqués dans les tableaux correspondent à un impact en droits constatés (rattachement de la dépense aux mois au titre desquels les prestations sont versées, soit six mois en 2022 et trois mois supplémentaires en 2023 pour les prestations revalorisées en avril), et non en décaissements (comptabilité budgétaire, qui conduirait à retenir un impact de cinq mois sur 2022 et de quatre mois sur 2023 pour les prestations revalorisées en avril, les décaissements étant effectués au début du mois suivant le mois de droit).

## 4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact sur les entreprises.

## 4.2.3. Impacts budgétaires

La revalorisation anticipée des prestations sociales au 1<sup>er</sup> juillet 2022 bénéficie intégralement à des particuliers et représente un coût estimé à 4,6 Md€ pour la sécurité sociale et à 2,0 Md€ pour l'État et les collectivités territoriales, en droits constatés.

En effet, les dépenses supplémentaires induites par la mesure au titre des pensions de retraites et d'invalidité servies par les régimes équilibrés par l'État et les minima sociaux (AAH, RSA lorsque le financement est recentralisé, RSO recentralisé, AVFS) ainsi que la prime d'activité émarginent sur le budget de l'État. Toutes les autres dépenses supplémentaires induites par la mesure concernent des prestations financées par la sécurité sociale.

**Tableau 3**

Impacts macroéconomiques et par financeur de la mesure en 2022, en milliards d'euros, en droits constatés<sup>38</sup>

<i>Impacts macroéconomiques en droits constatés, en Md€</i>	Etat et collectivités territoriales*	Sécurité sociale	Ménages
<b>Ensemble des prestations concernées par la revalorisation anticipée</b>	<b>-2,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>6,6</b>
Pensions de retraite servies par les régimes équilibrés par l'Etat**	-1,2**		1,2
Pensions de retraite servies par les autres régimes**		-3,7**	3,7
Pensions d'invalidité des régimes équilibrés par l'Etat	-0,1		0,1
Prestations maladie (hors pensions d'invalidité des régimes équilibrés par l'Etat)		-0,4	0,4
Prestations familiales		-0,5	0,5
AAH, AEEH	-0,2	-0,02	0,3
RSA, RSO, prime d'activité	-0,4		0,4
Bourses nationales du second degré	-0,05		0,05

\* En 2021, les dépenses de RSA ont été couvertes à 13 % par l'Etat et à 87 % par les collectivités territoriales. Les modalités de couverture par l'Etat du surcroît de dépenses 2022 induit par la revalorisation anticipée des prestations ne sont pas encore arrêtées, le montant indiqué dans le tableau ci-dessus correspond au surcroît total de dépenses de RSA, tous financeurs publics confondus.

<sup>38</sup> Les chiffres indiqués dans les tableaux correspondent à un impact en droits constatés (rattachement de la dépense aux mois au titre desquels les prestations sont versées, soit 6 mois en 2022 et 3 mois en 2023 pour les prestations revalorisées en avril), et non en décaissements (comptabilité budgétaire, qui conduirait à retenir un impact de 5 mois sur 2022 et de 4 mois sur 2023 pour les prestations revalorisées en avril, les décaissements étant effectués au début du mois suivant le mois de droit.

\*\* Sur le champ des pensions de retraites, les dépenses supplémentaires induites par la mesure de revalorisation anticipée s'élèvent au total à 4,9 Md€ en 2022 sur le champ ROBSS. Le Service des retraites de l'Etat et certains régimes spéciaux étant équilibrés par une subvention ou une dotation de l'Etat, une part de ces dépenses (1,2 Md€) sera *in fine* à la charge de l'Etat. L'effet sur le solde ROBSS sera en conséquence limité à 3,7 Md€.

S'agissant de la revalorisation du régime créé par l'article 3 de la loi du 5 janvier 2005, l'impact sur les dépenses du régime est estimé à 4 M€ en année pleine.

Les conséquences financières de ces revalorisations anticipées sur le solde de la sécurité sociale s'ajoutent aux autres sources de révision intervenues depuis le vote de la LFSS 2022.

En effet, à cette source de dégradation telle que quantifiée dans la présente étude d'impact, s'ajoutent les conséquences de la clôture des comptes 2021 (-24,4 Md€ de solde du régime général et du FSV, soit +9 Md€ d'amélioration de la base de référence par rapport à ce qui était retenu en LFSS). Le cadrage macroéconomique a également été modifié depuis la LFSS, avec notamment une inflation plus importante qui conduit à réévaluer les perspectives de recettes, mais en regard un rebond moins marqué de l'activité par rapport à ce qui était attendu. Par ailleurs, comme indiqué dans l'avis n° 2022-2 rendu le 30 mai 2022 par le Comité d'alerte sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, le niveau de l'Ondam prévu en LFSS pourrait être dépassé, face essentiellement aux développements intervenus sur le front sanitaire et les surcoûts qui en découlent, notamment en matière de dépistage ou d'indemnités journalières.

L'ensemble de ces développements seront quantifiés et précisés à l'occasion de la commission des comptes de la sécurité sociale qui se réunira le 12 juillet prochain afin que le Parlement puisse être informé des nouvelles conditions de l'équilibre des comptes sociaux, conformément aux dispositions de l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le coût pour les départements serait de 0,12 milliard d'euros environ en 2022 et 0,24 milliard d'euros en 2023, en droits constatés, au titre du RSA.

Pour mémoire, les revalorisations du RSA, pour les départements de Mayotte, de La Réunion, Guyane, de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales, sont à la charge de l'État, le financement de la prestation lui incombant désormais.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mesure ne comporte aucune charge administrative supplémentaire pérenne pour les organismes concernés.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Plus de 18 millions de retraités, 1,6 million de titulaires d'une rente AT-MP<sup>39</sup> et 0,8 million de bénéficiaires d'une pension d'invalidité seront concernés par la revalorisation anticipée. 6 millions de familles bénéficieront d'une hausse des prestations familiales. Cette mesure permet de soutenir le pouvoir d'achat des personnes bénéficiaires de prestations sociales, soit environ 1,9 million de foyers au RSA, environ 4,5 millions de foyers bénéficiaires de la prime d'activité (certains ayant aussi du RSA ou de l'AAH), et environ 1,2 million de bénéficiaires de l'AAH. Une part de ces personnes cumule plusieurs prestations et bénéficiera donc de la mesure à plusieurs titres.

S'agissant des bénéficiaires d'allocations pour l'emploi et l'insertion professionnelle :

<b>Revalorisation anticipée 4 % au 1er juillet 2022</b>	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>de</b>
CEJ	204 192	Commentaires nombre de bénéficiaires
<i>CEJ PE</i>	<i>50 000</i>	
<i>CEJ ML</i>	<i>154 192</i>	
Allocation ponctuelle	251 520	
<i>Alloc ponctuelle PE</i>	<i>40 000</i>	
<i>Alloc ponctuelle ML</i>	<i>211 520</i>	
GJ	48 897	
EPIDE	2 592	
RSFP	150 145	
<i>Part Région</i>	<i>101 656</i>	
<i>Part Pôle emploi (RFPE)</i>	<i>37 968</i>	Stock 2022, évolution limitée entre 2022 et 2023
<i>AAP PIC</i>	<i>10 521</i>	
ASS	331 000	Stock 2022, évolution limitée entre 2022 et 2023
AER	147	
		stock moyen sur la période juillet 22 - mars 2023
		stock moyen sur la période juillet 22 - mars 2023
		Nombre de bénéficiaires calculé sur la base du montant de l'enveloppe sur l'allocation mensuelle maximale
		Nombre de bénéficiaires calculé sur la base du montant 2022 pour les régions et Pôle emploi par le coût unitaire annuel

<sup>39</sup> Accidents du travail et maladies professionnelles.

AER 09/10		
ATA 1 (MIN)	443	stock moyen sur la période juillet 22 - mars 2023
<b>Total</b>	<b>988 492</b>	

#### 4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article aura un impact positif sur le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, d'une pension d'invalidité et d'une allocation supplémentaire d'invalidité, et de rentes AT-MP.

Par exemple, pour une personne seule touchant l'allocation aux adultes handicapés à taux plein, l'allocation passe de 920€ au 1<sup>er</sup> avril 2022, à 957 € soit un gain de +37€ par mois (voir tableau 5).

#### 4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

#### 4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le présent article aura un impact positif sur le pouvoir d'achat des jeunes en Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), des bénéficiaires de l'allocation versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune, de l'allocation ponctuelle versée en application de l'article L.5131-5 du code du travail, ainsi que de la garantie jeunes. L'article prévoit également la revalorisation des bourses nationales du second degré (collège et lycée).

#### 4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Le présent article n'a pas d'impact sur les professions réglementées.

### 4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mesure conduit à augmenter les prestations sociales et minima sociaux versés en 2022 à des particuliers d'un montant total de 6,6 Md€ (cf. tableau 1) par anticipation sur les revalorisations prévues en octobre 2022 et en janvier et avril 2023.

Les conséquences pour les particuliers sont variables selon la prestation concernée et la situation spécifique des bénéficiaires.

Cette mesure permet de soutenir le pouvoir d'achat des personnes bénéficiaires de prestations sociales, soit environ 1,9 million de foyers au RSA (certains ayant aussi la prime d'activité), environ 4,5 millions de foyers bénéficiaires de la prime d'activité (certains ayant aussi du RSA ou de l'AAH), et environ 1,2 million de bénéficiaires de l'AAH (certains ayant aussi la prime d'activité).

**Tableau 4**

Impact de la mesure pour les prestataires d'une pension de retraite

*Le tableau 3 ci-dessous présente les effets de la mesure pour un retraité dont la pension s'établissait à 1200 € en 2021.*

	Montant mensuel 2021	Montant mensuel après revalorisation du 1er janvier 2022	Montant mensuel après revalorisation du 1er juillet 2022	Impact de la revalorisation de 4% au 1er juillet	Ecart entre le montant de la pension au 31/12/21 et au 01/07/22
<i>Pension de 1200€ (pension de base pour un assuré du secteur privé, ou pension totale pour un assuré du secteur public)</i>	<b>1 200 €</b>	<b>1 213 €</b>	<b>1 262 €</b>	<b>49 €</b>	<b>62 €</b>

Il est à noter que la revalorisation anticipée des prestations sera sans impact sur le taux de CSG dont sont redevables les titulaires de pensions de retraite et d'invalidité. Le taux de CSG applicable pour l'année en cours aux pensions est déterminé en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) des bénéficiaires de revenus de remplacement perçus l'avant-dernière année ou dans certains cas l'antépénultième année. La revalorisation à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 sera donc sans effet sur le taux de CSG applicable aux pensions qui restera déterminé, pour l'année 2022, en fonction du RFR des bénéficiaires des années 2020 et 2019 et, pour l'année 2023, du RFR des années 2021 et 2020.

Les seuils de revenus pris pour la détermination du taux de CSG applicable aux pensions sont en outre revalorisés chaque année en fonction du niveau de l'évolution constatée de l'inflation sur douze mois constatée l'année considérée. Le seuil de revenus de l'avant-dernière année (revenus perçus en 2022) qui sera applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2024 sera ainsi revalorisé en fonction de l'évolution de l'inflation constatée en 2022, soit dans une proportion identique aux pensions perçues en 2022, ce qui permettra ainsi d'assurer la neutralité de la mesure.

**Tableau 5**

Impact de la mesure pour les familles avec enfants

*Les familles peuvent bénéficier de minima sociaux, si leur niveau de ressources les y rend éligibles et de prestations familiales, dont le montant varie selon la composition familiale, l'âge des enfants et les ressources du ménage.*

*Le tableau 4 ci-dessous illustre l'impact mensuel d'une revalorisation de 4% des prestations pour une famille avec deux enfants à charge (selon 2 cas : présence d'un enfant de moins de*

3 ans, ou de deux enfants de plus de 14 ans) et pour 3 niveaux de ressources (revenu de chacun des parents équivalent à 0,5 Smic, à 1 Smic et à 2 Smic)

	Depuis le 1er janvier 2022	après revalorisation de 4% au 1er juillet 2022	Impact de la revalorisation de 4% au 1er juillet 2022
<b>Couple avec deux enfants à charge dont 1 enfant à moins de 3 ans et l'autre entre 3 et 6 ans</b>			
0,5 Smic chacun	525 €	570 €	45 €
PPA	216 €	248 €	32 €
AF	134 €	140 €	5 €
AB	175 €	182 €	7 €
1 Smic chacun	515 €	549 €	35 €
PPA	205 €	227 €	22 €
AF	134 €	140 €	5 €
AB	175 €	182 €	7 €
2 Smic chacun	134 €	140 €	5 €
PPA	- €	- €	- €
AF	134 €	140 €	5 €
AB	- €	- €	- €
<b>Couple avec deux enfants à charge de plus de 14 ans</b>			
0,5 Smic chacun	662 €	712 €	50 €
PPA	392 €	431 €	39 €
AF	202 €	210 €	8 €
ARS	69 €	71 €	3 €
1 Smic chacun	651 €	692 €	40 €
PPA	381 €	410 €	29 €
AF	202 €	210 €	8 €
ARS	69 €	71 €	3 €
2 Smic chacun	202 €	210 €	8 €
PPA	- €	- €	- €
AF	202 €	210 €	8 €
ARS	- €	- €	- €

**Tableau 6**

Impact de la mesure pour les allocataires de minima sociaux et de la prime d'activité

*Les minima sociaux ainsi que la prime d'activité sont des prestations différentielles qui viennent compléter les revenus jusqu'à l'atteinte d'un plafond. Le tableau ci-dessous présente le gain mensuel induit par la mesure pour ces allocataires. Les montants indiqués ci-dessous ne tiennent pas compte des éventuels cumuls de prestations : une personne bénéficiant de plusieurs de ces allocations aura ainsi un gain net supérieur aux montants indiqués dans ce tableau.*

	Prestations dont bénéficie le foyer actuellement	après revalorisation de 4%	Impact de la revalorisation de 4% au 1er juillet
AAH	920 €	957 €	37 €

RSA	576 €	599 €	23 €
ASPA personne seule	917 €	953 €	37 €
ASPA couple	1 423 €	1 480 €	57 €
AVFS	635 €	661 €	26 €
RSO	542 €	564 €	22 €
Prime d'activité	564 €	586 €	22 €

### Tableau 7

Impact des revalorisations pour les bénéficiaires d'allocations pour l'emploi et l'insertion professionnelle

*Le tableau ci-dessous présente le gain mensuel maximal induit par la mesure de revalorisation anticipée pour les allocataires de ces prestations*

	Avant revalorisation	Après revalorisation	Gain maximal potentiel
Contrat d'engagement jeune	500 €	520 €	20 €
Garantie jeune	506 €	527 €	20 €
EPIDE	500 €	520 €	20 €
RSFP	685 €	712 €	27 €
ASS	516 €	537 €	21 €
AER	1 116 €	1 161 €	45 €
AER 09/10	969 €	1 008 €	39 €
ATA 1 (MIN)	364 €	378 €	15 €

## Tableau 8

### Impact des revalorisations sur le montant des différents dispositifs de bourses

#### Cadre réglementaire actuel de la détermination des montants de bourses de collège et de lycée :

En application des articles D. 531-7 et D. 531-29 du code de l'éducation, les montants des bourses de l'enseignement scolaire en collège et lycée sont fixés « *en pourcentage de la base mensuelle de calcul des prestations familiales (BMAF) en vigueur au 1er janvier de l'année de la rentrée scolaire* » mentionnée à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale.

Ainsi, à la rentrée scolaire 2022, c'est le montant de la BMAF, publié en avril 2021 et toujours applicable en janvier 2022, qui devait être pris en compte dans la détermination du montant des bourses de collège et de lycée, soit 414,81€ (+0.10% par rapport au 1<sup>er</sup> avril 2020).

La revalorisation envisagée à la rentrée scolaire du montant des bourses de collège et de lycée, qui doit permettre de s'approcher des niveaux d'inflation sur les derniers mois, nécessite une revalorisation de la BMAF de +4% (taux appliqué à l'ensemble des prestations sociales). Le montant revalorisé de la BMAF serait de 439,17€.

Le calcul de son évolution se décompose de la façon suivante :

BMAF			
1er avril 2020	1er avril 2021	1er avril 2022	1er juillet 2022
414,4	414,81	422,28	439,1712
	0,1%	1,8%	4,0%
	5,87%		
	5,98%		

L'application de ce coefficient de +4,0% aboutirait à une hausse de 5,98 % du montant des bourses de collège et de lycée entre les rentrées scolaires 2021 et 2022.

	RS 2021	Avec revalorisation BMAF cumulée de 5,8% au 1er juillet 2021	Variation RS22/RS21	
Collège	Bourses			
	Echelon 1	105 €	111 €	6 €
	Echelon 2	294 €	312 €	18 €
	Echelon 3	459 €	486 €	27 €
	Prime d'internat			
	Echelon 1	327 €	348 €	21 €
	Echelon 2	396 €	420 €	24 €
	Echelon 3	465 €	492 €	27 €
	Lycée	Bourses		
Echelon 1		441 €	468 €	27 €
Echelon 2		543 €	573 €	30 €
Echelon 3		639 €	678 €	39 €
Echelon 4		738 €	780 €	42 €
Echelon 5		834 €	885 €	51 €
Echelon 6		936 €	993 €	57 €
Prime d'internat				
Echelon 1		327 €	348 €	21 €
Echelon 2		396 €	420 €	24 €
Echelon 3		465 €	492 €	27 €
Echelon 4		534 €	567 €	33 €
Echelon 5		603 €	639 €	36 €
Echelon 6		672 €	711 €	39 €
Bourse au mérite				
Echelon 1		402 €	426 €	24 €
Echelon 2		522 €	552 €	30 €
Echelon 3		642 €	681 €	39 €
Echelon 4		762 €	807 €	45 €
Echelon 5		882 €	936 €	54 €
Echelon 6		1 002 €	1 062 €	60 €
Prime d'équipement		342 €	363 €	21 €
Prime de reprise d'études		600 €	636 €	36 €

#### 4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent article n'a pas d'impact sur l'environnement.

### 5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

#### 5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, ont été consultés et ont émis un avis favorable sur cet article le Conseil de la CNAM (avis du 30 juin 2022), le Conseil d'administration CNAF (avis du 28 juin 2022), la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (avis du 30 juin 2022), le Conseil d'administration de l'ACOSS (avis du 30 juin 2022), le Conseil d'administration de la CNAV (avis du 30 juin 2022).

Conformément à l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime, le Conseil d'administration de la CCMISA a été consulté et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

En application de l'article L. 641-2 du code de la sécurité sociale, le Conseil d'administration CNAVPL a été saisi et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

En application du I de l'article 16 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 et du V de l'article 3 du décret n°2004-1354 du 10 décembre 2004 relative à la Caisse nationale des industries électriques et gazières, le Conseil d'administration de la CNIEG a été saisi et a rendu son avis (abstention) le 29 juin 2022.

Le CNEN a été saisi le 27 juin 2022 en application de l'article L.1212-1 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable tacite le 29 juin 2022.

Conformément à l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) a été consultée le 29 juin 2022 et a rendu un avis favorable à cette même date.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

<b>Départements d'Outre mer</b>	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Mesure directement applicable
Mayotte	Mesure applicable
<b>Collectivités d'Outre mer</b>	
Saint-Martin et Saint-Barthélemy	Mesure directement applicable
Saint-Pierre-et-Miquelon	Mesure applicable

Autres (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, TAAF)	Mesure non applicable
--	-----------------------

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

## **Annexe : prestations concernées**

- Pensions de retraite de base, de droit direct ou de droit dérivé, et pensions d'invalidité (y compris pensions de réforme des régimes spéciaux)
- Minimum vieillesse (ASPA et anciennes allocations)
- Minimum contributif
- Minimum de réversion
- Majoration de la pension de retraite pour conjoint à charge
- Pension majorée de référence des exploitants agricoles et son seuil d'écrêtement
- Allocation de veuvage
- Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
- Allocation aux adultes handicapés (AAH)
- Revenu de solidarité active (RSA)
- Revenu de solidarité Outre-mer (RSO)
- Prime d'activité
- Allocation temporaire d'attente (ATA) (pour le seul stock de bénéficiaires de la protection subsidiaire, la prestation ayant été supprimée pour le flux à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017)
- Aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, ex-ARFS
- Prestation transitoire de solidarité
- Allocation de solidarité spécifique
- Allocation équivalent retraite
- Indemnités en capital AT-MP
- Rentes AT-MP et salaire minimum des rentes AT-MP (assiette minimale)
- Prestation complémentaire pour recours à tierce personne et majoration pour tierce personne AT-MP
- Prestations familiales (via la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales, article L. 551-1 du CSS):
  - o Allocations familiales
  - o Complément familial et complément familial majoré
  - o Allocation de soutien familial
  - o Prestation d'accueil du jeune enfant :
    - Prime de naissance
    - Prime d'adoption
    - Allocation de base
    - Complément de libre choix du mode de garde
    - Prestation partagée d'éducation de l'enfant
  - o Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
  - o Allocation de rentrée scolaire
  - o Allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant

- Tarifs unitaires de la prestation spécifique de restauration scolaire (DOM et Mayotte)
- Allocation de congé-solidarité
- Majoration forfaitaire pour enfant à charge
- Les cotisations et salaires ayant donné lieu à un versement de cotisations jusqu'au 30 juin 2022 servant de base au calcul des pensions de vieillesse dont l'entrée en jouissance est postérieure à cette même date
- Capital décès
- Allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA)
- Complémentaire santé solidaire et aide médicale de l'Etat.
- Allocation versée aux jeunes en EPIDE
- Allocation versée dans le cadre du contrat d'engagement jeune, ainsi que l'allocation ponctuelle versée en application de l'article L. 5131-5 du code du travail
- Garantie jeune
- Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

## Article 6 : Bouclier loyers et anticipation des APL

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

##### Revalorisation des APL

Les aides personnelles au logement (APL), composées de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale, font l'objet d'une revalorisation au 1<sup>er</sup> octobre pour ce qui est des paramètres représentatifs de la dépense de logement et au 1<sup>er</sup> janvier, pour ce qui est des paramètres relatifs aux ressources.

Les paramètres de dépense de logement sont :

- Les plafonds de loyer
- Les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- Les montants forfaitaires de charges ;
- Les équivalences de loyer et de charges locatives.

L'évolution des loyers est plafonnée par un indice de référence des loyers (IRL). En cohérence, les APL sont également revalorisées suivant cet IRL défini à l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. L'IRL correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. L'IRL pris en compte est le dernier IRL publié avant le 1<sup>er</sup> octobre, soit celui du deuxième trimestre T2, disponible sur le site de l'INSEE dès le 15 juillet de chaque année.

La revalorisation est fixée au niveau législatif : L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les paramètres de ressources sont :

- Les forfaits de ressources étudiant ;
- Le montant forfaitaire R0 du barème locatif ordinaire.

Le R0 est revalorisé au 1<sup>er</sup> janvier selon l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT) calculé sur les 12 derniers mois (d'octobre à octobre).

Les forfaits de ressources pris en compte pour calculer l'aide personnelle au logement versée aux allocataires étudiants sont revalorisés chaque année au 1<sup>er</sup> janvier sur la base de l'évolution de l'indice de référence de loyer (dernier IRL connu au moment de la revalorisation de janvier c'est-à-dire celui publié le 15 octobre (IRL T3)) et arrondis à la centaine d'euro la plus proche.

La revalorisation des paramètres de ressources des APL relève du domaine réglementaire : D. 823-17 et D. 822-21 du CCH. Le Gouvernement envisage une revalorisation anticipée au 1<sup>er</sup> juillet 2022 du montant forfaitaire R0 du barème locatif ordinaire de 4,0 %, comme ce qui est prévu pour les autres prestations sociales ainsi qu'une revalorisation du forfait de ressources étudiant du montant de l'IRL plafonné, conformément aux dispositions prévues dans le présent projet d'article.

### Le principe de libre fixation du montant des loyers-dans le parc locatif privé

Dans le parc locatif privé, le principe de liberté de fixation du montant du loyer par les parties, est établi à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Plusieurs atténuations sont apportées à ce principe, par les articles 17-1, 17-2 et 18 de la même loi et par l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Certaines de ces limitations portent sur des logements situés dans les territoires les plus tendus, afin de contenir les hausses de loyers abusives, préserver le pouvoir d'achat et faciliter l'accès au logement des locataires<sup>40</sup>.

Par ailleurs, l'article 159 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a interdit toute augmentation de loyer à la relocation, au renouvellement du bail et en cours de bail dans les « passoires thermiques » (logements classés F ou G au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation) à l'issue d'une période d'un an à compter de son entrée en vigueur.

### L'encadrement de l'évolution des loyers à la relocation dans les zones tendues

En dehors des zones tendues, lors de la signature d'un nouveau contrat de location, les parties s'accordent librement sur le montant du loyer défini au contrat. A l'inverse, dans les 28 agglomérations situées en zone de tension locative, au sein desquelles l'offre de logement n'est pas suffisante pour répondre à la demande de logement, le montant maximum d'évolution du loyer, entre le nouveau contrat de location et le bail conclu avec le locataire précédent, est encadré par décret, en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

---

<sup>40</sup> Article 17 de la loi du 6 juillet 1989: «zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social». Les communes comprises dans ces zones sont fixées par le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.\* 366-5 du code de la construction et de l'habitation et correspond à la liste des communes annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Ainsi, dans les zones tendues, lorsque le logement fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat ne peut pas excéder le montant du dernier loyer appliqué au précédent locataire. Cependant, si ce dernier loyer n'a pas fait l'objet d'une révision annuelle depuis moins d'un an, le bailleur peut revaloriser le loyer en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers, publié trimestriellement par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Toutefois, des adaptations du montant maximum d'évolution du loyer à la relocation sont possibles lorsque le loyer est manifestement sous-évalué ou que le bailleur a effectué entre temps des travaux d'un certain montant. Ces adaptations permettent une hausse plus importante du loyer afin de prendre en compte l'évolution du marché locatif, par référence au loyer des logements comparables du voisinage, ou les investissements réalisés par le bailleur contribuant à revaloriser la valeur du logement loué.

Enfin, dans les zones tendues, lorsqu'une expérimentation du dispositif d'encadrement du niveau des loyers est mise en place au titre de l'article 140 de la loi ELAN, le loyer fixé dans le contrat de location ne peut pas excéder le loyer de référence majoré fixé par arrêté du préfet pour chaque catégorie de logement et secteur géographiques donnés.

#### L'évolution du loyer en cours de bail: la révision annuelle et la majoration pour travaux

Le bailleur peut réviser, chaque année, le montant du loyer en y appliquant une hausse, n'excédant pas la variation de l'indice de référence des loyers, aux termes du I de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée. La révision annuelle du loyer ne peut intervenir qu'à condition que le contrat de location mentionne le principe et les règles de révision, conformément à l'article 3 de la même loi. La révision annuelle du loyer permet de prendre en compte l'évolution des prix à la consommation et donc les phénomènes de hausse conjoncturelle du coût de la vie.

Les parties peuvent, par ailleurs, convenir, par une clause expresse au contrat de location, d'une majoration du montant du loyer, consécutive à la réalisation de travaux d'amélioration que le bailleur fera exécuter, en application du II de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 précitée. La clause expresse peut être rédigée lors de la signature du contrat initiale, lors d'un renouvellement mais aussi à tout instant de la vie du contrat par la conclusion d'un avenant.

#### L'encadrement de l'évolution du loyer au renouvellement du bail

Hors zones de tension du marché locatif, la réévaluation du montant du loyer au renouvellement du contrat de location n'est possible que lorsque le loyer est manifestement sous-évalué. Le bailleur propose alors au locataire un nouveau loyer par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. La procédure contradictoire permettant cette réévaluation est fixée par l'article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

Dans les zones tendues, des aménagements sont prévus par le décret d'application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 lequel fixe le montant maximum de réévaluation du loyer manifestement sous-évalué au renouvellement du bail.

Enfin, dans les territoires tendus où le dispositif expérimental du niveau des loyers est mis en œuvre, l'article 140 de la loi ELAN prévoit des procédures de diminution ou de réévaluation de loyer spécifiques lors du renouvellement du bail.

### La fixation des loyers dans le parc social

Dans les logements sociaux, la convention APL est le cadre qui permet au bailleur de fixer les loyers pratiqués. En application de l'article L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), une convention à l'aide personnalisée au logement (APL), signée entre le bailleur social et l'État (ou une autorité déléguée des aides à la pierre), détermine entre autres le montant maximal des loyers pour l'opération qu'elle régit.

Le loyer maximal de chacun des logements de l'opération dépend notamment du type de financement du logement (Prêt locatif aidé d'intégration - PLAI, prêt locatif à usage social - PLUS, prêt locatif social – PLS) et de sa localisation. Il est révisé, chaque année au 1er janvier, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) du deuxième trimestre de l'année précédente (article L. 353-9-2 du CCH).

Dans ce cadre, les loyers pratiqués, inscrits dans les contrats de location, sont fixés librement par les bailleurs dans la limite du loyer maximum applicable.

La révision des loyers pratiqués intervient au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction de l'IRL du 2<sup>ème</sup> trimestre de l'année précédente, en application des articles L. 353-9-3 du CCH, pour les logements conventionnés à l'APL, et L. 442-1 du CCH, pour les logements non conventionnés appartenant aux OHLM<sup>41</sup>.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a modifié ces articles pour prévoir que les loyers pratiqués soient révisés dans la limite de l'IRL (et non plus en fonction de l'IRL), ce qui donne aux bailleurs la possibilité d'appliquer une révision inférieure à l'IRL, sans le leur imposer. Ces nouvelles dispositions s'appliqueront à partir de la révision du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Par ailleurs, les articles L. 353-9-3 et L. 442-1 du CCH prévoient qu'en cas de travaux de réhabilitation, et sur autorisation administrative, les loyers pratiqués peuvent être augmentés au-delà de l'IRL.

### Le fermage et la location-accession

---

<sup>41</sup> Organismes d'habitation à loyer modéré.

La révision des loyers en fonction de la variation de l'IRL est par ailleurs prévue à l'article L. 411-11 du code rural pour les locaux d'habitation dans le cadre du fermage.

En outre, la révision du montant des redevances et du prix de vente des biens restant dû après paiement des redevances ne peut excéder la variation de l'IRL, dans le cadre de la location-accession, conformément à l'article 7 de la loi n°84-595 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La disposition de limitation des loyers pose la question de sa compatibilité avec le droit de propriété et la liberté contractuelle.

Le législateur peut cependant apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. L'atteinte au droit de propriété est ici proportionnelle à l'objectif poursuivi par la mesure en ce qu'elle est limitée dans le temps à une période très exceptionnelle de forte inflation et permet au propriétaire une revalorisation qui reste cohérente - quoiqu'inférieure - avec les niveaux d'inflation subie attendus.

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

## **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Sans objet.

# **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

## **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'IRL publié chaque trimestre par l'Insee correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'indice des prix à la consommation hors tabacs et hors loyers (article 17-1 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 issu de l'article 9 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat). Il se déduit de l'indice du même trimestre de l'année précédente en appliquant à ce dernier la moyenne sur douze mois glissants de l'évolution annuelle de l'indice des prix à la

consommation hors tabac et hors loyers arrondie à deux décimales. Les variations de l'IRL suivent donc, de manière décalée et lissée, les variations de l'IPC.

Une accélération de la hausse des prix à la consommation a pu être observée au cours du premier semestre 2022, l'indice des prix à la consommation étant passé de 2,9 % en janvier à 5,2 % en mai. Cette inflation est due principalement à une forte augmentation des prix de l'énergie et de certains matériaux, qui s'est étendue ensuite aux prix des services, de l'alimentation et des produits manufacturés.

Compte tenu de l'augmentation de l'inflation, les derniers IRL connus font état d'une forte augmentation de l'indice des références des loyers, sa variation annuelle au premier trimestre 2022 étant de 2,48% contre 1,61 % au quatrième trimestre 2021 et 0,83% au troisième trimestre 2021. Selon les prévisions, cette tendance à la hausse devrait se poursuivre au deuxième trimestre 2022 (chiffres publiés en juillet 2022) où la variation de l'IRL pourrait atteindre environ 3,55 % (soit un niveau jamais atteint par cet indice), puis aux trimestres suivants, avec un IRL qui pourrait atteindre 4,5 % à 5 % en glissement annuel au T4.

#### Derniers IRL connus

Trimestre	Année	Date de publication au JO	Valeur de l'IRL	Variation annuelle
1 <sup>er</sup> trimestre	2022	16 avril 2022	133,93	+2,48 %
	2021	17 avril 2021	130,69	
4 <sup>e</sup> trimestre	2021	15 janvier 2022	132,62	+1,61 %
	2020	17 janvier 2021	130,52	
3 <sup>e</sup> trimestre	2021	16 octobre 2021	131,67	+0,83 %
	2020	16 octobre 2020	130,59	
2 <sup>e</sup> trimestre	2021	16 juillet 2021	131,12	+0,42 %
	2020	17 juillet 2020	130,57	
1 <sup>er</sup> trimestre	2021	17 avril 2021	130,69	+0,12 %
	2020	25 juin 2020	130,57	

Or, comme mentionné *supra*, l'IRL sert de base pour réviser les loyers des logements nus ou meublés, les modalités de révision des loyers en cours de bail faisant l'objet de dispositions législatives faisant référence à l'IRL. L'IRL sert aussi pour la révision des loyers pour les locaux d'habitation dans le cadre du fermage et pour celle du montant des redevances et du prix de vente des biens dans le cadre de la location-accession.

Dans le parc privé, la révision annuelle des loyers se fait, à la date convenue par les parties ou à la date anniversaire du contrat, en fonction de l'IRL choisi par les parties ou, à défaut, du dernier IRL publié à cette date en application de l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989. Dans le parc social, la révision des loyers intervient à ce jour au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction de l'IRL du deuxième trimestre de l'année précédente en application des articles L. 353-9-3 du CCH pour les logements conventionnés à l'APL et L. 442-1 du CCH, pour les logements non conventionnés appartenant aux OHLM. Cette révision à l'IRL s'applique

également dans le cadre de dispositifs prévoyant une politique des loyers spécifique (articles L. 445-3 et L. 445-3-1 du CCH).

L'application de ces dispositions dans un fort contexte inflationniste est susceptible de se traduire par une forte augmentation de loyers dont devront s'acquitter les locataires, tant dans le parc privé que dans le parc social. Ainsi, dans le parc privé, pour les baux dont la date anniversaire ou le terme annuel se situe entre le 17 ou 18 avril et le 17 ou 18 juillet, les loyers peuvent être revalorisés de 2,48 %, contre une revalorisation de 0,12 % en 2021.

Par voie de conséquence, du fait de la forte augmentation des loyers, les ménages allocataires sont moins bien solvabilisés par l'APL qui n'est revalorisée qu'au 1<sup>er</sup> octobre puis au 1<sup>er</sup> janvier.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objet du projet d'article est de limiter les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des locataires en revalorisant par anticipation les paramètres du barème des APL et en limitant l'évolution de l'IRL, sur lequel s'appuie la revalorisation des loyers privés et sociaux et des APL, pour une durée d'un an.

Anticiper la date de revalorisation au 1<sup>er</sup> juillet permet d'accompagner les ménages allocataires avec un trimestre d'avance par rapport à ce que la loi prévoit. Le plafonnement sur une durée d'un an à compter du troisième trimestre 2022 de l'IRL permet de limiter l'impact de la forte inflation sur les hausses de loyer et de rendre prévisible à un taux maîtrisé les dépenses de logement et les aides au logement. Afin de prendre en compte le niveau élevé d'inflation et de limiter la charge financière de logement, le projet d'article instaure, de manière temporaire et dérogatoire, un dispositif de plafonnement de la variation de l'IRL et par voie de conséquence des loyers. Par dérogation à certaines dispositions législatives, parmi lesquelles celles relatives à la révision des loyers dans le parc privé et le parc social, pour la fixation des indices de référence des loyers compris entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, lorsque la moyenne sur douze mois glissant de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers est supérieure à 3,5 %, la variation en glissement annuel de l'indice de référence des loyers ne pourra excéder 3,5 %. Ces dispositions dérogatoires seraient applicables sans préjudice de la possibilité qui est laissée aux propriétaires et aux locataires du parc privé de s'accorder sur une revalorisation du loyer en cas de travaux d'amélioration, en vertu du II de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Elles s'appliqueraient également à la révision des loyers pour les locaux d'habitation dans le cadre du fermage prévue à l'article L. 411-11 du code rural et pour celle du montant des redevances et du prix de vente des biens dans le cadre de la location-accession prévue à l'article 7 de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

Le taux de la revalorisation anticipée des APL, et du plafond d'évolution de l'IRL sur un an est fixé à 3,5 %. Ce taux de 3,5% est très proche des prévisions d'IRL disponibles pour le deuxième trimestre 2022.

Il est aussi prévu de revaloriser en parallèle par anticipation les paramètres de ressources de l'APL par voie réglementaire, sur le taux de 3,5 % fixé pour l'IRL du troisième trimestre et sur un taux de 4,0 % pour le R0.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Seules des dispositions législatives permettent d'atteindre les objectifs recherchés, les modalités de révision des loyers et du barème des APL étant prévues par la loi, comme l'indice de référence de loyer sur lequel elles s'appuient.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à revaloriser au 1<sup>er</sup> juillet par anticipation, en lieu et place de la revalorisation du 1<sup>er</sup> octobre les paramètres de dépenses de logement, sur la base d'un montant fixé à 3,5%, et à plafonner temporairement la variation en glissement annuel de l'IRL à 3,5% pour la fixation des indices compris entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023 inclus.

Par ailleurs, pour clarifier le droit existant, l'article L. 824-3 est complété d'un alinéa précisant la valeur d'IRL prise normalement en compte au 1<sup>er</sup> octobre (c'est-à-dire l'IRL du deuxième trimestre de l'année en cours). En effet, par défaut, c'est la dernière valeur connue qui est prise en compte en cohérence avec la rédaction de l'article 17-1 de la loi du 6 janvier 1989 qui précise cette règle pour les baux. Toutefois cette règle n'est pas écrite explicitement pour ce qui concerne la revalorisation de l'APL.

Pour le parc privé, par dérogation au deuxième alinéa de l'article 17-1 de la loi du 6 janvier 1989 relatif à la révision des loyers en cours de bail, pour la fixation des indices de référence des loyers entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, lorsque la moyenne sur douze mois glissant de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers est supérieure à 3,5 %, la variation en glissement annuel de l'indice de référence des loyers sera de 3,5 %. Cette dérogation s'appliquerait également à la révision intervenant le cas échéant à l'issue de la procédure contradictoire de réévaluation des loyers au renouvellement du bail prévue à l'article 17-2 de la même loi et dans les zones soumises à encadrement des loyers.

Elle s'appliquerait aussi à la révision des loyers pour les locaux d'habitation dans le cadre du fermage prévu à l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime et pour celle du montant des redevances et du prix de vente des biens dans le cadre de la location-accession prévue à l'article 7 de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

Pour le parc social, cette dérogation s'appliquerait aux modalités de révision de loyers dans les logements conventionnés à l'APL prévues à l'article L. 353-9-3 du CCH et à celles dans les logements non conventionnés appartenant aux OHLM prévues à l'article L. 442-1 du même code. Enfin, elle s'appliquerait aux dispositions de l'article L. 353-9-2 du CCH relatif à la fixation des loyers maximaux des logements conventionnés à l'APL et aux articles L. 445-3 et L. 445-3-1 du CCH relatifs aux dispositifs prévoyant une politique des loyers spécifique.

Les conditions de révision éventuelle des loyers à la relocation dans le parc privé dans les zones tendues sont traitées par ailleurs par le décret prévu à l'article 18 de la loi du 6 janvier 1989 encadrant l'évolution des loyers dans ces zones. En effet, dans les zones tendues, le montant maximum d'évolution du loyer entre le nouveau contrat de location et le bail conclu avec le locataire précédent est encadré par le décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017. Celui-ci prévoit que, lorsque le logement fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat ne peut pas excéder le montant du dernier loyer appliqué au précédent locataire. Cependant, si ce dernier loyer n'a pas fait l'objet d'une révision annuelle depuis moins d'un an, le bailleur peut revaloriser le loyer en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

##### **a) Revalorisation des APL**

Les dispositions dérogatoires proposées ne modifient pas la rédaction des textes législatifs existants. Elles constituent des dispositions législatives autonomes.

La précision sur l'IRL à prendre en compte en l'absence de dérogation s'inscrit dans l'article L. 824-3 du CCH en venant préciser un mécanisme qui existe déjà et ne modifie donc pas la règle existante.

##### **b) Mesure dérogatoire sur les loyers**

Les dispositions proposées ne modifient pas la rédaction des textes législatifs existants portant sur la révision des loyers. Elles constituent des dispositions législatives dérogatoires autonomes.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Sans objet - Disposition uniquement nationale.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

a) Revalorisation des APL

L'impact concerne le budget de l'Etat et est détaillé en 4.2.3.

b) Mesure dérogatoire sur les loyers

Dans le parc social (5,4 millions de logements en 2020), les loyers sont revalorisés au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'IRL du deuxième trimestre de l'année précédente (et dans la limite de cet IRL à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023). Dans le parc privé (7,5 millions de logements), ils peuvent l'être chaque année, à la date d'anniversaire du bail, dans la limite du dernier IRL publié, ou à la date fixée par les parties.

En l'état actuel du droit et des prévisions, l'IRL pourrait atteindre environ +4,5 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2022, et jusqu'au premier trimestre 2023. Or, une hausse de 4,5% des loyers se traduirait par des dépenses supplémentaires de 3,5 Mds€ par an pour les locataires, dont 2,4 Mds€ pour les locataires du parc privé et 1,1 Md€ pour les locataires du parc social<sup>42</sup>.

Un plafonnement du glissement annuel de l'IRL permettrait de limiter cette hausse des loyers. Dans le cas d'un plafonnement à 3,5 %, la revalorisation des loyers pourrait être inférieure d'un montant pouvant aller jusqu'à 536 M€ par an dans le parc privé, et 248 M€ dans le parc social (par rapport à une référence de 4,5 % d'augmentation de l'IRL).

Le plafonnement de la hausse des loyers correspond à un transfert financier des bailleurs et de l'Etat vers les locataires. Le manque à gagner théorique par rapport à une augmentation maximale pour les bailleurs publics et privés serait de l'ordre de 705 M€.

L'Insee pondère les loyers (y compris eau et ordures ménagères) à 7,99 % dans le calcul de l'inflation totale. Ainsi, un plafonnement du glissement annuel de l'IRL à 3,5 % sur quatre trimestre conduirait à une légère baisse de l'inflation globale, de l'ordre de 6 à 8 points de base sur l'année 2022.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

a) Revalorisation des APL

Sans impact.

b) Mesure dérogatoire sur les loyers

D'après les Comptes du logement, les loyers versés à des bailleurs privés personnes morales représentaient 1,4 Md€ en 2020. Pour ces bailleurs, le plafonnement du glissement annuel de l'IRL à 3,5 % représente un manque à gagner pouvant aller jusqu'à 14 M€ par an (par rapport à scénario de référence où le glissement annuel est de 4,5 %).

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

---

<sup>42</sup> En effet, d'après le rapport des Comptes du logement, les loyers versés par les locataires en 2020 étaient de 78,4 Mds€, dont 53,6 Mds€ dans le parc privé, et 24,8 Mds€ dans le parc social : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rapport-du-compte-du-logement-2020>

a) Revalorisation des APL

La revalorisation des paramètres de dépense de logement, d'un montant fixe de 3,5%, par anticipation de 3 mois, à un coût pour l'Etat de 114 M€.

De plus, un deuxième impact est à prendre en compte. Il s'agit de l'écart sur le dernier trimestre, entre la revalorisation qui aurait dû avoir lieu sur la base de l'IRL du 2<sup>ème</sup> trimestre, et celle réalisée sur la valeur de 3,5%. A ce jour, l'IRL T2 n'est pas disponible, mais les prévisions étant proches de 3,5%, l'impact économique est considéré comme négligeable.

La revalorisation anticipée des paramètres de ressources à un coût de 55 M€.

b) Mesure dérogatoire sur les loyers

La mesure a un impact sur le calcul des APL :

- sur la base d'un IRL 3.5 au lieu de 4.5 pendant un an dans le parc social, la baisse des loyers entraîne mécaniquement la baisse de l'APL afférente (impact d'environ 23.8 M€)

- pour le parc privé, pour une revalorisation de loyer comprises entre le 15 octobre 2022 [publication du T3] et le 14 juillet 2023, soit 9 mois, avec 3.5 au lieu de 4.5, la baisse des loyers entraîne mécaniquement la baisse de l'APL afférente (impact d'environ 3.8 M€).

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

a) Revalorisation des APL

Sans impact.

b) Mesure dérogatoire sur les loyers

La mesure n'a d'impact sur les collectivités territoriales qu'en tant qu'elles peuvent, le cas échéant, être propriétaires de logements conventionnés à l'APL.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les dispositions envisagées n'ont pas d'impact sur l'activité des services territoriaux de l'Etat.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Les dispositions envisagées visent à modérer la révision des loyers dans les parcs locatifs privé et social dans un contexte d'accélération d'inflation des prix à la consommation et donc d'évolution à la hausse significative de l'IRL et en parallèle à augmenter par anticipation les APL. Elles contribuent ainsi à maintenir le pouvoir d'achat des consommateurs, en particulier ceux ayant les revenus ou le niveau de vie le plus faible.

#### 4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La disposition proposée n'a pas d'impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

#### 4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La disposition proposée n'a pas d'incidence en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

#### 4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Les locataires sont en moyenne plus jeunes que les propriétaires occupants, en particulier dans le parc privé. Ainsi, 28 % des personnes de référence des ménages locataires du parc privé avaient moins de 30 ans en 2016, contre 14 % parmi les locataires du parc social et 5 % parmi les propriétaires occupants. Le plafonnement de la hausse possible des loyers et l'augmentation de l'APL permet ainsi de limiter l'effet de l'inflation sur le pouvoir d'achat des jeunes ménages locataires, parmi lesquels les étudiants.

### 4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

#### a) Revalorisation des APL

L'impact de la revalorisation anticipée des APL au 1<sup>er</sup> juillet 2022 est de l'ordre de +10 € par mois pour une personne isolée en zone II et de +14 € par mois pour un ménage avec 3 enfants à charge, pour la seule mesure de niveau législatif.

Avec les mêmes hypothèses de ressources et de loyer, pour la mesure globale intégrant les paramètres modifiés par voie réglementaire, dont la revalorisation du paramètre R0 à 4%, l'impact est de l'ordre de +14 € par mois pour une personne isolée et de +23 € par mois pour un ménage avec 3 enfants à charge.

<b>Cas type en zone II - AL</b>					
AL locative zone II	Base ressources	Loyer	Aide janvier 2022	Aide juillet 2022	Avantage revalo juillet sans R0
Couple avec 2 enfants	14000	625	285 €	300 €	15 €
Couple sans enfants	9400	500	238 €	249 €	11 €
Isolé avec un enfant	12000	553	262 €	275 €	13 €
Isolé sans enfants	7800	400	176 €	186 €	10 €

Couple avec 3 enfants	14900	654	353 €	368 €	15 €
<b>Cas type en zone II - AL</b>					
AL locative zone II	Base ressources	Loyer	Aide janvier 2022	Aide juillet 2022 avec R0	Avantage revalo juillet avec R0
Couple avec 2 enfants	14000	625	285 €	308 €	23 €
Couple sans enfants	9400	500	238 €	258 €	20 €
Isolé avec un enfant	12000	553	262 €	284 €	22 €
Isolé sans enfants	7800	400	176 €	190 €	14 €
Couple avec 3 enfants	14900	654	353 €	376 €	23 €
Etudiant boursier en foyer	0	450	54 €	54 €	- 0 €
Etudiant boursier locataire	6300	400	222 €	231 €	9 €
Etudiant non boursier locataire	7800	400	176 €	181 €	5 €

b) Mesure dérogatoire sur les loyers

L'impact du plafonnement de l'évolution de l'IRL sur l'augmentation des loyers aurait pour effet de contribuer à préserver le pouvoir d'achat des locataires. Les locataires ont, en moyenne, des revenus ou des niveaux de vie moindres que les propriétaires occupants. En 2017, parmi les ménages avec un niveau de vie inférieur au premier quartile, 60 % étaient locataires, alors que cette part n'était que de 37 % pour l'ensemble des ménages (et 20 % parmi les ménages avec un niveau de vie supérieur au troisième quartile). Les locataires vivent par ailleurs plus souvent dans des centres urbains où les coûts de l'immobilier sont élevés. Cela se traduit donc par des taux d'effort élevés pour se loger. Ainsi, une part significative des locataires a des taux d'effort net (après aides) au-delà de 40 %.

Le plafonnement de la hausse l'IRL et des loyers a, à l'inverse, pour effet de faire augmenter moins vite les revenus des bailleurs que ce que permettait le mécanisme d'indexation. Le parc locatif privé détenu par des personnes physiques se répartit pour moitié environ entre des grands propriétaires, détenant 5 logements ou plus, et des petits et moyens propriétaires, détenant de 1 à 4 logements en location, d'après une étude récente de l'Insee. En particulier, les petits propriétaires sont relativement nombreux : 8 % du parc locatif est détenu par des ménages avec un seul logement en location, et 18 % par des ménages avec deux logements en location. Cependant, les propriétaires ont bénéficié ces dernières années d'une dynamique de prix très positive, qui a contribué à accroître leur patrimoine en valeur. L'indice des prix Notaires-Insee indique ainsi que les prix ont augmenté de 25 % en 5 ans (entre le T4 2016 et le T4 2021).

Par ailleurs, d'après les Comptes du logement, les loyers versés à des bailleurs privés personnes morales représentaient 1,4 Md€ en 2020. Pour ces bailleurs, le plafonnement du glissement annuel de l'IRL à 3,5 % représente un manque à gagner pouvant aller jusqu'à 14 M€ par an (par rapport à scénario de référence où le glissement annuel est de 4,5 %).

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

##### **a) Revalorisation des APL**

La mesure n'aura pas d'impact environnemental.

##### **b) Mesure dérogatoire sur les loyers**

La mesure n'aura pas d'impact environnemental.

Elle est mise en œuvre sans préjudice de la possibilité pour les bailleurs d'effectuer des travaux d'amélioration et de prévoir à ce titre une majoration de loyer. Dans le parc privé, la possibilité est laissée aux propriétaires et aux locataires de s'accorder sur une revalorisation du loyer en cas de travaux d'amélioration, en vertu du II de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Pour le parc social, les articles L. 353-9-3 et L. 442-1 du CCH prévoient qu'en cas de travaux de réhabilitation, et sur autorisation administrative, les loyers pratiqués peuvent être augmentés au-delà de l'IRL.

Par ailleurs, l'article 159 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a interdit toute augmentation de loyer dans le parc privé à la relocation, au renouvellement du bail et en cours de bail dans les « passoires thermiques » (logements classés F ou G au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation) à l'issue d'une période d'un an à compter de son entrée en vigueur. Cette disposition s'applique y compris à la révision de loyer à l'IRL prévue au I de l'article 17-1 de la loi du 6 janvier 1989.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Concernant les dispositions sur les APL :

- Conformément à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales a été consulté et a rendu un avis favorable le 28 juin 2022.
- Conformément à l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime, le conseil d'administration de la caisse centrale de mutualité sociale agricole a été consulté et a rendu un avis favorable le 29 juin 2022.

- Conformément à l'article R. 361-2 du code de la construction et de l'habitation, le conseil national de l'habitat a été consulté et a rendu un avis favorable le 27 juin 2022.

Concernant les dispositions sur les loyers, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil national de l'évaluation des normes a été consulté et a rendu un avis favorable tacite le 29 juin 2022.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Il n'est pas prévu d'entrée en vigueur différée de la mesure de plafonnement du taux de variation de l'IRL.

Il s'agit d'une mesure temporaire. Les bornes (incluses) délimitant le dispositif dérogatoire sur les loyers sont les IRL correspondant au troisième trimestre 2022 et au deuxième trimestre 2023.

Concernant les APL, la mesure s'applique aux prestations dues à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

#### a) Revalorisation des APL

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et de plein droit aux collectivités suivantes soumises au principe de l'identité législative : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte (collectivités régies par l'article 73 de la Constitution), Saint-Barthélemy et Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (collectivités régies par l'article 74 de la Constitution).

#### b) Mesure dérogatoire sur les loyers

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain, sur les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Mayotte, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 leur étant applicable directement.

La loi du 6 juillet 1989 précitée est rendue applicable au département de Mayotte par une ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012.

### **5.2.3. Textes d'application**

Concernant les APL, un arrêté modifiant l'arrêté du 27 septembre 2019 modifié relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement sera nécessaire pour préciser les valeurs.



## TITRE II – PROTECTION DU CONSOMMATEUR

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> – RÉSILIATION DES CONTRATS

#### Article 7 : Modalités de résiliation des contrats conclus par voie électronique

##### 1. ÉTAT DES LIEUX

###### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le régime applicable aux contrats conclus à distance est prévu aux articles L. 221-1 à L. 221-7 et L. 221-11 à L. 221-29 du code de la consommation.

L'article L. 221-1 du code de la consommation définit le contrat à distance comme « *tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, dans le cadre d'un système organisé de vente ou de prestation de services à distance, sans la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, par le recours exclusif à une ou plusieurs techniques de communication à distance jusqu'à la conclusion du contrat* ».

Parmi ces contrats conclus à distance, des dispositions particulières sont prévues à l'article L. 221-14 du code de la consommation pour les contrats conclus par voie électronique, notamment, concernant les obligations du professionnel relatives à la validation d'une commande. En effet, l'article L. 221-14 du code de la consommation dispose que le professionnel est tenu de prévoir une fonction pour que le consommateur puisse valider sa commande avec la mention claire et lisible « commande avec obligation de paiement » ou toute autre formule analogue dénuée d'ambiguïté indiquant au consommateur que la passation d'une commande oblige à son paiement.

En l'état actuel du droit européen et national, aucune disposition, de portée générale, ne régit les modalités de résiliation des contrats conclus à distance par voie électronique.

Les pratiques de certains professionnels consistant à complexifier abusivement les modalités de résiliation de leurs contrats peuvent néanmoins être appréhendées par les dispositions du code de la consommation relatives aux pratiques commerciales agressives.

L'article L. 121-6 du code de la consommation dispose en effet que, pour déterminer si une pratique commerciale est agressive, doit être pris, notamment, en considération : « *Tout obstacle non contractuel important ou disproportionné imposé par le professionnel lorsque le*

*consommateur souhaite faire valoir ses droits contractuels, et notamment celui de mettre fin au contrat ou de changer de produit ou de fournisseur ».*

Néanmoins, l'appréciation de ces pratiques doit être réalisée au cas par cas : par conséquent, les pratiques agressives visant à entraver l'exercice du droit de mettre fin au contrat ne sont pas évidentes à caractériser. Aussi, l'interdiction de ces pratiques n'est pas assez précise pour contraindre les professionnels à faciliter la résiliation des contrats souscrits en ligne. Il en résulte une certaine insécurité juridique pour les professionnels, qui ont du mal à savoir à partir de quand un parcours un peu long de résiliation en ligne pourrait être considéré comme « disproportionné » et de nature à « limiter la liberté de conduite du consommateur ».

Par ailleurs, le 8° de l'article R. 212-2 du code de la consommation présume abusive la clause qui soumet la résiliation du contrat à des conditions ou modalités plus rigoureuses pour le consommateur que pour le professionnel. Cette disposition implique de comparer les conditions applicables respectivement au professionnel et au consommateur, et ne facilite pas systématiquement la résiliation des contrats souscrits en ligne pour les consommateurs, dans le cas où les conditions de résiliation seraient complexes pour le professionnel.

Conformément à l'article L. 524-1 du code de la consommation, la DGCCRF peut demander à la juridiction civile d'ordonner la suppression de la clause présumée abusive et de déclarer cette clause non écrite.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

L'Allemagne a adopté un dispositif visant à faciliter la résiliation des contrats conclus en ligne qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Les nouvelles dispositions allemandes, issues de la loi pour des contrats de consommation équitables du 10 août 2021<sup>43</sup>, imposent à tous les professionnels de mettre à la disposition des consommateurs un bouton de résiliation accessible facilement et de manière permanente sur leur site internet.

Ce bouton, permet au consommateur d'être dirigé sur une page de confirmation lui permettant de remplir sa déclaration de résiliation, qu'il doit ensuite confirmer en cliquant sur un bouton de confirmation. Le professionnel est tenu de confirmer, immédiatement et par voie électronique, la réception de la déclaration et la résiliation du contrat. Ainsi, deux « clics » maximum sont autorisés. La loi allemande ne prévoit pas d'autre modalité de résiliation du contrat que celle développée supra, notamment via un espace personnel.

---

<sup>43</sup> *Gesetz für faire Verbraucherverträge Vom 10 August 2021, Bundesgesetzblatt 2021 Teil I Nr. 53 vom 17 August 2021*

Le non-respect de ces dispositions est sanctionné par la possibilité pour le consommateur de résilier le contrat à tout moment et sans préavis.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

En l'état actuel du droit, il n'existe aucune disposition de portée générale qui régit les modalités de résiliation des contrats conclus à distance par voie électronique (*via* internet ou application mobile) et *a fortiori*, qui garantisse la simplicité de résiliation de tels contrats.

Le régime juridique en vigueur ne permet pas de remédier efficacement aux situations dans lesquelles les consommateurs souhaiteraient résilier facilement leur contrat.

En modifiant le code de la consommation, la nouvelle disposition vise à permettre au consommateur de résilier facilement un contrat conclu par voie électronique (sur internet et sur application mobile) afin de ne pas le maintenir captif d'un opérateur économique et de l'empêcher ainsi de souscrire à une offre plus intéressante pour lui.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette disposition aura un impact sur la concurrence, permettant, dans un contexte inflationniste, aux consommateurs de résilier facilement leur contrat pour choisir un contrat plus avantageux, notamment en terme de prix. La préservation de la liberté de choix du consommateur et de sa capacité à faire jouer la concurrence est une condition déterminante pour le maintien de son pouvoir d'achat.

Cette mesure, qui complète le formalisme protecteur des achats en ligne, permettra notamment de lutter contre les prolongations artificielles d'abonnements et contribuera à améliorer les relations entre les consommateurs et les entreprises.

Des pratiques visant à complexifier la résiliation de contrats souscrits en ligne ont été constatées, par exemple, en demandant aux consommateurs la résiliation de leur contrat *via* l'envoi de courriers simples ou recommandés, ou par le déplacement du consommateur à l'établissement du professionnel, notamment, dans le secteur des abonnements à la télévision, téléphone, internet, des plateformes de streaming vidéo, des salles de sport, des moyens de transports en libre-service.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Il est proposé d'adopter une nouvelle disposition imposant aux professionnels de prévoir une modalité de résiliation en ligne qui soit facilement et directement accessible.

Le dispositif proposé consiste à obliger le professionnel qui offre aux consommateurs la possibilité de souscrire un contrat par voie électronique, de prévoir une résiliation dudit contrat selon cette même modalité, grâce à un accès facile, directe et permanent, sous réserve que le consommateur puisse résilier son contrat en application du droit commun<sup>44</sup>.

Lorsque le consommateur notifie la résiliation du contrat au professionnel, ce dernier, outre la confirmation au consommateur de la réception de cette notification, l'informe, sur support durable et sans retard injustifié, de la date à laquelle le contrat prend fin.

Il s'agit d'une modalité supplémentaire obligatoire de résiliation qui n'exclut donc pas les autres modalités de résiliation.

La mesure s'applique aux contrats conclus à distance par voie électronique dont les exclusions à son champ d'application sont prévues à l'article L. 221-2 du code de la consommation, notamment les contrats portant sur les services financiers, tels que les contrats d'assurance, sur les forfaits touristiques ou sur les transports de passagers. Elle respecte ainsi le champ habituel de la réglementation applicable aux contrats conclus à distance par voie électronique. Tous les types de contrats conclus à distance par voie électronique qui ne sont pas expressément exclus de son champ d'application par l'article L. 221-2 du code de la consommation sont concernés par la mesure.

Le régime applicable aux contrats conclus à distance est prévu aux articles L. 221-1 à L. 221-7 et L. 221-11 à L. 221-29 du code de la consommation.

L'article L. 221-1 du code de la consommation définit le contrat à distance comme « *tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur, dans le cadre d'un système organisé de vente ou de prestation de services à distance, sans la présence physique simultanée du professionnel et du consommateur, par le recours exclusif à une ou plusieurs techniques de communication à distance jusqu'à la conclusion du contrat* ».

Parmi ces contrats conclus à distance, des dispositions particulières sont prévues à l'article L. 221-14 du code de la consommation pour les contrats conclus par voie électronique, notamment, concernant les obligations du professionnel relatives à la validation d'une commande. En effet, l'article L. 221-14 du code de la consommation dispose que le professionnel est tenu de prévoir une fonction pour que le consommateur puisse valider sa commande avec la mention claire et lisible « commande avec obligation de paiement » ou toute autre formule analogue dénuée d'ambiguïté indiquant au consommateur que la passation d'une commande oblige à son paiement.

Elle va plus loin qu'une simple symétrie entre la souscription et la résiliation, en veillant à ce que le parcours en ligne de résiliation soit facile et direct, grâce à une « fonctionnalité dédiée ».

---

<sup>44</sup> Un contrat à durée déterminée doit être exécuté jusqu'à son terme conformément à l'article 1212 du code civil. Les contractants peuvent mettre unilatéralement fin à un contrat à durée indéterminée, sous réserve de respecter le délai de préavis contractuellement prévu ou, à défaut, un délai raisonnable (article 1211 du code civil).

La disposition prévoit qu'un décret sera pris pour définir les modalités de présentation et d'utilisation de cette fonctionnalité dédiée, afin notamment de déterminer la nécessité de son accès *via* le compte personnel, le nombre de clics maximum et la position du bouton sur le site ou l'application.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie les articles L. 221-14 et L. 242-10 du code de la consommation.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Cette disposition est en conformité avec le droit de l'Union européenne, notamment avec la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, qui établit un certain nombre de droits contractuels pour les consommateurs. En effet, les règles relatives aux modalités de résiliation des contrats de consommation ne relèvent pas du champ d'application de cette directive mais du droit national. Le considérant 52 de la directive prévoit que « La présente directive devrait être sans préjudice des dispositions prévoyant en droit national les modalités de notification au professionnel par le consommateur de sa volonté de mettre fin au contrat ».

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Cette mesure aura pour effet de favoriser la concurrence entre les entreprises. En effet en offrant aux consommateurs la possibilité de résilier facilement leur contrat, ceux-ci pourront aisément changer de contrats au profit de contrats plus avantageux, notamment en termes de prix, ce qui stimulera, par conséquent, le jeu de la concurrence, tirant vers le haut le rapport qualité/prix des contrats proposés

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Cette mesure aura essentiellement un impact sur les contrats de fourniture de services souscrits par voie électronique. Les contrats de vente à exécution instantanée ne seront pas concernés par cette disposition portant sur la résiliation des contrats.

Les contrats de fourniture de services souscrits selon d'autres modalités n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi, dès lors, l'impact portera uniquement sur le secteur du e-commerce.

Le secteur des services dans le e-commerce est estimé, selon les chiffres de la FEVAD (fédération du e-commerce et de la vente à distance), à environ 62 milliards en 2021, sur un montant total de 129 milliards d'euros au total.

Néanmoins, la mesure proposée ne constitue pas une contrainte ou une charge excessive et ne nécessite pas d'investissements importants de la part des professionnels du secteur dont les contrats peuvent déjà être souscrits en ligne, les environnements numériques et la dématérialisation des actes ayant déjà été développés.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les finances de l'Etat et/ou pour les autres personnes publiques.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les collectivités territoriales.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les services administratifs.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur la société.

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les personnes en situation de handicap.

##### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

##### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur la jeunesse en tant que telle, mais pourra bénéficier notamment à de jeunes consommateurs.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les professions règlementées.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette mesure aura un impact sur les particuliers car elle permettra, en facilitant la résiliation du contrat, de redonner la liberté au consommateur de souscrire un autre contrat, et ainsi favorisera la concurrence, ce qui aura un effet favorable sur les prix en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure n'aura pas d'impact environnemental.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions entreront en vigueur à une date prévue par le décret d'application, sans que cette date ne puisse être postérieure au 1<sup>er</sup> février 2023. En effet, les professionnels auront besoin d'un peu de temps pour mettre à jour leurs parcours clients de résiliation, et ne pourront le faire qu'à compter de la publication du décret. On peut noter que la loi allemande a prévu une entrée en vigueur différée d'environ 10 mois. Ces dispositions s'appliqueront aux contrats en cours à la date de leur entrée en vigueur.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les présentes dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire français.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), ces dispositions sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Eu égard aux compétences propres qui leur sont reconnues dans le domaine de la consommation, cette mesure ne peut être étendue aux collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) et suivant les règles générales encadrant la vente à distance elle n'est pas étendue à Wallis et Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les modalités de présentation et d'utilisation de la fonctionnalité de résiliation doivent être précisées par un décret notamment pour déterminer le nombre maximum de « clics », dire si le client doit passer par son « espace personnel » ou non, positionner s'il y a lieu le bouton résiliation sur la page.

Le décret sera soumis à consultation au sein du Conseil national de la consommation.

## **Article 8 : Résiliation en « trois clics » des contrats d'assurance, couvrant les consommateurs, souscrits par voie électronique**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Selon la médiation de l'Assurance, près de 10% des saisines sont relatives aux modalités de résiliation des contrats d'assurance. Plus encore, lors de la présentation en septembre 2021 au Comité consultatif du secteur financier de son rapport annuel, le médiateur de l'Assurance avait mis en exergue le problème de la lisibilité des contrats d'assurance, notamment au niveau de leurs conditions de résiliation.

La résiliation des contrats d'assurance couvrant des particuliers constitue dès lors un enjeu important pour le secteur, tant pour favoriser la concurrence que pour protéger l'assuré consommateur. C'est la raison pour laquelle il s'agit d'un processus qui est déjà très encadré, notamment s'agissant des modalités de résiliation.

Ainsi, depuis près de vingt ans, de nombreuses lois ont été prises pour encadrer la résiliation des contrats d'assurance :

- la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005, dite loi « Châtel », oblige les assureurs à rappeler la faculté de dénonciation de la tacite reconduction du contrat et impose un délai de dénonciation glissant (résiliation permise pendant les 20 jours à compter de l'envoi de l'avis d'échéance et à tout moment en cas d'absence d'envoi de l'avis d'échéance) ;
- la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, dite loi « Hamon », instaurant la résiliation à tout moment, après la première année de souscription, pour l'assurance habitation (locataire-copropriétaire), l'assurance automobile (responsabilité civile) et l'assurance affinitaire, et imposant à l'assureur de motiver sa résiliation.
- la loi n° 2019-733 du 14 juillet 2019 introduisant la résiliation à tout moment après la première année de souscription pour les contrats de complémentaire santé et la simplification des modalités de résiliation, l'assuré pouvant résilier par lettre simple ou sur tout autre support durable.  
Cette dernière loi a par ailleurs prévu, à la différence du droit général de la consommation, un principe de symétrie des modalités de souscription et de résiliation des contrats d'assurance. Autrement dit, l'assureur est obligé d'offrir un mode de résiliation similaire à celui de la souscription.

Pour parachever cet édifice, et dans la mesure où désormais sur 150 millions de contrats d'assurance, environ 10% des contrats sont souscrits entièrement en ligne, il apparaît nécessaire d'imposer des obligations renforcées aux assureurs dans la droite ligne de ce qui sera prévue

par le droit général de la consommation, mais adaptées aux particularismes du secteur de l'assurance. En particulier, les assurés consommateurs peuvent se heurter à des difficultés pratiques pour résilier leur contrat en ligne compte tenu des multiples canaux de souscription des contrats d'assurances. La mesure impose ainsi un accès facile et permanent à un « bouton » de résiliation pour les contrats d'assurance conclus par voie électronique, et ce, dans l'ambition que l'assuré consommateur puisse résilier, dès lors qu'il en a le droit, aussi facilement qu'il a souscrit son contrat.

La préservation de la liberté du choix du consommateur et de sa capacité à faire jouer la concurrence est une condition déterminante pour la préservation de son pouvoir d'achat.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

L'Allemagne a adopté un dispositif visant à faciliter la résiliation des contrats conclus en ligne qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Les nouvelles dispositions allemandes, issues de la loi pour des contrats de consommation équitables » du 10 août 2021<sup>45</sup>, imposent à tous les professionnels de mettre à la disposition des consommateurs un bouton de résiliation accessible facilement et de manière permanente sur leur site internet.

Grâce à ce « bouton », le consommateur est dirigé sur une page de confirmation lui permettant de remplir sa déclaration de résiliation, qu'il doit ensuite confirmer en cliquant sur un bouton de confirmation. Le professionnel est tenu de confirmer, immédiatement et par voie électronique, la réception de la déclaration et la résiliation du contrat. Ainsi, deux « clics » maximum sont autorisés.

Le non-respect de ces dispositions est sanctionné par la possibilité pour le consommateur de résilier le contrat à tout moment et sans préavis.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

En l'état actuel, les articles L. 113-14 du code des assurances, L. 221-10-3 du code de la mutualité et L. 932-12-2 du code de la sécurité sociale imposent aux organismes fournissant des opérations d'assurance de prévoir des modalités de résiliation (au sens du mode de communication) symétriques à celles de la souscription. En particulier, le 4<sup>o</sup> de ces dispositions prévoit que, s'agissant des contrats d'assurance conclus par un mode de communication à distance, un même mode de communication doit être prévu pour la résiliation.

---

<sup>45</sup> Gesetz für faire Verbraucherverträge, vom 10. August 2021.

Toutefois, pour gagner en effectivité s'agissant des contrats conclus par voie électronique, il apparaît désormais nécessaire d'aligner les conditions pratiques de la résiliation sur celles de la souscription et d'imposer aux assureurs de fournir un accès facilité et permanent à un bouton de résiliation pour que l'assuré consommateur puisse, s'il le souhaite et dès lors qu'il en a le droit, résilier son contrat dans des conditions proches de celles de la souscription.

Cette disposition aura un impact sur la concurrence, permettant, dans un contexte inflationniste, aux assurés de résilier facilement leur contrat pour choisir un contrat plus avantageux, notamment en termes de prix, au bénéfice de son pouvoir d'achat.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure, qui complète les modalités de résiliation déjà imposées aux assureurs, permettra d'améliorer la concurrence sur le marché, de lutter contre les prolongations artificielles des contrats, et contribuera au renforcement de la protection des consommateurs.

Les consommateurs pourront ainsi résilier plus facilement leurs contrats d'assurance notamment en vue soit d'en souscrire un moins onéreux auprès d'un assureur concurrent, soit, à la suite d'un arbitrage budgétaire, ne pas souscrire un nouveau contrat, sous réserve que celui-ci ne soit pas obligatoire. La mesure permet ainsi de réduire les dépenses contraintes de nos concitoyens.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif proposé consiste à obliger le professionnel qui offre aux consommateurs la possibilité de souscrire un contrat par voie électronique, de prévoir une résiliation dudit contrat selon cette même modalité de façon facile, directe et permanente.

Il s'agit d'une modalité supplémentaire obligatoire de résiliation qui n'exclut donc pas les autres modalités de résiliation.

La mesure adapte la mesure du droit général de la consommation, prévue au présent projet de loi et qui ne s'applique pas aux contrats des services financiers conformément à l'article L. 221-2 du code de la consommation, aux contrats d'assurance, qui seront en conséquence les seuls contrats issus des services financiers impactés par cette mesure.

Cette mesure veille à ce que le parcours en ligne de résiliation soit facile, direct et permanent, grâce à une « fonctionnalité dédiée ».

Contrairement à la mesure prévue pour le droit général de la consommation, la proposition ne prévoit pas un arrêté pour définir les modalités de cette fonctionnalité dédiée. En raison de leur organisation particulière en réseau, la souscription de contrats d'assurance s'effectue par de multiples canaux qui disposent de spécificités dont il faut tenir compte.

En revanche, des discussions pourront être menées dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier, qui réunit notamment les professionnels de l'assurance et les consommateurs, pour tirer les conséquences de la réforme et, le cas échéant, déterminer un formalisme dans un cadre autorégulé. Cette solution est d'autant plus préférable que les organismes d'assurance se sont engagés, ces dernières années, dans un processus de dématérialisation qu'elles peinent à totalement achever.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Dans l'ambition de couvrir l'ensemble des contrats d'assurance qui peuvent être souscrits par des consommateurs, la mesure nécessite la modification de quatre dispositions prévues par trois codes distincts :

- l'article L. 113-14 du code des assurances ;
- l'article L. 221-10-3 du code de la mutualité ;
- l'article L. 932-12-2 du code de la sécurité sociale.
- L'article L. 932-21-3 du code de la sécurité sociale

Seront ainsi concernés par ce dispositif, les contrats d'assurance couvrant des consommateurs, conclus avec les entreprises d'assurance, les mutuelles ou encore les institutions de prévoyance.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure n'a pas besoin de faire l'objet d'une articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne. Elle n'a qu'une portée interne.

En tout état de cause, elle est en conformité avec le droit de l'Union européenne, notamment avec les directives 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance et 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs. À cet égard, ce dernier texte prévoit que les règles relatives aux modalités de résiliation des contrats de consommation ne relèvent pas du champ d'application de cette directive mais du droit national.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Cette mesure aura pour effet de renforcer la concurrence entre les entreprises d'assurance dans le prolongement de l'extension du principe de la résiliation infra-annuelle pour les contrats couvrant les consommateurs telle qu'elle a été consacrée par un avis du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) du 29 avril 2022, ce qui permettra, dans un contexte inflationniste, d'avoir un effet favorable sur les prix en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Cette mesure aura exclusivement un impact sur les contrats d'assurance, proposées par voie électronique, par les entreprises d'assurance, les mutuelles et institutions de prévoyance, soit près de 700 organismes d'assurance.

Néanmoins, la mesure proposée ne constitue pas une contrainte ou une charge excessive et ne nécessite pas d'investissements importants de la part des professionnels de l'assurance dont les contrats peuvent déjà être souscrits en ligne. En particulier, les assureurs se sont engagés dans un processus de dématérialisation de leurs contrats et procédures. Cette nouvelle modalité de résiliation pourra donc être insérée dans leur calendrier.

Les autres entreprises bénéficieront de cette mesure, en tant que personnes morales souscriptrices de contrats d'assurance pour la couverture de leurs salariés (contrats collectifs).

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure n'engendre aucun impact sur le budget de l'État.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mesure ne présente aucun impact sur les administrations.

### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Ces mesures auront un impact sur les particuliers car elles permettront, en facilitant la résiliation du contrat, de changer plus facilement de contrat, et ainsi favoriseront la concurrence, ce qui aura un effet favorable sur les prix en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En vertu de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, la consultation du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCRLF) est obligatoire. Le CCRLF a rendu un avis favorable sur ce projet le 27 juin 2022.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Pour permettre aux assureurs de prévoir cette modalité d'accès facilitée pour la résiliation des contrats d'assurance, il est prévu une entrée en vigueur qui sera fixée par décret, sans pouvoir être postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2023. La mesure s'appliquera aux contrats en cours d'exécution à cette date.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les présentes dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire français.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), ces dispositions sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Eu égard aux compétences propres qui leur sont reconnues dans le domaine de la consommation, cette mesure ne peut être étendue aux collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) et suivant les règles générales encadrant la vente à distance elle n'est pas étendue à Wallis et Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret est prévu afin de fixer la date d'entrée en vigueur de la mesure, qui ne pourra être postérieure au 1<sup>er</sup> février 2023. La mesure s'appliquera aux contrats en cours d'exécution à cette date.

En raison de leur organisation particulière en réseau, la souscription de contrats d'assurance s'effectue par de multiples canaux qui disposent de spécificités dont il faut tenir compte.

En revanche, des discussions pourront être menées dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier, qui réunit notamment les professionnels de l'assurance et les consommateurs, pour tirer les conséquences de la réforme et, le cas échéant, déterminer un formalisme dans un cadre autorégulé. Cette solution est d'autant plus préférable que les organismes d'assurance se sont engagés, ces dernières années, dans un processus de dématérialisation qu'elles peinent à totalement achever.

Enfin, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dispose, grâce à ses pouvoirs généraux de sanction du secteur de l'assurance (L. 612-1 du code monétaire et financier), des moyens nécessaires pour faire respecter cette obligation.

## **CHAPITRE II – LUTTE CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES ILLICITES**

### **Article 9 : Aggravation des sanctions pour les pratiques commerciales déloyales**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Dans le code de la consommation, les pratiques commerciales déloyales (PCD) se divisent en deux types : d'une part, les pratiques commerciales trompeuses prévues aux articles L. 121-2 à L. 121-5 du code de la consommation, et d'autre part, les pratiques commerciales agressives prévues aux articles L. 121-6 et L. 121-7 du code de la consommation.

Actuellement, les PCD sont punies de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende (articles L. 132-2 et L. 132-11 du code de la consommation), sans distinction entre celles ayant abouties à la conclusion d'un contrat et ayant été commises en bande organisée.

La directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, en son article 13, impose aux Etats membres de prévoir un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Les mesures proposées par le présent projet de loi visant à libérer du pouvoir d'achat, celles-ci doivent s'accompagner d'un renforcement des moyens d'action de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) afin de mieux lutter contre les pratiques d'opérateurs préjudiciables à l'efficacité des mesures qui seront prises.

S'agissant des échanges d'informations entre la DGCCRF et les autres corps de contrôle, l'article L. 512-20 du code de la consommation prévoit un dispositif d'échange spontané d'informations et de documents entre les agents de la DGCCRF et différents corps de contrôle en matière de conformité et de sécurité des produits. Un tel dispositif présente l'avantage de permettre aux agents de la DGCCRF de prendre connaissance d'informations concernant certains opérateurs soupçonnés d'avoir commis des infractions multiples et constatés par plusieurs corps de contrôle. Ainsi, une réponse pénale globale est possible et contribue à l'efficacité de l'action publique contre des opérateurs dont le modèle économique est basé sur la fraude.

Le droit positif ne prévoit pas de dispositif général d'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire. Un tel dispositif n'existe que pour certaines matières : en matière de contrefaçon (article L. 512-21 du code de la consommation), dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre

public et à la sécurité publique (article L. 214-4 du code de la sécurité intérieure) ou de la lutte contre le dopage (article L. 232-20 du code du sport).

S'agissant de la nouvelle procédure d'injonction numérique, la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière a donné à la DGCCRF de nouveaux pouvoirs afin de lutter plus efficacement contre les offres en ligne qui portent manifestement atteinte aux intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à leur sécurité et dont les auteurs ne répondent pas aux injonctions administratives de la DGCCRF de se mettre en conformité et de cesser leurs pratiques. Ainsi, le nouvel article L. 521-3-1 du code de la consommation permet à la DGCCRF d'intervenir immédiatement, dans l'univers numérique, en ordonnant aux prestataires de service de l'information (moteurs de recherche, fournisseurs d'accès à internet, bureaux d'enregistrement, etc...) un certain nombre de mesures en fonction de la gravité des faits : un message d'avertissement lorsque le consommateur se rend sur le site internet pour les manquements et infractions mineures, et pour les infractions punies d'au moins deux ans d'emprisonnement le déréférencement ou encore la suppression du nom de domaine.

S'agissant des actions de communication de la DGCCRF, la DGCCRF est une direction qui possède un haut potentiel en matière de communication, qu'elle soit spécialisée ou grand public. C'est également pour renforcer l'impact de son action que la politique des suites données aux enquêtes de la DGCCRF intègre la dimension communication, pour renforcer son effet pédagogique et dissuasif. La plupart des textes qui fondent l'action de la DGCCRF (code de la consommation, code de commerce pour l'essentiel) prévoit que les sanctions et injonctions administratives peuvent faire l'objet de mesure de publicité. Ces mesures, qui font partie intégrante du dispositif de sanction ou d'injonction, sont portées à la connaissance du professionnel avant leur mise en œuvre, dans le cadre de la procédure contradictoire.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'expérience montre que les pratiques commerciales déloyales sont particulièrement dolosives financièrement pour les consommateurs dans deux hypothèses : lorsqu'elles donnent lieu à un engagement contractuel et lorsqu'elles sont commises en bande organisée, telle que définie par l'article 132-71 du code pénal : « *constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* ».

Ainsi, la protection du pouvoir d'achat suppose d'abord de lutter efficacement contre les pratiques commerciales déloyales qui produisent leurs effets, c'est-à-dire qui conduisent les consommateurs à effectivement souscrire un contrat. Ces pratiques ont un impact négatif sur le pouvoir d'achat des victimes contractantes dans la mesure où elles se retrouvent engagées

financièrement, parfois de manière significative. Les nouvelles dispositions sont donc nécessaires pour sanctionner plus sévèrement ces pratiques.

La protection du pouvoir d'achat suppose également de lutter contre certains types d'« arnaques » organisées, qui portent une atteinte significative et manifeste aux intérêts économiques des consommateurs. Il s'agit notamment des arnaques à la rénovation énergétique qui sont organisées par un groupe de personnes et qui associent plusieurs personnes physiques et morales tout au long de la chaîne de commercialisation des dispositifs d'économie d'énergie. Tel est aussi le cas des fraudes au compte personnel de formation (CPF) ou des arnaques de certains pronostiqueurs sportifs.

Afin de mieux lutter contre ce type de pratiques, dans le cadre des poursuites exercées par l'autorité judiciaire, il est possible de retenir la qualification d'escroquerie. Cette infraction, prévue à l'article 313-1 du code pénal, est réprimée plus sévèrement d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende. Toutefois, il existe des hypothèses dans lesquelles il est impossible de retenir cette qualification au regard des faits commis, par exemple lorsqu'aucune manœuvre frauduleuse, telle que la commission de faux, ne peut être caractérisée.

Aussi, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de clarifier les moyens d'action de la DGCCRF. Certaines des mesures proposées par cet article d'habilitation nécessitent un travail interministériel important, en particulier avec le ministère de la Justice s'agissant de la possibilité qui serait offerte à la DGCCRF de communiquer sur des affaires pénales, ou encore avec les professionnels (même si à ce stade, leur consultation n'est pas obligatoire) s'agissant de l'allègement procédural de la mesure prévue à l'article L. 521-3-1 du code de la consommation. Un délai de six mois est dès lors nécessaire pour associer toutes les parties prenantes à l'élaboration de l'ordonnance.

S'agissant du dispositif d'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire, en application de l'article 28 du code de procédure pénale, les agents de la DGCCRF détiennent certaines prérogatives de police judiciaire qu'ils exercent dans les conditions et les limites prévues par des lois spéciales qui figurent notamment dans le code de la consommation. Alors qu'ils sont tenus de respecter le secret de l'enquête pénale, tout comme les officiers et les agents de la police judiciaire, ils ne peuvent pourtant pas échanger spontanément des informations avec ces derniers.

A l'exception de certaines matières, ce n'est que dans le cadre de leur droit de communication classique, prévu à l'article L.512-14 du code de la consommation qu'ils peuvent, le cas échéant, demander des renseignements à la police judiciaire. Or, l'absence d'un dispositif d'échange spontané d'informations est préjudiciable à l'efficacité de l'action publique en matière de lutte contre les fraudes en ralentissant notamment le déroulement des enquêtes.

Un dispositif général d'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de la police judiciaire existait pourtant dans le code de la consommation mais a disparu

du fait des modifications de rédaction intervenues dans le cadre de la recodification de ce code en 2016 et a laissé place à deux dispositifs limités et incomplets. Il devrait être rétabli.

S'agissant du principe du contradictoire lorsqu'une injonction numérique est ordonnée à un prestataire de service de l'information (PSI) pour respecter le secret de l'enquête, l'injonction numérique prise en application de l'article L. 521-3-1 du code de la consommation est notifiée à l'opérateur qui n'a pas déféré à une injonction administrative ou qui ne peut être identifié. Cet opérateur, lorsqu'il est identifié, bénéficie des garanties liées au respect du principe du contradictoire. Une fois la mesure définitive prise par la DGCCRF, celle-ci est notifiée ensuite aux PSI afin qu'ils exécutent la mesure ordonnée - déréférencement, suppression de noms de domaine, blocage d'accès au site internet, etc.

Toutefois, cette mesure ordonnée aux PSI, a pour origine un manquement ou une infraction constaté par les agents de la DGCCRF. Or, ces derniers sont soumis au secret professionnel ainsi qu'au secret de l'enquête pénale, principe qui leur interdit de divulguer à des tiers, en l'occurrence les PSI, des informations tirées de l'enquête.

Le texte actuel, qui est muet sur cette question, obéit au droit commun de la procédure contradictoire prévu par le code des relations entre le public et l'administration. Il est proposé de déroger à cette règle de contradictoire pour les PSI qui ne font qu'appliquer une décision prise à l'égard d'un tiers.

Les actions de communication de la DGCCRF sur les suites données à ses enquêtes afin de mieux sensibiliser les consommateurs (« *name and shame* »<sup>46</sup>) peuvent être renforcées.

S'agissant des injonctions administratives, le dispositif de « *name and shame* » est perfectible.

D'une part, les injonctions de cesser des pratiques illicites (L521-2 du code de la consommation) peuvent déjà être publiées, mais les injonctions de se conformer à ses obligations (L521-1 du même code) ne peuvent pas être publiées, alors qu'elles poursuivent le même but de régulation de l'ordre public économique et qu'elles ont la même nature de mesure de police administrative.

D'autre part, les injonctions transactions qui peuvent être proposées par le ministre à un professionnel auteur de pratiques anticoncurrentielles (article L. 464-9 du code de commerce) ne peuvent pas être publiées, alors que l'Autorité de la concurrence peut publier, notamment, les décisions acceptant des engagements de professionnels ;

En outre, les injonctions administratives sous astreinte pour pratiques commerciales restrictives (article L. 470-2 du code de commerce) ne peuvent pas être publiées au moment où l'injonction est prononcée, mais seulement postérieurement, au moment où il est constaté, le cas échéant, que le professionnel ne s'est pas totalement mis en conformité. Il est souhaitable qu'elles

---

<sup>46</sup> Ou « mise au pilori ».

puissent l'être au moment de l'injonction (comme c'est le cas pour les injonctions du code de la consommation).

Enfin, les injonctions numériques ne prévoient pas la possibilité de publier une « injonction numérique » prévue à l'article L. 521-3-1 du code de la consommation.

S'agissant du constat d'infractions pénales auxquelles il est décidé de donner une suite pénale, il est proposé de permettre aux agents de la CCRF de communiquer sur ces constats, avec l'autorisation du procureur de la République, conformément aux règles fixées à l'article 11 du code de procédure pénale. Le procureur de la République aurait ainsi la faculté de communiquer par l'intermédiaire des agents de la CCRF, comme c'est déjà le cas avec les officiers de police judiciaire.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les dispositions proposées visent à renforcer les moyens de lutte contre les pratiques commerciales déloyales et en particulier les arnaques, en sanctionnant plus sévèrement celles qui donnent lieu à la conclusion d'un contrat et encore plus celles qui sont commises en bande organisée.

S'agissant de l'article d'habilitation, les dispositions consistent à permettre l'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire et à alléger les modalités de mises en œuvre de l'injonction numérique mentionnée à l'article L. 521-3-1 du code de la consommation afin de mieux lutter contre les fraudes en ligne (faux sites administratifs, vente de produits dangereux) ainsi qu'à renforcer les actions de communication de la DGCCRF sur les suites données à ses enquêtes afin de mieux sensibiliser les consommateurs.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Il est proposé de créer deux circonstances aggravantes et de les intégrer à la suite des dispositions sanctionnant les PCD actuellement en vigueur dans le code de la consommation.

La première circonstance aggravante est applicable lorsque la pratique a donné lieu à la conclusion d'un contrat. Dans ce cas, le quantum de la peine d'emprisonnement est porté à trois ans. Par cohérence, le délit de tromperie prévu à l'article L. 441-1 du code de la consommation, qui est puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement en l'absence de toute circonstance aggravante (article L. 454-1 du code de la consommation), devrait être désormais puni de trois ans, dès lors que la caractérisation de ce délit suppose nécessairement la conclusion d'un contrat.

La deuxième circonstance aggravante est applicable lorsque la pratique a été commise en bande organisée, le quantum de la peine d'emprisonnement encourue étant alors porté à sept ans,

comme ce qui est déjà prévu pour le délit de tromperie (article L. 454-3 du code de la consommation).

L'article d'habilitation à légiférer par ordonnance a pour objet de permettre l'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire, de clarifier les modalités de mises en œuvre de l'injonction numérique et de renforcer les actions de communication de la DGCCRF sur les suites données à ses enquêtes afin de mieux sensibiliser les consommateurs (*name and shame*).

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mesure envisagée modifie l'article L. 454-1 du code de la consommation.

En outre, sont insérés au sein du même code, les articles L. 132-2-1, L. 132-2-2, L. 132-11-1 et L. 132-11-2.

En droit interne, la mesure propose un article d'habilitation à légiférer par ordonnance. Cette ordonnance aboutira à la modification de certains articles du code de la consommation, du code de commerce et du code de procédure pénale, sans qu'il soit besoin de prévoir de textes d'application.

Il s'agira concrètement de créer un nouvel article L. 512-21-1 dans le code de la consommation pour prévoir un dispositif d'échange d'informations entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire et de modifier l'article L. 521-3-1 du même code pour déroger au principe du contradictoire à l'égard des PSI en matière d'injonction numérique.

En outre, le code de la consommation, le code de commerce et le code de procédure pénale seront modifiés afin d'introduire un dispositif de publicité pour :

- l'injonction administrative mentionnée à l'article L. 521-1 du code de la consommation en matière de protection économique et physique du consommateur (exactement comme pour celle mentionnée à l'article L521-2) ;
- l'injonction numérique mentionnée à l'article L. 521-3-1 du même code ;
- l'injonction sous astreinte en matière de pratiques commerciales restrictives de concurrence mentionnée à l'article L. 470-1 du code de commerce ;
- la transaction-injonction en matière de pratique anticoncurrentielle mentionnée à l'article L. 464-9 du même code ;

- l'introduction dans le code de la consommation d'une extension aux agents de la CCRF du dispositif prévu à l'article 11 du CPP modifiée par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire au bénéfice des officiers de police judiciaire.

S'agissant des mesures de publicité relatives aux injonctions, il y a lieu de souligner, d'une part, que les injonctions ne sont pas des sanctions mais des mesures de police administrative, et que la publicité porte donc non pas sur le prononcé d'une sanction, mais d'une mesure de police administrative, consistant d'enjoindre un professionnel de cesser telle pratique ou de se conformer à telle obligation. D'autre part, la mesure de publicité intervient non pas en cours d'une enquête mais après celle-ci, après clôture du procès-verbal, envoi de ce procès-verbal accompagnant de la « pré-injonction » par laquelle l'administration avertit le professionnel qu'elle envisage de lui adresser une injonction, et après le débat contradictoire qui s'ensuit.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions envisagées sont en conformité avec le droit de l'Union européenne, notamment avec la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales qui laisse les Etats membres déterminer leur régime de sanctions applicables en ce domaine.

Ayant pour objet un renforcement des sanctions applicables aux pratiques commerciales trompeuses et agressives, elles pourraient même être considérées comme une transposition de la directive 2019-2161 du 27 novembre 2019 dite « omnibus », qui avait pour objectif « une meilleure application » des règles de l'Union en matière de protection du consommateur.

Les mesures envisagées dans l'ordonnance contribueront à donner un plein effet à plusieurs règlements européens adoptés récemment, en particulier le règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, le règlement (UE) 2017/2394 du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et le règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Ces mesures ont pour effet d'assainir le marché en luttant contre des entreprises qui s'enrichissent au moyen de pratiques déloyales concurrençant les entreprises ayant des pratiques vertueuses et fragilisant la confiance des consommateurs envers tout un secteur (compte personnel formation CPF, travaux dans la rénovation énergétique). La DGCCRF est chargée d'une mission de régulation et de contrôle pour garantir un fonctionnement efficace et loyal des marchés. Elle assure à ce titre la protection des consommateurs et des entreprises. Cette mission se décline en trois axes complémentaires : loyauté de la concurrence, protection économique des consommateurs ainsi que sécurité et conformité des produits et des services de

consommation. L'objectif qui guide son action est de contribuer à l'efficacité économique, au bénéfice des consommateurs et de la compétitivité des entreprises.

Cette mission s'exerce de manière transverse à l'ensemble des secteurs d'activité, ce qui garantit l'efficacité et la lisibilité de l'action publique. À cet égard, la DGCCRF est l'interlocuteur de référence pour les consommateurs.

Aussi, la mesure proposée, qui renforce ses moyens d'action et sa capacité à informer les consommateurs contribuent à instaurer plus de confiance dans l'économie.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Ces mesures auront un impact positif indirect sur les entreprises vertueuses, qui seront moins pénalisées par la concurrence déloyale des opérateurs indécents.

S'agissant de la dérogation au principe du contradictoire pour les mesures d'injonction numérique ordonnées aux PSI, un régime similaire existe déjà en matière de contenus illicites à l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Les PSI exécutent les mesures ordonnées par l'administration sans délai et sans mise en œuvre d'un principe de contradictoire.

S'agissant des échanges d'information entre les agents de la DGCCRF et les officiers et agents de police judiciaire, cette mesure permettra aux entreprises les plus vertueuses d'être protégées contre des opérateurs qui ne respectent pas la réglementation et font perdre la confiance des consommateurs en certains secteurs, comme la rénovation énergétique, le dépannage à domicile. Enfin, le renforcement des actions de communication de la DGCCRF aura un effet dissuasif renforcé contre ceux qui seraient tenté de commettre des pratiques frauduleuses.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Cette mesure n'aura pas d'impact sur les finances de l'Etat et/ou pour les autres personnes publiques.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur les collectivités territoriales.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur les services administratifs.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.5.1. Impacts sur la société**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur la société.

#### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur les personnes en situation de handicap.

#### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

#### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur la jeunesse.

#### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Ces mesures n'auront pas d'impact sur les professions réglementées.

### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Ces mesures ont un impact pour lutter efficacement contre des pratiques commerciales trompeuses ou agressives qui ont un impact négatif sur le pouvoir d'achat des victimes contractantes dans la mesure où elles se retrouvent engagées financièrement, parfois de manière significative, à la suite de la conclusion d'un contrat sur une base déloyale.

### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Ces mesures n'auront pas d'impact environnemental.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

S'agissant de dispositions pénales, le principe général de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère s'appliquera.

L'ordonnance devra être publiée dans les 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions envisagées s'appliquent en France Métropolitaine.

Par ailleurs, en application de l'article 73 de la Constitution, la mesure s'appliquera de plein droit dans toutes les régions et départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et à la Réunion) sans qu'il soit besoin d'une mention expresse d'applicabilité. Aucune mesure d'adaptation n'y est en outre prévue.

En application du principe d'assimilation législative, et conformément aux dispositions des articles LO 6413-1, LO 6213-1 et LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales, la mesure s'appliquera de plein droit à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy, sans qu'il soit besoin de prévoir une mention expresse d'applicabilité. Aucune mesure d'adaptation n'y est en outre prévue.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française, certaines dispositions prévues dans l'ordonnance s'y appliqueront en application des règles de répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités concernées conformément aux lois organiques qui les régissent.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

# TITRE III – SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE

## CHAPITRE IER – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ D’APPROVISIONNEMENT EN GAZ

### Article 10 : Sécurisation du remplissage à 100% des stockages

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les stockages de gaz naturel sont un maillon logistique essentiel de l’approvisionnement gazier de la France. La constitution de stocks de gaz naturel à proximité des zones de consommation lors de la période estivale permet de réduire les risques de saturation des réseaux lors des périodes hivernales de forte consommation. Les stocks de gaz naturel constituent une flexibilité permettant d’adapter l’approvisionnement à la demande des consommateurs, fortement dépendante des températures. Ils permettent de couvrir environ 50% des besoins lors des périodes de pointes de consommation.

Le mécanisme de régulation des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel, instauré en 2018 par la n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu’à l’exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l’énergie et à l’environnement, permet d’assurer le maintien en exploitation des infrastructures de stockage de gaz naturel nécessaires pour la sécurité d’approvisionnement en gaz naturel et de garantir l’utilisation effective des capacités de stockage par les fournisseurs de gaz naturel qui les ont souscrites.

Ce mécanisme de régulation repose sur les principes suivants :

- une définition dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l’énergie des infrastructures de stockage nécessaires à la sécurité d’approvisionnement en gaz naturel ;
- l’obligation pour les opérateurs de stockage de maintenir en fonctionnement ces infrastructures essentielles ;
- la régulation par la Commission de régulation de l’énergie des opérateurs des infrastructures de stockage essentielles, comprenant un meilleur contrôle des coûts au bénéfice du consommateur final et une garantie de couverture de ces coûts par le tarif d’utilisation des réseaux de transport de gaz naturel ;

- une commercialisation des capacités de stockage des infrastructures essentielles dans le cadre d'enchères publiques et l'obligation pour les fournisseurs de gaz naturel qui réservent des capacités dans les infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel d'assurer un remplissage d'au moins 85% au 1<sup>er</sup> novembre.

Ce mécanisme de régulation a permis depuis sa mise en œuvre en 2018 d'assurer un haut niveau de remplissage des stockages de gaz naturel en amont de l'hiver.

Toutefois, ce mécanisme ne permet pas de sécuriser la constitution d'un stock de gaz naturel en cas de défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ayant souscrit des capacités de stockage.

La situation de défaillance d'un fournisseur de gaz naturel d'un risque qui n'a pas été observé en France à grande échelle. D'importantes défaillances de fournisseurs de gaz naturel ont en revanche été observées au Royaume-Uni. Aussi, un non-remplissage par Gazprom des capacités de stockage souscrites a été observé en 2021 en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas.

Par ailleurs, le mécanisme de régulation ne permet pas d'encadrer le rythme de constitution des stocks, alors même que le projet de règlement modifiant le règlement 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel prévoit d'imposer aux Etats membres une obligation en ce sens.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

Le 23 mars 2022, la Commission européenne a présenté le 23 mars 2022 le projet de règlement modifiant le règlement 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, qui propose d'obliger les Etats membres à respecter une trajectoire minimale de remplissage des stockages de gaz naturel. La Commission européenne propose une application de cette obligation dès l'année 2022. Dans sa version en date du 20 mai 2022, le projet de règlement prévoit d'assigner à la France une obligation de remplissage de 52% au 1<sup>er</sup> août, de 65% au 1<sup>er</sup> septembre, de 72% au 1<sup>er</sup> octobre et de 80% au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Une disposition législative est nécessaire pour obliger les opérateurs des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel à constituer les stocks de sécurité éventuellement nécessaires pour respecter une trajectoire de remplissage fixée par le ministre chargé de l'énergie, et pour prévoir la couverture des coûts associés à la constitution de ces stocks de sécurité par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le premier objectif est de pouvoir compléter le mécanisme de régulation des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel afin de pouvoir sécuriser la constitution de stocks dans l'éventualité d'une défaillance d'un fournisseur de gaz naturel.

Le second objectif est de pouvoir disposer d'un mécanisme permettant de sécuriser un éventuel remplissage anticipé ou renforcé des infrastructures de stockage, notamment pour respecter les obligations qui pourraient être assignées à la France en cas d'adoption du projet de règlement proposé par la Commission européenne sur le stockage de gaz naturel.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

La mesure proposée complète le mécanisme de régulation par un mécanisme de sécurisation du remplissage des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel permettant de pallier une éventuelle défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ayant souscrit des capacités de stockage, ainsi que d'assurer un éventuel remplissage anticipé ou renforcé des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel.

Les stocks de gaz naturel nécessaire pour pallier une éventuelle défaillance d'un fournisseur de gaz naturel ou assurer un éventuel remplissage anticipé ou renforcé seraient constitués par les opérateurs des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel et les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La couverture des coûts associés à la constitution de ces stocks de sécurité par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel implique de modifier l'article L. 452-1 du code de l'énergie.

Afin de faciliter la régulation des opérateurs des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel, il est proposé de modifier l'article L. 421-6 du code de l'énergie afin de supprimer la possibilité de constitution de stocks complémentaires par les opérateurs des infrastructures de stockage et limiter la constitution de stocks par ces opérateurs aux seuls stocks de sécurité nécessaire au respect de la trajectoire de remplissage.

Enfin, il est inséré un article L. 421-7-2 au sein du code de l'énergie permettant au ministre chargé de l'énergie de fixer, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, une

trajectoire annuelle de remplissage des infrastructures de stockage de gaz et de fixer un objectif de remplissage minimal aux opérateurs des infrastructures de stockage mentionnées à l'article L. 421-3-1 du code de l'énergie.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La mesure proposée est conçue pour permettre le respect des obligations susceptibles d'être assignées à la France en cas d'adoption du projet de règlement proposé par la Commission européenne sur le stockage de gaz naturel.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La sécurisation de la constitution de stocks de gaz naturel en amont de l'hiver permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, et de réduire le risque de délestage. Un délestage de la consommation de gaz naturel implique des obligations de réduction ou d'arrêt de la consommation de gaz naturel.

#### **4.2.2. Impacts budgétaires**

Il est proposé un financement du mécanisme de sécurisation du remplissage des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel. Il n'est donc pas prévu d'impact budgétaire.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les opérateurs des infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel sont régulés depuis 2018 par la Commission de régulation de l'énergie, autorité administrative indépendante créée le 24 mars 2000. La vérification par la Commission de régulation de l'énergie des modalités de constitution des stocks de sécurité pourra être mutualisée avec cette régulation.

### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.4.1. Impacts sur la société**

La sécurisation de la constitution de stocks de gaz naturel en amont de l'hiver permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, et de réduire le risque de délestage. Un délestage de la consommation de gaz naturel implique des obligations de réduction ou d'arrêt de la consommation de gaz naturel.

#### **4.4.2. Impacts sur les particuliers**

La sécurisation de la constitution de stocks de gaz naturel en amont de l'hiver permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, et de réduire le risque de délestage. Un délestage de la consommation de gaz naturel implique des obligations de réduction ou d'arrêt de la consommation de gaz naturel.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française.

Il convient toutefois de noter que les infrastructures essentielles de stockage de gaz naturel désignées par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie sont toutes situées sur le territoire métropolitain continental.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret sera nécessaire les modalités et les conditions d'application de l'article L. 421-7-2 du code de l'énergie.

Un arrêté pourra être pris par le ministre chargé de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, pour fixer la trajectoire de remplissage minimal des infrastructures de stockage mentionnées à l'article L. 421-3-1 du code énergie.

# **Article 11 : Extension du dispositif d'interruptibilité rémunérée de la consommation de gaz naturel**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le bouleversement du marché européen du gaz naturel, avec une baisse importante des exportations de gaz russe vers l'Union européenne, et des risques additionnels de perturbations des flux gaziers habituels, renforce l'importance des moyens de flexibilité pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

L'article L. 431-6-2 du code de l'énergie permet aux gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel de contractualiser des capacités interruptibles avec des consommateurs raccordés à leur réseau. Ces capacités d'interruption de la consommation de gaz naturel sont un outil de flexibilité à la main des gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel pour préserver le fonctionnement des réseaux lorsque celui-ci est menacé de manière grave.

Ces menaces peuvent correspondre à une remise en cause de la continuité de fourniture de gaz naturel, au regard des différents risques auxquels le système gazier est confronté, notamment les aléas climatiques et les pertes de sources d'approvisionnement, ou à une remise en cause de la continuité d'acheminement du gaz naturel sur le réseau, notamment au regard des risques de congestion.

Les réseaux de gaz naturel sont constitués :

- De réseaux de transport de gaz naturel, d'une longueur totale d'environ 38 000 km, qui permettent d'acheminer le gaz naturel depuis les points d'importation aux frontières (interconnexions terrestres avec les autres pays européens, gazoduc depuis la mer de Norvège et terminaux méthaniers) jusqu'aux réseaux de distribution de gaz naturel, à un millier de très gros consommateurs de gaz naturel, et aux sites de stockage de gaz naturel ;
- De réseaux de distribution de gaz naturel, d'une longueur totale d'environ 196 000 km, propriété des collectivités locales et gérés sous le régime de la concession, qui permettent d'acheminer le gaz naturel des réseaux de transport jusqu'à la majorité des consommateurs de gaz naturel.

### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le code de l'énergie précise les activités que peuvent exercer les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel dans un cadre régulé, dans un cadre concurrentiel, et celles qu'ils ne peuvent pas exercer.

L'article L. 431-6-2 du code de l'énergie, issu de la rédaction de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte, a introduit la possibilité pour les gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel de contractualiser des capacités interruptibles avec des consommateurs raccordés à leurs réseaux.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le considérant 25 du règlement 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel rappelle que « les clients qui consomment du gaz [...] à des fins industrielles peuvent [...] avoir un rôle important à jouer en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz, étant donné qu'ils peuvent réagir à une crise en prenant des mesures axées sur la demande, telles que les contrats interruptibles ».

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article L. 431-6-2 du code de l'énergie limite la possibilité de contractualisation de capacités interruptibles aux seuls consommateurs raccordés à un réseau de transport de gaz naturel.

Des marges de flexibilité additionnelles pourraient être obtenues en contractualisant des capacités interruptibles avec les grands consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution. En effet, les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution et consommant plus de 5 GWh PCS par an représentent une consommation cumulée d'environ 70 TWh PCS par an. Il s'agit d'un seuil de consommation de gaz naturel déjà utilisé dans le code de l'énergie (cf. articles L. 431-3 ou R. 434-1 et suivants)

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est l'extension de la possibilité de contractualisation de capacités interruptibles aux consommateurs raccordés à un réseau de distribution de gaz naturel.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Deux options ont été étudiées. D'une part, la contractualisation des capacités interruptibles entre les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution et le gestionnaire de ce

réseau et d'autre part, la contractualisation des capacités interruptibles entre les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution et le gestionnaire du réseau de transport auquel le réseau de distribution est raccordé.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Il a été fait le choix de confier la contractualisation des capacités interruptibles avec des consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution au gestionnaire du réseau de transport auquel le réseau de distribution est raccordé, par cohérence avec le fait que les gestionnaires de réseaux de transport sont chargés d'assurer l'équilibrage des réseaux en application de l'article L. 431-3 du code de l'énergie, et afin de faciliter une éventuelle mise en concurrence des capacités d'interruptibilité proposées par les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution avec celles proposées par les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de transport. En effet, avec la proposition de confier aux gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel la contractualisation de capacités d'interruptibilité de la consommation de gaz naturel avec les consommateurs raccordés à un réseau de transport et les consommateurs raccordés à un réseau de distribution, les gestionnaires de réseau de transport sont en mesure de comparer les offres faites les consommateurs raccordés à un réseau de transport et les consommateurs raccordés à un réseau de distribution et de sélectionner les offres les plus avantageuses parmi l'ensemble de ces offres.

Aussi, la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel repose en premier lieu sur les fournisseurs de gaz naturel qui doivent injecter autant de gaz naturel que n'en consomment leurs clients. Les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel sont chargés d'acheminer ce gaz sur leurs réseaux et de corriger les éventuels déséquilibre.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Une modification de l'article L. 431-6-2 du code de l'énergie est nécessaire pour étendre la possibilité de contractualisation de capacités interruptibles aux consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le règlement 2019/1938 évoque la possibilité pour les consommateurs de gaz naturel de signer des contrats d'interruptibilité de leur consommation.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

L'accroissement du potentiel de flexibilité pouvant être contractualisé par les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel permet de réduire le risque de rupture d'approvisionnement en gaz naturel.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure proposée permettra aux entreprises raccordées à un réseau de distribution de gaz naturel de valoriser leur flexibilité de consommation à travers la signature d'un contrat d'interruptibilité avec les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel.

Il existe près de 4 000 consommateurs consommant plus de 5 GWh PCS par an raccordés à un réseau de distribution de gaz naturel.

L'impact financier dépendra du volume de capacités interruptibles à contractualiser arrêté par la ministre chargée de l'énergie en application du troisième alinéa de l'article L. 431-6-2 du code de l'énergie, ainsi que de l'éventuelle fixation d'un prix plafond inférieur au niveau de 30 € par kilowatt mentionné au deuxième alinéa dudit article L. 431-6-2.

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.3.1. Impacts sur la société**

L'accroissement du potentiel de flexibilité pouvant être contractualisé par les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel permet de réduire le risque de rupture d'approvisionnement en gaz naturel. En effet, les consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution et consommant plus de 5 GWh PCS par an représentent une consommation cumulée d'environ 70 TWh PCS par an. Une extension aux consommateurs de gaz naturel raccordés à un réseau de distribution de la possibilité de contractualisation de capacité interruptible pourrait ainsi permettre d'augmenter de plus de 40% le potentiel de contractualisation.

### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Pour des questions d'efficacité pour l'activation éventuelle des capacités interruptibles, il est envisagé de cibler l'extension de la possibilité de signer des contrats d'interruptibilité sur les consommateurs raccordés à un réseau de distribution consommant plus de 5 GWh PCS par an. Il n'est donc pas envisagé d'étendre la possibilité de signer des contrats d'interruptibilité aux applications de l'article L. 431-6-2 du code de l'énergie aux consommateurs particuliers de gaz naturel.

L'accroissement du potentiel de flexibilité pouvant être contractualisé par les gestionnaires de réseaux de transport de gaz naturel permet en revanche de réduire le risque de rupture d'approvisionnement en gaz naturel.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française. Il convient toutefois de noter qu'il n'existe, à ce jour, pas de réseau de gaz naturel en dehors du territoire métropolitain continental.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Une mise à jour de l'arrêté du 17 décembre 2019 relatif à l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel sera nécessaire.

## **Article 12 : Contrôle de la consommation des centrales électriques à gaz**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La France dispose de 12,8 GW de capacité de production d'électricité à partir de gaz naturel. En 2021, ces capacités ont produit 32,9 TWh d'électricité, soit 6,3 % de la production électrique nationale.

Compte-tenu de la faible disponibilité des centrales nucléaires (du fait des suites de la crise sanitaire et des problèmes de corrosion sous contrainte) et des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine, RTE estime que la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver à venir sera sous forte vigilance.

Dans ce contexte exceptionnel, le fonctionnement normal des marchés de l'énergie pourrait ne pas suffire à assurer à la fois un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement en électricité, tout en allouant au mieux les stocks disponibles de gaz naturel si la situation de l'approvisionnement en gaz empirait.

Concrètement, il pourrait être nécessaire, soit de restreindre, voire suspendre, le fonctionnement des centrales à gaz pour privilégier d'autres usages, soit, sur des périodes où l'équilibre entre l'offre et la demande en électricité serait également à risque, de réquisitionner ces centrales, pour qu'elles fonctionnent uniquement lorsque cela est estimé nécessaire à la sauvegarde du système électrique et pas à d'autres moments, afin de ne consommer que le strict nécessaire.

Les signaux de marché ne permettraient pas de garantir un tel fonctionnement.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La liberté d'entreprendre et le libre usage des biens sont reconnus comme principes à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

S'agissant de restriction de la liberté d'entreprendre et du libre usage des biens, une mesure législative est nécessaire pour imposer des restrictions ou des réquisitions.

Les articles L. 143-1 et L. 143-4 à 6 du code de l'énergie ne sont pas explicites sur la possibilité de réquisitionner des unités de production d'électricité, ni sur la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles sur le fondement d'une double menace, à la fois sur la sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité. Il est donc proposé de clarifier cette possibilité.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est d'assurer la sécurité d'approvisionnement en électricité, en limitant autant que possible la consommation de gaz naturel, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement de ces deux énergies.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une option alternative serait de s'en remettre aux signaux de marché pour que les acteurs adaptent d'eux-mêmes leur comportement. Dans cette option, correspondant à la situation normale, les acteurs décideraient eux-mêmes de faire fonctionner ou non leurs centrales.

Cela ne permettrait pas de garantir une allocation des ressources (électricité et gaz) optimale du point de vue des besoins prioritaires de la nation.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue est que la loi permette à la ministre chargée de l'énergie de restreindre ou suspendre le fonctionnement des centrales à gaz, ou de les réquisitionner, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement.

La décision de la ministre précisera les modalités de la restriction, la suspension ou la réquisition et en fixera en particulier l'encadrement temporel.

Il est prévu une indemnisation de l'exploitant à hauteur de la perte matérielle, directe et certaine que la restriction, la suspension ou la réquisition lui impose.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il est inséré un nouvel article L. 143-6-1 dans le code de l'énergie.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le droit de l'Union Européenne n'interdit pas de telles mesures. L'article 46 de la 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 permet expressément aux Etats membres de prendre des mesures de sauvegarde en cas de crise sur le marché de l'énergie.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement, ces mesures permettront d'assurer à la fois un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement en électricité, tout en allouant au mieux les stocks disponibles de gaz naturel en fonction des besoins impératifs de la nation.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Si ces mesures exceptionnelles devaient être mises en place, l'exploitant recevrait des indemnités pour compenser uniquement la perte matérielle, directe et certaine que la restriction, la suspension ou la réquisition lui impose. Elles tiennent compte exclusivement de toutes les dépenses qui ont été exposées d'une façon effective et nécessaire par l'exploitant, de la rémunération du travail, de l'amortissement et de la rémunération du capital, appréciés sur des bases normales. Aucune indemnité n'est due pour la privation du profit qu'aurait pu procurer à l'exploitation la libre disposition de l'installation.

En cas de réquisition, les éventuelles recettes tirées du fonctionnement de l'installation pendant la période de réquisition sont reversées à l'exploitant. Elles viennent en déduction de cette indemnité.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

L'impact budgétaire devrait être faible. En particulier, en cas de réquisition, les recettes tirées du fonctionnement de l'installation devraient suffire à couvrir la perte matérielle imposée à l'exploitant.

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.3.1. Impacts sur la société**

La consommation annuelle de gaz naturel en France est d'environ 500 TWh par an. Les principaux secteurs consommateurs de gaz sont le résidentiel, le tertiaire, l'industrie, la production de chaleur et d'électricité.

En cas de menace sur la sécurité d’approvisionnement, ces mesures permettront d’assurer à la fois un niveau satisfaisant de sécurité d’approvisionnement en électricité, tout en allouant au mieux les stocks disponibles de gaz naturel.

#### **4.3.2. Impacts sur la jeunesse**

Pas d’impact spécifique.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mesure permettra d’améliorer la sécurité d’approvisionnement en électricité et en gaz naturel, ce qui bénéficiera aux particuliers.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les unités de production d’électricité à partir de gaz naturel en France ont été responsables de l’émission de 12,6 millions de tonnes de CO2 en 2021.

Si les mesures exceptionnelles sont mises en œuvre, cela conduira à réduire la quantité d’électricité produite à partir de gaz, par rapport à une situation où les acteurs auraient réagi aux seuls signaux de marché.

L’impact environnemental dépendra de ce qui se substitue à cette production électrique manquante : soit une autre production à partir de combustibles fossiles plus polluants, auquel cas l’impact sera négatif, soit une diminution de la consommation d’électricité, auquel cas l’impact sera positif.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D’APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n’est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n’a été conduite.

#### **5.2. MODALITÉS D’APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l’espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française, à l'exception des collectivités d'Outre-mer dans lesquelles le titre I du code de l'énergie ne s'applique pas. La disposition ne sera pas non plus applicable à Wallis-et-Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

Une décision de la ministre chargée de l'énergie sera nécessaire pour mettre en œuvre les mesures exceptionnelles de restriction, suspension ou réquisition si la situation l'exige.

# **Articles 13 et 14 : Terminal méthanier flottant – régime de création d’un terminal méthanier flottant pour assurer la sécurité d’approvisionnement en gaz et dérogations applicables au projet d’installation d’un terminal méthanier sur le site du grand port maritime du Havre**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La France dispose de peu de ressources conventionnelles de gaz naturel sur son territoire. L’exploitation commerciale du gisement de Lacq, le principal gisement de gaz naturel français, est aujourd’hui limitée et sa production n’est, depuis 2013, plus injectée dans le réseau mais directement consommée sur site. La loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 prévoit par ailleurs l’arrêt progressif de la recherche et de l’exploitation de nouvelles ressources.

En l’absence de production nationale significative, l’approvisionnement en gaz naturel repose sur des importations, par le biais d’un réseau de transport de gaz naturel comprenant sept interconnexions<sup>47</sup> permettant de réaliser des importations et des raccordements à quatre terminaux méthaniers<sup>48</sup>.

Le marché européen du gaz naturel est marqué par une baisse importante des exportations de gaz russe vers l’Union européenne, et des risques additionnels de perturbations des flux gaziers habituels. En effet, les exportations de gaz russe par gazoduc vers l’Union européenne ont été en mai 2022 inférieures de près de 40% à celles observées en mai 2021

Les possibilités d’importation de gaz naturel depuis l’Allemagne, la Belgique et la Suisse sont de ce fait réduites, ce qui restreint les capacités à la disposition des fournisseurs de gaz naturel pour assurer l’approvisionnement de leurs clients.

En cas d’impossibilité d’importer du gaz naturel depuis l’Allemagne, la Belgique et la Suisse, la disponibilité de la totalité des autres moyens d’importation et l’utilisation maximale des stocks de gaz naturel serait nécessaire pour couvrir la demande des consommateurs français.

---

<sup>47</sup> Le gazoduc Franpipe reliant les installations de production situées en mer du Nord norvégienne à un point d’atterrage situé à Loon-Plage présentant une capacité d’importation maximale de 570 GWh PCS/j, l’interconnexion d’Alveringem permettant d’exporter jusqu’à 270 GWh PCS/j vers la Belgique, les deux interconnexions de Taisnières-Blaregnies permettant d’importer respectivement jusqu’à 640 GWh PCS/j de gaz à haut pouvoir calorifique et 230 GWh PCS/j de gaz à bas pouvoir calorifique depuis la Belgique, l’interconnexion d’Obergailbach-Medelsheim permettant d’importer jusqu’à 620 GWh PCS/j depuis l’Allemagne, l’interconnexion d’Oltingue-Redersdorf permettant d’exporter jusqu’à 260 GWh PCS/j ou d’importer jusqu’à 100 GWh PCS/j avec la Suisse et les interconnexions de Larrau et Biriadou permettant conjointement d’importer ou d’exporter jusqu’à 225 GWh PCS/an avec l’Espagne.

<sup>48</sup> Le terminal méthanier de Dunkerque d’une capacité moyenne de 410 GWh PCS/j, le terminal méthanier de Montoir d’une capacité moyenne de 340 GWh PCS/j, le terminal méthanier de Fos Cavaou d’une capacité moyenne de 270 GWh PCS/j et le terminal méthanier de Fos Tonkin d’une capacité moyenne de 50 GWh PCS/an.

La défaillance d'une seule infrastructure ou la poursuite d'exportations vers la Belgique ou la Suisse, telles qu'elles sont actuellement observées, pourrait conduire à rompre cet équilibre. La capacité du réseau de transport de gaz naturel pourrait de ce fait devenir insuffisante pour satisfaire une demande raisonnable en hiver.

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Suite à l'observation de la baisse des exportations de gaz russe vers l'Union européenne, des projets de raccordement de terminaux méthaniers flottants sont notamment étudiés en Allemagne, en Finlande, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas.

En Allemagne, un projet de loi intitulé « Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases » a été présenté pour accélérer la réalisation de projets de terminaux méthaniers, notamment le raccordement de terminaux méthaniers flottants aux réseaux de transport de gaz naturel. Ce projet de loi propose des mesures pour accélérer les délais d'obtention des autorisations nécessaires en matière environnementale, notamment une transposition de l'article 2, paragraphe 4 de la directive 2011/92/UE, modifiée par la directive 2014/52/UE.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les modalités d'approvisionnement de la France en gaz naturel ont été bouleversées depuis le milieu de l'année 2021, et encore plus depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les infrastructures gazières doivent pouvoir être adaptées au plus vite à ces nouvelles conditions d'approvisionnement, reposant de façon accrue sur des importations de gaz naturel liquéfié.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le premier objectif est de pouvoir accroître rapidement les capacités d'importation de gaz naturel liquéfié pour assurer la capacité du réseau de transport de gaz naturel à satisfaire une demande raisonnable. Le second objectif est de sécuriser la disponibilité des capacités d'importation de gaz naturel liquéfié nécessaires à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Les mesures d'optimisation des terminaux méthaniers existants ont d'ores et déjà été mises en œuvre lorsque cela était possible. La capacité du terminal méthanier de Fos Cavaou a été augmentée respectivement de 11 et 13 TWh PCS sur les années 2022 et 2023 par une optimisation de l'utilisation des équipements de regazéification. Les exploitants des terminaux de Dunkerque et de Montoir ont d'ores et déjà lancé des processus d'optimisation visant à accroître dans des proportions plus modestes la capacité de ces terminaux.

La construction de nouveaux terminaux méthaniers terrestres ou de nouveaux gazoducs d'importation de gaz naturel nécessite des délais plus importants que le raccordement d'un terminal méthanier flottant. En effet, le terminal méthanier flottant est un navire déjà existant, qu'il convient seulement de raccorder au réseau de transport de gaz naturel.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Une fois réalisées les mesures d'optimisation des terminaux méthaniers existants, le raccordement d'un terminal méthanier flottant constitue l'option la plus rapide pour accroître les capacités d'importation de gaz naturel. Cette option consiste en effet à utiliser un navire terminal méthanier flottant existant et à le raccorder au réseau français de transport de gaz naturel. L'utilisation d'un équipement préexistant permet de limiter les travaux nécessaires à la seule canalisation de raccordement au réseau de transport de gaz naturel et aux éventuels aménagements portuaires. En comparaison, la construction d'un nouveau gazoduc d'importation ou d'un nouveau terminal méthanier nécessite des travaux plus conséquents et plus longs à réaliser.

Un projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre est actuellement étudié.

Les porteurs du projet ont déjà réalisé des études pour identifier un site d'implantation permettant à la fois une limitation des impacts et une mise en service rapide.

Les premiers éléments transmis par les porteurs du projet mettent en évidence la possibilité d'une mise en service en amont de l'hiver 2023-2024, sous réserve d'une réalisation rapide des procédures administratives.

L'article 13 prévoit des dispositions législatives pour sécuriser l'exploitation d'un terminal méthanier flottant pendant une période sur laquelle il est nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel. En contrepartie de l'obligation de maintien en exploitation qui lui est assigné, l'exploitant du terminal méthanier flottant peut bénéficier d'une garantie de couverture des coûts.

Il prévoit également que ce terminal méthanier flottant demeure soumis aux règles et aux contrôles de sécurité applicables, en vertu du droit international maritime, à la catégorie de navires dont il relève ainsi que, si nécessaire, à des prescriptions particulières prises par le préfet au regard de la nature et de la durée de ses activités, pour protéger la santé, la sécurité, la salubrité publique et l'environnement.

L'article 14 prévoit des dispositions législatives pour permettre une telle mise en service en amont de l'hiver 2023-2024 :

- une transposition de l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pour le cas particulier du projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre afin de prévoir une exonération d'évaluation environnementale en fonction de l'examen au cas par cas auquel ce projet est soumis ;
- une disposition permettant, dans l'éventualité d'une destruction d'espèces protégées ou d'habitats d'espèces protégées, d'autoriser le démarrage des travaux sans attendre la validation finale des mesures de compensation, sur la base de mesures d'évitement et de réduction, ainsi que de mesures de compensation provisoires ou d'une poursuite ultérieure des travaux d'identification des mesures de compensation ;
- une disposition permettant de simplifier le dossier de demande de l'autorisation de construire et exploiter la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel, de réduire les consultations obligatoires et de raccourcir le délai de consultation des communes traversées par la canalisation de transport de gaz naturel visant à raccorder le terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel et celles-situées à moins de 500 mètres de cette canalisation. Cette disposition impose toutefois, avant la délivrance de l'autorisation, la réalisation d'une procédure de participation du public dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-2 (participation par voie électronique d'une durée de 15 jours);
- une disposition permettant de réaliser de façon anticipée des travaux préparatoires à la pose de la canalisation, sans attendre l'autorisation de l'ensemble du projet, si ces derniers sont réalisés dans des zones déjà artificialisées et ne sont pas d'une ampleur importante en eux-mêmes ;
- une possibilité de dérogation aux opérations d'archéologie préventives ;
- une possibilité de dérogation à la procédure de publicité pour l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public portuaire.

Le raccordement de terminaux méthaniers flottants est par ailleurs une option réversible<sup>49</sup>, compatible avec les perspectives de baisse de la consommation de gaz naturel au cours des prochaines années.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

---

<sup>49</sup> Lorsque le terminal méthanier flottant n'est plus nécessaire, il peut être déconnecté du réseau français de transport de gaz naturel afin de continuer à être utilisé dans un autre pays.

L'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires pour la réalisation d'un projet de terminal méthanier flottant implique de déroger aux procédures habituelles.

Concernant l'autorisation de construire et d'exploiter la canalisation de transport permettant le raccordement du terminal au réseau, les dispositions prévues permettront de déroger aux dispositions en vigueur actuellement pour ce type de projet afin notamment de réduire les délais et de simplifier le contenu des dossiers nécessaires. Néanmoins, la préservation de l'environnement sera garantie aux travers des dispositions envisagées. En effet, dans le cadre du projet le porteur transmettra :

- d'une part, un document présentant une analyse des incidences notables du projet sur l'environnement assorties le cas échéant, des mesures de compensation prévues ;
- d'autre part, une étude de dangers sur les risques présentés par la canalisation de transport de gaz naturel.

Ces éléments feront l'objet d'une participation du public, d'une consultation des communes concernées et permettront au préfet d'encadrer les différentes étapes du projet.

Enfin, en cas d'atteintes prévues ou prévisibles à des espèces protégées, dans les dispositions envisagées, la dérogation prévue au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement comportera les mesures d'évitement et de réduction des atteintes et pourra être complétée ultérieurement, si nécessaire, par des mesures de compensation.

La mesure proposée prévoit par ailleurs de permettre au ministre chargé de l'énergie d'imposer une obligation de maintien en exploitation à l'opérateur d'un terminal méthanier flottant nécessaire à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Il est proposé de transposer l'article 2, paragraphe 4 de la directive 2011/92/UE, modifiée par la directive 2014/52/UE, pour le cas spécifique du projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre. Cet article, qui n'a pas été transposé en droit français, permet de dispenser d'évaluation environnementale un projet dans des cas exceptionnels.

L'article précité précise en effet que :

« 4. Sans préjudice de l'article 7, les Etats membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive, lorsque l'application desdites dispositions entraînerait une atteinte à la finalité du projet, pour autant que les objectifs de la présente directive soient atteints.

« Dans ce cas, les Etats membres :

« a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait ;

« b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée ;

« c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

« La Commission transmet immédiatement les documents reçus aux autres Etats membres.

« La Commission rend compte chaque année au Parlement européen et au Conseil de l'application du présent paragraphe. »

Cette disposition sera transposée pour la première fois dans le cas du projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre, le caractère exceptionnel étant justifié par la question de la sécurité d'approvisionnement.

Concrètement, il est prévu de dispenser d'évaluation environnementale ce projet dans le cas où l'examen « cas par cas » conclurait à la nécessité de réaliser une telle évaluation. C'est-à-dire qu'en l'état du droit actuel, le préfet doit déterminer, dans les 35 jours après réception d'un formulaire par le pétitionnaire, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dans ce cas, il le soumet à évaluation environnementale. Sinon, le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale.

L'élaboration d'une évaluation environnementale n'est pas compatible avec la mise en service du projet de terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre en amont de l'hiver 2023-2024. C'est pourquoi cette exemption est proposée, avec les garanties de mise à disposition du public et d'information prévues par la directive.

Les autorités allemandes ont prévu la même exemption dans un projet de loi mentionné au paragraphe 1.4.

Les dispositions proposées visent à faciliter l'atteinte de l'objectif d'assurer la capacité du réseau de transport de gaz naturel à satisfaire une demande raisonnable prévu à l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2009/73 relative au marché intérieur du gaz naturel. Cet objectif est une condition nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le raccordement d'un terminal méthanier flottant au réseau de transport de gaz naturel permet si nécessaire d'accroître rapidement les capacités d'importation de gaz naturel pour assurer la capacité du réseau de transport de gaz naturel à satisfaire une demande raisonnable.

L'adaptation rapide du système gazier aux nouvelles conditions d'approvisionnement permet de réduire les risques de rupture d'approvisionnement en gaz naturel et les conséquences macroéconomiques associées.

Une nouvelle infrastructure d'importation de gaz naturel liquéfié ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le prix du gaz naturel en dehors des périodes de forte tension d'approvisionnement.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La possibilité d'adapter rapidement les capacités d'importation aux nouvelles conditions d'approvisionnement en gaz naturel permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement et de réduire les risques de délestage des consommateurs industriels de gaz naturel.

Le risque d'être confronté à une situation où l'infrastructure de gaz naturel est insuffisante pour faire face à la demande des consommateurs français dépend non seulement des conditions météorologiques, mais également du risque de défaillance d'une infrastructure ou de la probabilité d'une poursuite des exportations vers la Belgique et la Suisse. Au total, ce risque n'est donc pas facilement probabilisable.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires**

Il est proposé un financement de la garantie de couverture des coûts d'un terminal méthanier flottant faisant l'objet d'une obligation de maintien en exploitation par les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel. Il n'est donc pas prévu d'impact budgétaire.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

L'article R. 555-14 du code de l'environnement prévoit que les communes concernées par un projet de canalisation, ou le cas échéant l'établissement public de coopération intercommunal qui exerce la compétence en matière d'urbanisme, disposent d'un délai de deux mois pour donner leur avis sur ce projet. Il est proposé de raccourcir ce délai à un mois pour le projet de canalisation du Havre nécessaire au raccordement au réseau de transport de gaz naturel d'un projet de terminal méthanier flottant nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet de terminal méthanier flottant ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond. Elles n'ont donc pas d'impact sur les services administratifs.

En cas d'application de l'obligation de maintien en fonctionnement, le dispositif de garantie de couverture des coûts implique une surveillance des programmes d'investissement et des coûts par la Commission de régulation de l'énergie. La charge administrative est estimée à l'emploi à plein temps d'un agent de catégorie A, pour un coût d'environ 66 700 € par an.

## **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

### **4.5.1. Impacts sur la société**

La possibilité d'adapter rapidement les capacités d'importation aux nouvelles conditions d'approvisionnement en gaz naturel permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel et de réduire les risques de délestage.

## **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La possibilité d'adapter rapidement les capacités d'importation aux nouvelles conditions d'approvisionnement en gaz naturel permet de renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel et de réduire les risques de délestage.

## **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet de terminal méthanier flottant ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

Il est proposé d'appliquer au projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre l'exemption prévue à l'article 2, paragraphe 4 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE. Cette mesure est nécessaire pour optimiser le délai de réalisation de ce projet nécessaire à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, si le préfet de région le soumet effectivement à évaluation environnementale après examen au cas par cas.

La disposition prévue assure le respect des garanties de mise à disposition du public et d'information prévue par la directive.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française pour ce qui concerne l'article 13. Il convient toutefois de noter qu'il n'existe pas à ce jour de réseau de gaz naturel en dehors du territoire métropolitain continental.

Pour ce qui concerne l'article 14, la mesure s'appliquera uniquement pour un projet d'implantation d'un terminal méthanier flottant dans la circonscription du port du Havre.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

## CHAPITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT EN ÉLECTRICITÉ

### Article 15 : Reprise temporaire des centrales à charbon

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

###### La fermeture programmée des centrales à charbon implantées sur le territoire national

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat fixe une limite annuelle de production équivalente à 700 heures de fonctionnement pour les centrales à charbon depuis 2020. Elle a conduit à la cessation des activités des quatre centrales à charbon implantées sur le territoire national, notamment la centrale Emile Huchet à Saint-Avold (57), exploitée par Gazel Energie, depuis le 31 mars 2022.

Afin de réduire l'impact social de cette décision, l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon a prévu un accompagnement renforcé de l'Etat en sus des obligations de reclassement qui incombent aux opérateurs privés des centrales en vertu des dispositions du code du travail<sup>50</sup>. Cet accompagnement comprend notamment un complément d'allocation versé aux salariés en congé de reclassement et un congé d'accompagnement spécifique.

Ainsi, dans le cadre de la fermeture programmée des deux centrales exploitées par Gazel Energie<sup>51</sup>, un document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a été homologué par l'administration le 31 mars 2021. Ce document unilatéral prévoit que tous les salariés se voient proposer le bénéfice d'un congé de reclassement (CR) de 12 mois, pouvant être porté à 18 mois pour les salariés âgés de 45 ans et plus, avec une allocation de reclassement égale à 65 % de la rémunération brute des 12 derniers mois.

De manière dérogatoire, cette allocation est complétée par l'Etat à hauteur de 13% de la rémunération brute antérieure en application des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon. A l'issue du congé de reclassement, le salarié qui n'a pas réalisé son projet, se voit proposer un congé d'accompagnement spécifique (CAS)

---

<sup>50</sup> En application des dispositions des articles L. 1233-71 et suivants et R. 1233-17 et suivants du code du travail, les entreprises d'au moins 1 000 salariés ou appartenant à un groupe d'au moins 1 000 salariés sont tenues de proposer aux salariés licenciés pour motif économique le bénéfice d'un congé de reclassement et de verser à ces salariés une allocation de reclassement au moins égale à 65% de leur rémunération brute antérieure.

<sup>51</sup> Gazel Energie opérait également la centrale à charbon de Gardanne, dont la reprise d'activité n'est pas prévue. Les deux autres centrales à charbon, situées à Cordemais et au Havre, sont exploitées par EDF.

financé par l'Etat d'une durée de 12 mois (pouvant être porté à 18 mois pour certains salariés en fonction de la date de leur départ à la retraite) en application des dispositions des articles 6 et suivants de la même ordonnance.

Le PSE a prévu 87 départs volontaires pour le site d'Emile Huchet à Saint-Avold, désormais effectifs.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. (...) » et du onzième alinéa de ce même Préambule, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. (...) ».

L'article 34 de la Constitution prévoit par ailleurs que la « loi détermine les principes fondamentaux [...] du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ».

Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, « qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; qu'il revient par ailleurs au législateur de fixer les principes fondamentaux du droit du travail et, notamment, de poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés, ainsi que le respect des dispositions du onzième alinéa du Préambule selon lesquelles la Nation « garantit à tous...le repos et les loisirs (...) » ; qu'en portant à trente-cinq heures la durée légale du travail effectif, le législateur a entendu s'inscrire dans le cadre des cinquième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; ».

## 1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention OIT n° 158 sur le licenciement de 1982 prévoit que « *un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service* » (article 4), et que « *l'employeur qui envisage des licenciements pour des motifs de nature économique, technologique, structurelle ou similaire devra : (a) fournir en temps utile aux représentants des travailleurs intéressés les informations pertinentes, y compris les motifs des licenciements envisagés, le nombre et les catégories de travailleurs qu'ils sont susceptibles d'affecter et la période au cours de laquelle il est prévu d'y procéder ; (b) donner, conformément à la législation et à la pratique nationales, aussi longtemps à l'avance possible, l'occasion aux représentants des travailleurs intéressés d'être consultés sur les mesures à prendre pour prévenir ou limiter les licenciements et les mesures visant à atténuer*

*les effets défavorables de tout licenciement pour les travailleurs intéressés, notamment les possibilités de reclassement dans un autre emploi » (article 13).*

La directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs prévoit que « *lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord [...] Les consultations portent au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés » (article 2).*

La directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES fixe des prescriptions minimales relatives au travail à durée déterminée, applicables aux travailleurs à durée déterminée. Ces prescriptions visent à assurer une égalité de traitement entre les travailleurs (principe de non-discrimination) et prévenir l'abus résultant de l'utilisation successive de contrats ou de relations de travail de ce type.

La clause 5 énumère des mesures que les États membres sont tenus de prendre, s'il n'existe pas des mesures légales équivalentes, afin de prévenir l'utilisation abusive des contrats courts successifs. Dans ce cas, ils introduisent « *d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes :*

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail;*
- b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs;*
- c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail. »*

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Compte-tenu des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine et de la disponibilité des centrales nucléaires significativement plus basse qu'usuellement, notamment du fait de l'arrêt de réacteurs résultants des phénomènes de corrosion sous contrainte, le gestionnaire RTE<sup>52</sup> estime que la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver 2022 sera sous forte vigilance.

---

<sup>52</sup> Réseau de transport d'électricité.

Dans ces conditions, faire fonctionner les centrales à charbon, notamment la centrale Emile Huchet, située à Saint-Avold, plus que ce que permet le plafond actuel permettrait de limiter le risque sur la sécurité d’approvisionnement en électricité.

Dans ce cadre, la reprise temporaire d’activité de la centrale implique le réembauchage dès le mois de juillet 2022, sur la base du volontariat, d’anciens salariés du site actuellement en congé de reclassement en application du PSE de l’entreprise Gazel Energie. Afin de pouvoir procéder aux opérations de maintenance nécessaires à la réouverture de la centrale pour couvrir les besoins en énergie de l’hiver 2022, il est en effet impératif de faire appel aux anciens salariés de l’entreprise qui disposent des compétences nécessaires. L’objectif est donc de pouvoir mobiliser les compétences existantes d’où le rappel prioritaire des anciens salariés.

Le réembauchage temporaire, en contrat à durée déterminée (CDD) ou en contrat de mission, des salariés de la centrale de Saint-Avold en congé de reclassement, sans remettre en cause les avantages qu’ils ont acquis dans le cadre du PSE, nécessite de prévoir, par la loi, de déroger temporairement à plusieurs dispositions législatives du code du travail.

En effet, les actions envisagées afin de favoriser le retour des salariés se heurtent principalement aux difficultés légales et sociales suivantes :

- un délai requis avant de procéder à de nouvelles embauches en CDD ou en contrat de mission sur un poste précédemment occupé par un salarié licencié économiquement, pendant les 6 mois qui suivent le licenciement,
- l’incertitude sur les périodes d’emploi de CDD acceptées par les salariés pouvant nécessiter de recourir à des CDD ou à des contrats de mission « successifs » sur un même poste, voire des contrats de mission, et cela sans délai de carence.
- à droit constant, le congé de reclassement peut comporter des périodes de travail durant lesquelles il est suspendu. Ces périodes de travail sont effectuées pour le compte de tout employeur, à l’exception des particuliers, dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée tels que prévus à l’article L. 1242-3 du code du travail, renouvelables une fois par dérogation aux articles L. 1243-13 et L. 1243 -13 -1, ou de contrats de mission tels que prévus à l’article L. 1251-76 du même code. Au terme de ces périodes, le congé de reclassement reprend. L’employeur peut prévoir un report du terme initial du congé à due concurrence des périodes de travail effectuées. Dans le cas de la réouverture de la centrale de Saint-Avold, la suspension du congé de reclassement nécessite de déroger aux dispositions de l’article L.1233-72-1 du code du travail afin de prévoir que le congé de reclassement est suspendu pour les salariés qui souhaiteraient venir retravailler temporairement à la centrale de Saint-Avold, et que le congé de reclassement est reporté à due concurrence des périodes ainsi travaillées. L’article L. 1233-72-1 ne permet la possibilité de suspendre le congé de reclassement que pour le salarié dont l’employeur souhaite assurer un complément de formation professionnelle dans les conditions prévues à l’article D. 1242-3, et laisse à l’appréciation de l’employeur le report du congé de reclassement à due concurrence des périodes travaillées.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Des études menées par le gestionnaire de transport d'électricité français RTE<sup>53</sup> autour de la capacité de production du parc électrique français ont menées à la conclusion que la centrale à charbon de Saint-Avold et celle de Cordemais pourraient être nécessaires afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement électrique au cours de l'hiver 2022/2023, compte tenu, d'une part, de la faible disponibilité des centrales nucléaires et, d'autre part, de l'incertitude sur l'approvisionnement en gaz russe.

Aucune autre option n'était envisageable au vu des délais qu'implique le redémarrage de la centrale et des contraintes juridiques.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Les dispositions envisagées viennent compléter l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon et déroger temporairement à plusieurs dispositions législatives du code du travail relatives au congé de reclassement et au régime des CDD et des contrats de mission.

La portée de ces dérogations varie selon que les salariés concernés sont des anciens salariés de Gazel Energie ou non. L'entreprise exploitant la centrale souhaite faire appel en priorité à des anciens salariés qui seront ainsi rapidement opérationnels. Toutefois dans le cas, peu probable, où tous ne seraient pas volontaires, il pourra être fait appel, en dernier recours, à des compétences extérieures.

En conséquence, afin de préserver les droits acquis par les anciens salariés de Gazel Energie au titre des dispositions de l'ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020 et du PSE et pour tenir compte de la situation différente dans laquelle ils se trouvent par rapport à des salariés qui seraient nouvellement recrutés, il est apparu nécessaire de prévoir, pour les anciens salariés, un régime dérogatoire différent.

---

<sup>53</sup> Réseau de transport d'électricité.

Premièrement, il s'agit d'une part, par dérogation aux articles L. 1233-72-1<sup>54</sup>, L. 1242-2, L. 1242-3, L. 1251-6 et L. 1251-7<sup>55</sup> du code du travail, d'autoriser la suspension du congé de reclassement en cas de réembauchage en CDD ou en contrat de mission des salariés volontaires.

D'autre part, afin de sécuriser les droits acquis par les salariés dans le cadre du PSE de prévoir expressément, et quelles que soient les règles prévues par le PSE lui-même, l'obligation du report du terme initial du congé de reclassement et du congé d'accompagnement spécifique à due concurrence des périodes de travail effectuées par les salariés concernés.

Deuxièmement, il s'agit d'autoriser, par dérogation aux articles L. 1242-5 et L. 1251-9 du code du travail, l'embauche en CDD ou en contrat de mission sur un poste précédemment occupé par un salarié licencié pour motif économique, pendant les six mois qui suivent le licenciement.

Troisièmement, il s'agit d'autoriser, par dérogation aux articles L. 1242-8-1 et L. 1251-12-1 du code du travail, la conclusion de ces contrats pour une durée maximale pouvant atteindre trente-six mois. Cette dérogation ne vise que les seuls ex-salariés de Gazel Energie qui bénéficient, en application des dispositions de l'ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020 et du PSE, d'un congé de reclassement renforcé et d'un congé d'accompagnement spécifique.

Les salariés qui seraient recrutés sans avoir bénéficié des mesures prévues par le PSE et l'ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020, se verront, quant à eux, appliquer la durée de droit commun.

Cette durée de trente-six mois, correspondant au double de la durée maximale supplétive des contrats à durée déterminée ou des contrats de mission (sauf accord de branche), est nécessaire, compte tenu de l'ensemble des actions à mener. En effet, il ne s'agit pas seulement de mettre la centrale en service. A l'issue de la période hivernale, des travaux de sécurité seront indispensables pour clôturer l'activité dans des conditions optimales. Cette durée est donc une mesure de prudence au regard des incertitudes rencontrées.

Quatrièmement, il s'agit d'autoriser, par dérogation aux articles L. 1244-4-1 et L. 1251-37-1 du code du travail, le renouvellement, sans délai de carence entre deux contrats, des CDD ou des contrats de mission. Cette mesure s'appliquera indistinctement aux anciens salariés de Gazel Energie comme aux nouveaux embauchés.

---

<sup>54</sup> L'article L. 1233-72-1 du code du travail prévoit les règles de suspension du congé de reclassement.

<sup>55</sup> Ces articles prévoient les motifs de recours au CDD et au contrat de mission qui permettent la suspension et non la fin du congé de reclassement. Ainsi, la réembauche en CDD permettant la suspension et non la fin du congé de reclassement n'est possible que pour les motifs suivants, limitativement énumérés à l'article L. 1242-3 du code du travail :

- Au titre de dispositions légales destinées à favoriser le recrutement de certaines catégories de personnes sans emploi ;
- Lorsque l'employeur s'engage, pour une durée et dans des conditions déterminées par décret, à assurer un complément de formation professionnelle au salarié.

Il s'agit de prévoir que ces dérogations soient applicables aux contrats conclus à compter du 1er juillet 2022 et jusqu'au 31 décembre 2023.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il est proposé d'inscrire ces dispositions législatives dérogatoires dans l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

La date retenue à effet du 1<sup>er</sup> juillet correspond à l'embauche des premiers salariés assurant la maintenance de la centrale en vue de son démarrage à l'hiver prochain. Le terme correspond au terme de l'hiver avec une période possible de décommissionnement de la centrale.

Il est à noter, une incertitude d'une part sur la date de prise de décision du décommissionnement et, d'autre part, sur la durée des activités de décommissionnement et de mise en sûreté qui expliquent que soit prévue une durée contractuelle de 36 mois maximum. Cette durée est donc une mesure de prudence au regard des incertitudes actuelles sans précédent sans pour autant remettre en cause la fermeture de la centrale *in fine*.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le droit de l'Union Européenne n'interdit pas de telles mesures.

Les centrales électriques à charbon sont de plus soumises au marché carbone européen. Elles doivent rendre des quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour chaque tonne de CO2 qu'elles émettent.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement, ces mesures permettront d'assurer un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement en électricité.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure en elle-même (modification du code du travail) offre une possibilité aux entreprises mais n'impose rien. Elle n'engendre donc pas de coûts spécifiques.

### **4.2.3. Impacts budgétaires**

La mesure n'a pas d'impact budgétaire. En effet, la suspension du congé de reclassement et le report du terme de ce congé à due concurrence des périodes travaillées par les salariés réembauchés n'emportent qu'un décalage dans le temps du financement par l'Etat du complément à l'allocation de reclassement et du congé d'accompagnement spécifique et non un coût supplémentaire pour l'Etat.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les dispositions envisagées ne concernent que les salariés et les employeurs des centrales concernées et n'ont pas d'impact sur l'action des services administratifs.

### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.4.1. Impacts sur la société**

En cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement, ces mesures permettront d'assurer un niveau satisfaisant de sécurité d'approvisionnement en électricité.

### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les 87 salariés de la centrale Emile Huchet de Saint-Avold dont le contrat de travail a été rompu en application du plan de sauvegarde de l'emploi sont prioritairement concernés par la mesure. Ils pourront, sous réserve de leur volontariat, être réembauchés dans les conditions prévues par la mesure envisagée.

Toutefois, la mesure permet également de faire appel à des compétences extérieures si le volontariat ne s'avérait pas suffisant pour reconstituer des équipes de production nécessaires et suffisantes pour permettre le fonctionnement de la centrale.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La CNNCEFP, qui émet notamment un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, conformément aux dispositions de l'article L. 2271-1 du code du travail, a été consultée sur cette mesure le 29 juin 2022, comme elle l'avait été sur les dispositions de l'ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020 que cette mesure vient compléter.

La CNNCEFP a rendu un avis le même jour. Les organisations syndicales représentant les salariés ont rendu un avis favorable, c'est le cas de la CFDT, ou se sont abstenues, comme la CGT, la CGT-FO, la CFE-CGC et la CFTC. Les organisations représentant les employeurs ont rendu un avis favorable dans le cas de la CPME ou se sont abstenues dans le cas du MEDEF.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Les dispositions sont applicables aux contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 et jusqu'au 31 décembre 2023.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions s'appliquent de plein droit sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des territoires de la Polynésie Française, de Nouvelle Calédonie, de Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

## **Article 16 : Compensation carbone en cas de reprise des centrales à charbon**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La France dispose encore de deux unités de production ouvertes, de 600 MW chacune, de production électrique à partir de charbon (centrale de Cordemais). Une unité supplémentaire de 600 MW (centrale de St Avold) s'est arrêtée fin mars 2022 et peut techniquement redémarrer.

La loi permet à ces unités de fonctionner, toutefois l'[article L. 311-5-3 du code de l'énergie](#) plafonne leurs émissions de gaz à effet de serre à une valeur fixée par décret. Ce plafond d'émissions s'applique à toutes les centrales électriques émettant plus de 0,55 tCO<sub>2</sub>/MWh, c'est-à-dire en pratique aux centrales à fioul et à charbon.

En l'état actuel du droit (article D. 311-7-2 du code de l'énergie), ces tranches peuvent émettre jusqu'à 600 tCO<sub>2</sub> par MW installé entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 2022, puis jusqu'à 700 tCO<sub>2</sub> par MW pour chaque année à partir de 2023. Pour des centrales à charbon, cela correspond à des limites de fonctionnement, respectivement, d'environ 600 h et 700 h.

Compte-tenu des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine et de la disponibilité des centrales nucléaires significativement plus basse qu'usuellement, notamment du fait de l'arrêt de réacteurs résultants des phénomènes de corrosion sous contrainte, RTE<sup>56</sup> estime que la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver à venir sera sous forte vigilance.

Dans ces conditions, faire fonctionner les centrales à charbon plus que ce que permet le plafond actuel permettrait de limiter le risque sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Afin de limiter l'impact climatique d'un tel rehaussement, par cohérence avec l'objectif du gouvernement de décarboner l'économie française tout en répondant aux impératifs de sécurité d'approvisionnement en énergie, il est souhaité que les émissions allant au-delà du plafond actuel fassent l'objet d'une compensation carbone, via des projets de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans un autre secteur ou d'augmentation de l'absorption de CO<sub>2</sub>. Cette compensation viendrait en plus des obligations de restitution de quotas d'émissions au titre du marché carbone européen (Emissions Trading Schemes – ETS).

#### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

---

<sup>56</sup> Réseau de transport d'électricité.

Le droit européen n'impose pas de limiter le fonctionnement des centrales à charbon du fait de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Les centrales électriques à fioul et à charbon sont de plus soumises au marché carbone européen. Elles doivent rendre des quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour chaque tonne de CO<sub>2</sub> qu'elles émettent.

Les centrales à fioul dont dispose la France sont des turbines à combustion. Leur fonctionnement est limité à 500 h/an en application de la directive européenne sur les émissions industrielles (directive IED<sup>57</sup>), du fait de leurs émissions de NO<sub>x</sub> (oxyde d'azote). Cette limite de fonctionnement est plus restrictive que celle résultant du plafond pris en application de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article L. 311-5-3 du code de l'énergie permet déjà au ministre chargé de l'énergie de fixer par décret le plafond d'émissions des centrales émettant plus de 0,55 tCO<sub>2</sub>/MWh. De plus, l'article L. 143-4 du code de l'énergie permet au ministre de prendre des mesures temporaires de sauvegarde en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Il semble souhaitable de préciser explicitement que l'autorité administrative peut rehausser le plafond d'émissions en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité ainsi que de prévoir au niveau de la loi la possibilité d'imposer que les exploitants compensent tout ou partie de leurs émissions.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de clarifier la possibilité de rehausser le plafond d'émissions en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement électrique et d'imposer une compensation de tout ou partie des émissions.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

---

<sup>57</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

Une option alternative serait de prendre ses mesures, rehaussement du plafond et compensation des émissions, par voie réglementaire.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Afin de limiter l'impact climatique d'un tel rehaussement, il est souhaité que les émissions allant au-delà du plafond actuel fassent l'objet d'une compensation carbone, *via* des projets de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans un autre secteur ou d'augmentation de l'absorption de CO<sub>2</sub>.

Cette disposition imposant aux exploitants des centrales électriques à charbon, en cas de rehaussement de leur plafond d'émission de gaz à effet de serre justifiée par une menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, de compenser les émissions correspondant à ce rehaussement viendrait en plus des obligations de restitution de quotas au titre du marché carbone européen.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le droit de l'Union Européenne n'interdit pas ces mesures, mais ne les impose pas.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Il est estimé que compenser des émissions avec des projets de bonne qualité environnementale se fera à un coût moyen de 27,5 €/tCO<sub>2</sub>.

L'obligation de compensation renchérit donc d'environ 24,75 € par MWh le coût marginal de l'électricité produite.

Toutefois, le coût de l'électricité perçu par le consommateur est le coût marginal de la centrale la plus onéreuse sur le réseau. Il est attendu, compte-tenu des tensions sur l'approvisionnement en gaz, que les centrales à gaz soient les plus onéreuses la majorité du temps. Ainsi, il est attendu que l'impact sur le consommateur du renchérissement du coût marginal des centrales à charbon soit faible.

Un rehaussement du plafond d'émissions pour permettre l'émissions de 2 500 tCO<sub>2</sub>/MW de plus que le plafond actuel sur la période d'automne – hiver 2022 / 2023 permettrait la production d'environ 5 TWh d'électricité supplémentaire.

En ce qui concerne les centrales à fioul, compte-tenu de leur limitation à 500 h de fonctionnement par an du fait de la directive IED susvisée, un rehaussement du plafond d'émissions n'aura pas d'effet sur elles et elles n'auront donc pas d'obligation de compensation.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Cf. impacts macroéconomiques

### **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.3.1. Impacts sur la société**

Un rehaussement du plafond d'émissions pour permettre l'émissions de 2 500 tCO<sub>2</sub>/MW de plus que le plafond actuel sur la période d'automne – hiver 2022 / 2023 permettrait la production d'environ 5 TWh d'électricité supplémentaire.

#### **4.3.2. Impacts sur la jeunesse**

Pas d'impact spécifique

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Un rehaussement du plafond d'émissions pour permettre l'émissions de 2 500 tCO<sub>2</sub>/MW de plus que le plafond actuel sur la période d'automne – hiver 2022 / 2023 correspondrait, au niveau français, à l'émission de 4,5 millions de tCO<sub>2</sub> supplémentaires.

Même avec un tel rehaussement, la production d'électricité à partir de charbon restera extrêmement marginale en France (de l'ordre de 1%). Cette mesure, liée à un contexte exceptionnel, ne remettrait pas en cause l'objectif global de sortie du charbon de la France, qui s'est traduit par la mise à l'arrêt définitif des tranches du Havre et de Gardanne au cours des deux dernières années.

L'obligation de compensation de ces émissions supplémentaires permettra d'atténuer l'impact climatique en permettant l'émergence de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'absorption du CO<sub>2</sub>. Toutefois, la réduction ou l'absorption des émissions aura lieu dans un calendrier différé par rapport aux émissions de CO<sub>2</sub> dues au fonctionnement de la centrale. Aussi l'impact climatique, bien qu'atténué, ne sera pas annulé.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. A ce stade, au regard des prévisions sur la sécurité d'approvisionnement, il est envisagé un rehaussement du plafond d'émissions des centrales à charbon sur l'automne et l'hiver 2022/2023.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Dès lors qu'en l'état du droit, il n'y a pas de plafonnement du fonctionnement des centrales fossiles hors du territoire de la France métropolitaine continentale, la disposition ne s'appliquera qu'en France métropolitaine continentale.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret sera nécessaire pour rehausser le plafond et pour fixer les modalités de compensation.

## **CHAPITRE III –DISPOSITIONS RELATIVES À L’ACCÈS RÉGULÉ À L’ÉLECTRICITÉ NUCLÉAIRE HISTORIQUE**

### **Article 17 : Transfert des droits ARENH au fournisseur de secours**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Conformément aux dispositions de la directive européenne 2019/944 du 5 juin 2019, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC) a modifié les dispositions relatives à la fourniture de secours (en cas de défaillance d'un fournisseur) prévues pour l'électricité. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 333-3 et R. 333-17 à R. 333-29 du code de l'énergie.

La procédure de désignation du (des) fournisseur(s) de secours en électricité donne à la Commission de régulation de l'énergie un rôle central dans le dispositif. En effet, elle est notamment chargée de l'élaboration du cahier des charges de l'appel à candidatures, de la détermination des fournisseurs tenus de présenter une candidature, ou de la tenue de l'appel à candidatures et de l'analyse des candidatures. A l'issue de la procédure, les fournisseurs de secours sont désignés par le ministre chargé de l'énergie.

Saisie par le ministère pour élaborer le cahier des charges de l'appel à candidature, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a délibéré le 14 octobre 2021 (délibération n°2021-315) et formulé une proposition, à l'issue d'une procédure d'instruction, notamment au moyen d'une consultation publique du 30 juillet au 15 septembre 2021.

Dans cette délibération, la CRE relate les discussions menées sur la question des droits à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH). Elle estime qu'en l'absence de transfert d'ARENH, le dispositif de fourniture de secours en électricité n'apporterait pas de protection suffisante aux consommateurs et qu'il convient donc de prévoir les conditions d'un tel transfert.

##### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le dispositif général de l'ARENH s'inscrit dans le champ des sujets de libertés économiques. Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé<sup>58</sup>, à l'occasion de l'examen de la loi relative à l'énergie et au climat de 2019, sur le rehaussement du plafond de l'ARENH de 100 à 150 TWh

---

<sup>58</sup> Cons. Const. Décision n°2019-791 DC du 7 novembre 2019, point 11

et l'a jugé conforme, sous une réserve d'interprétation<sup>59</sup>. De cette manière il a validé l'objectif de protection des consommateurs introduit par la loi à l'art. L. 336-2<sup>60</sup>.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le dispositif de l'ARENH s'inscrit dans le cadre général du marché intérieur de l'électricité, régi par les directives et règlements successifs de l'Union (« paquets électricité », dernier texte en date 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).

L'ARENH a été instauré dans le contexte d'une enquête de la Commission européenne et à sa demande comme condition de compatibilité avec le marché intérieur de régimes d'aides aux tarifs réglementés<sup>61</sup>. Pour mémoire, institué de façon transitoire jusqu'au 31 décembre 2025, l'ARENH offre la possibilité aux fournisseurs alternatifs d'électricité, concurrents des fournisseurs historiques, d'avoir accès à une quantité d'énergie électrique issue du parc historique de production nucléaire d'EDF à un tarif régulé, permettant le développement de la concurrence sur le marché du détail tout en faisant bénéficier l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc nucléaire français.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le parc électronucléaire français présente des spécificités uniques en Europe (de par son ampleur, sa part dans le mix énergétique et sa détention par l'opérateur historique). Il n'existe pas de situation comparable dans un autre état membre de l'Union. De ce fait, l'ARENH n'a pas d'équivalent en Europe.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La CRE a relevé, dans son document de consultation préalable à sa délibération précitée, que la question du périmètre de la majoration appliquée à la fourniture de secours est directement liée à l'impossibilité pour le fournisseur de secours à pouvoir récupérer tout ou partie des

---

<sup>59</sup> « ces dispositions qui ne prévoient aucune autre modalité de détermination du prix ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, autoriser les ministres chargés de l'énergie et de l'économie à arrêter un prix sans suffisamment tenir compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires. »

<sup>60</sup> « En portant à cent-cinquante térawattheures le volume maximal d'électricité, le législateur a entendu éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquiescer sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchérissement des prix pour le consommateur final. Ainsi, le législateur, qui a entendu assurer un fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité et garantir une stabilité des prix sur ce marché, a poursuivi un objectif d'intérêt général. »

<sup>61</sup> Décision n°SA.21918 du 12 juin 2012.

contrats d'approvisionnements du fournisseur défaillant. Autant cette impossibilité est inhérente au dispositif pour les contrats d'approvisionnements classiques, autant elle serait anormale s'agissant de l'ARENH, qui est un contrat régulé ayant pour objectif de permettre au consommateur final de bénéficier du coût du nucléaire, quel que soit son fournisseur.

Faute d'une telle disposition, la protection des consommateurs serait inexistante, au moins sur le plan financier. En pratique, le prix de l'offre qui leur serait proposée par le fournisseur de secours serait le reflet strict des conditions de marché du moment, et ces conditions pourraient être bien plus défavorables que celles des offres de marché « classiques » du fournisseur de secours.

Dans une telle situation, le « secours » apporté au client résidera uniquement dans l'absence de coupure le temps de choisir une offre sur le marché. Une telle protection existe déjà, de manière temporaire, dans le cadre des procédures « clients sans fournisseur » et la plus-value de la fourniture de secours serait douteuse.

Considérant que l'intérêt des consommateurs, qui ne portent aucune responsabilité dans la défaillance de leur fournisseur, doit primer, la CRE propose donc de prévoir des conditions de transfert de l'ARENH qui devait être livré au fournisseur défaillant vers les fournisseurs de secours pour qu'ils en fassent profiter les consommateurs concernés.

Or, le cadre législatif de l'ARENH n'envisage pas de transfert ou cession de droits en dehors des guichets d'attribution annuels. Pour permettre un transfert des droits du fournisseur défaillant vers les fournisseurs de secours, qui implique le transfert du contrat du fournisseur défaillant vers les fournisseurs de secours, il faut donc en introduire la faculté au niveau législatif.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La disposition de l'article ici proposé répond à la recommandation de la CRE afin de permettre une meilleure protection des consommateurs en cas de défaillance de leur fournisseur d'électricité.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Dans le cadre de la désignation de fournisseurs de secours de manière transitoire et en urgence, nécessitée par la défaillance brutale de l'un d'entre eux en novembre 2021, le ministère chargé

de l'énergie a organisé la mise en place d'une mesure à effet analogue au transfert des droits ARENH<sup>62</sup>.

Toutefois, cette disposition ne pouvait se concevoir que dans le cadre totalement dérogatoire de cette désignation en urgence et à titre transitoire compte tenu de la situation exceptionnelle sur les marchés de l'électricité. Le fait que le fournisseur de secours désigné était EDF, elle-même producteur électronucléaire « cédant » l'ARENH a permis, pour cette mesure transitoire, d'assurer la continuité du bénéfice de l'ARENH pour les consommateurs des fournisseurs défaillants repris par EDF en fourniture de secours transitoire.

Cette formule n'est pas compatible avec la mise en place de fournisseurs de secours pérennes, dans les formes prévues normalement par le code de l'énergie. En conséquence, seule l'option de passer par la loi permet de répondre au besoin soulevé par la CRE puisqu'elle nécessite le transfert de droits contractuels du fournisseur défaillant vers les fournisseurs de secours désignés.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Le Gouvernement propose d'introduire un droit nouveau dans le cas de la fourniture de secours, en confiant à la CRE le soin de déterminer les conditions précises d'un transfert des droits ARENH du fournisseur défaillant vers le fournisseur de secours. Ce droit s'imposerait ainsi aux acteurs du circuit de l'ARENH et, notamment, à EDF qui est la détentrice d'origine des volumes à céder.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'article législatif, qui complète l'article L. 333-3 du code de l'énergie, vise à imposer un cas particulier de cession des droits d'ARENH contractuels dans le cas de défaillance d'un fournisseur, jusqu'ici non couvert par le code de l'énergie, de manière à améliorer la protection

---

<sup>62</sup> Considérant la forte hausse des prix de l'électricité sur les marchés de gros, le jugement d'ouverture de redressement judiciaire de la société Hydroption par le tribunal de commerce de Toulon en date du 21 octobre 2021 et la nécessité d'assurer la continuité d'approvisionnement pour les consommateurs, par dérogation aux articles R. 333-17 à R. 333-29 et au titre des articles L. 143-4 et L. 333-3 susvisés, EDF et les Entreprises locales de distribution ont été désignées fournisseurs de secours à titre transitoire par l'arrêté du 5 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité sur les zones de dessertes des entreprises locales de distribution.

Lorsqu'un fournisseur est défaillant, EDF récupère de fait l'ARENH qui devait lui être livré puisque son contrat ARENH s'interrompt. Il a dès lors été possible de rétrocéder les droits ARENH ainsi récupérés par EDF aux clients secourus.

des consommateurs en cas de défaillance d'un fournisseur d'électricité, suivant en cela les recommandations de la CRE rappelées *supra*.

Il s'agit de réattribuer les droits ARENH d'un fournisseur défaillant au regard de ses obligations d'assurer la continuité d'alimentation de ses clients, ou dont l'autorisation de fourniture a été retirée ou suspendue par le ministre chargé de l'énergie, au fournisseur de secours qui se substitue à lui pour l'approvisionnement de ses clients en vertu de l'article L. 333-3 du code de l'énergie.

C'est la CRE qui déterminera les modalités de réattribution de ces droits ARENH du fournisseur défaillant au fournisseur de secours.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Cette disposition ne modifie pas l'interaction avec le droit sectoriel.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La fourniture de secours implique, théoriquement, pour le consommateur, une hausse du prix qu'il doit acquitter. En effet, les modalités propres de la fourniture de secours induisent des surcoûts pour le fournisseur de secours, en approvisionnement et hors approvisionnement.

Les surcoûts liés à la reprise de façon inopinée d'un portefeuille de clients justifient qu'une majoration soit intégrée au prix de l'offre pour couvrir les coûts induits par la fourniture de secours, qu'ils soient induits par l'arrivée imprévue d'un volume important de clients (approvisionnement, coûts de gestion, adaptation SI, etc.) ou conséquence directe des spécificités de la fourniture de secours (résiliation, communication clients, impayés plus probables, etc.).

Toutefois, le fournisseur de secours ne pouvant prévoir en aucune manière le nombre, le volume ni le profil des consommateurs qui pourraient lui arriver de manière inopinée en cas de défaillance d'un autre fournisseur, il se retrouve contraint de les approvisionner au prix du marché *spot* au moment où ceux-ci intègrent son périmètre. Les défaillances survenant généralement en périodes de prix élevés de l'électricité, il est alors plus que probable que le coût d'approvisionnement se révèle fort onéreux.

Dans une telle situation, le « secours » apporté au client résidera uniquement dans l'absence de coupure le temps de choisir une offre sur le marché, mais exposerait le consommateur à des prix potentiellement très élevés.

Pour rappel, l'ARENH a pour objectif de permettre aux consommateurs de bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire historique, quel que soit leur fournisseur. Le droit à l'ARENH d'un fournisseur est calculé directement en fonction de la consommation de son portefeuille de

clients, un droit individuel étant attaché à chaque client en fonction de son profil de consommation.

La CRE considère que l'intérêt des consommateurs, qui ne portent aucune responsabilité dans la défaillance de leur fournisseur, doit primer et qu'il est donc souhaitable d'atténuer le surcoût de l'offre de secours en permettant le transfert des droits ARENH du fournisseur défaillant vers le fournisseur de secours.

Il est évidemment très difficile de chiffrer l'impact économique pour le consommateur, les paramètres étant multiples et en grande partie imprévisibles : niveau de l'offre d'origine, profil du consommateur, niveau de l'offre de secours, cours des marchés de l'électricité... Néanmoins, le bénéfice apporté par le maintien de l'ARENH dans le calcul de l'offre de secours proposée au consommateur est, dans tous les cas, indéniable. A titre d'illustration, si l'on suppose un prix de marché de l'ordre de 300€/MWh (ce qui est le niveau actuellement prévu pour 2023) et un droit ARENH du consommateur de 50% (après écrêtement), le fait de disposer du maintien de l'ARENH permettrait une baisse de 43% de la part d'approvisionnement en énergie du prix payé par le consommateur, par rapport au contrefactuel sans transfert de droits ARENH.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure affectera positivement les entreprises consommatrices d'électricité si elles devaient faire face à une situation de défaillance de leur fournisseur d'électricité, comme exposé *supra*. D'après l'observatoire de la CRE, les parts de marchés des fournisseurs alternatifs dans le secteur non-résidentiel représentent 36,5 % des sites et 54% des volumes au 31 décembre 2021.

#### **4.2.3. Impacts budgétaires.**

Sans impact sur le budget de l'Etat.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mesure bénéficiera aux collectivités territoriales en tant que consommatrices d'électricité si elles devaient faire face à une situation de défaillance de leur fournisseur d'électricité, comme exposé *supra*. D'après l'observatoire de la CRE, les parts de marchés des fournisseurs alternatifs dans le secteur non-résidentiel représentent 36,5 % des sites et 54% des volumes au 31 décembre 2021.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Ce dispositif induira une charge supplémentaire marginale, dans le cas où se produisent des défaillances de fournisseurs, pour les services de la Commission de régulation de l'énergie en

charge de la gestion du transfert ARENH du fournisseur défaillant vers les fournisseurs de secours.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

Cf. les impacts macroéconomiques.

##### **4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Pas d'impact spécifique.

##### **4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Pas d'impact spécifique.

##### **4.5.4. Impacts sur la jeunesse**

Pas d'impact spécifique.

##### **4.5.5. Impacts sur les professions réglementées**

Pas d'impact spécifique.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Comme tous les autres consommateurs d'électricité, les particuliers bénéficieront de la mesure s'ils devaient faire face à une situation de défaillance de leur fournisseur d'électricité, comme exposé *supra*. D'après l'observatoire de la CRE, les consommateurs résidentiels ayant souscrit une offre de marché auprès de fournisseurs alternatifs représentent plus de 10 millions de sites, soit 30% de parts de marché.

#### **4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Pas d'impact spécifique.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite. Cette disposition résulte d'une recommandation formulée par le régulateur (la CRE) au travers de sa délibération du 14 octobre 2021 portant proposition de cahiers des charges des appels à candidatures portant sur la désignation de fournisseurs de secours en gaz naturel et en électricité. Pour mémoire, le processus ayant conduit à cette délibération s'est appuyé sur une consultation des parties prenantes.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Elle déploiera ses effets à compter de la mise en place de la fourniture de secours pérenne, à l'issue de la procédure de désignation prévue par le code de l'énergie.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition s'appliquera en France métropolitaine continentale dès lors que la mesure est liée à la cession de productible nucléaire présent uniquement sur ce territoire.

### **5.2.3. Textes d'application**

Pour son application, la disposition nécessitera un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie.

## **Article 18 : Suppression du guichet ARENH de mi-année**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Sur la base des travaux de la commission Champsaur de 2009, la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME) a créé le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) afin de permettre l'ouverture effective du marché prévue par la directive 2009/72/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Institué de façon transitoire jusqu'au 31 décembre 2025, ce dispositif offre la possibilité aux fournisseurs alternatifs d'électricité, concurrents des fournisseurs historiques, d'avoir accès à une quantité d'énergie électrique issue du parc historique de production nucléaire d'EDF à un tarif régulé, permettant le développement de la concurrence sur le marché du détail tout en faisant bénéficier l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc nucléaire français.

L'esprit du dispositif consiste à permettre aux fournisseurs alternatifs de disposer de volumes d'énergie, sur la base d'un engagement annuel, pour la fourniture de leurs clients finals, dans la limite d'un plafond global fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie qui ne peut excéder 150 TWh en application de l'article L. 336-2 du code de l'énergie. Ce plafond est fixé à 100 TWh depuis l'entrée en vigueur du dispositif de l'ARENH (sauf en 2022 où il a été relevé de 20 TWh à titre exceptionnel). Néanmoins, des guichets infra-annuels ont été créés afin de permettre aux fournisseurs d'ajuster leurs demandes d'ARENH en cas d'évolution de leur portefeuille de clients en cours d'année. Cette souplesse visait potentiellement tous les fournisseurs, et plus particulièrement les fournisseurs alimentant des petits consommateurs dont les souscriptions et, le cas échéant, les résiliations, sont réparties tout au long de l'année.

L'ARENH ayant été conçu comme un produit annuel, une clause de monotonie a été introduite afin de limiter les éventuels arbitrages semestriels opportunistes rendus possibles par l'existence de guichets infra-annuels. Le principe de cette clause de monotonie est d'empêcher des demandes en sens contraires, à la hausse puis à la baisse ou inversement, entre deux périodes de livraison successives. La clause de monotonie n'a été appliquée que deux fois depuis la mise en œuvre de l'ARENH.

Les dispositions encadrant l'ARENH sont codifiées aux articles L. 336-1 à L. 336-10 et R. 336-1 à D. 336-44 du code de l'énergie.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le dispositif général de l'ARENH s'inscrit dans le champ des sujets de libertés économiques. Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé<sup>63</sup>, à l'occasion de l'examen de la loi relative à l'énergie et au climat de 2019, sur le rehaussement du plafond de l'ARENH de 100 à 150 TWh et l'a jugé conforme, sous une réserve d'interprétation<sup>64</sup>. De cette manière il a validé l'objectif de protection des consommateurs introduit par la loi à l'art. L. 336-2<sup>65</sup>. La disposition visée ne déroge pas à ce cadre.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le dispositif de l'ARENH s'inscrit dans le cadre général du marché intérieur de l'électricité, régi par les directives et règlements successifs de l'Union (« paquets électricité », dernier texte en date 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).

L'ARENH a été instauré dans le contexte d'une enquête de la Commission à la demande de la Commission européenne comme condition de compatibilité avec le marché intérieur de régimes d'aides aux tarifs réglementés<sup>66</sup>.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le parc électronucléaire français présente des spécificités uniques en Europe (de par son ampleur, sa part dans le mix énergétique et sa détention par l'opérateur historique). Il n'existe pas de situation comparable dans un autre état membre de l'Union. De ce fait, l'ARENH n'a pas d'équivalent en Europe.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

---

<sup>63</sup> Cons. Const. Décision n°2019-791 DC du 7 novembre 2019, point 11

<sup>64</sup> « Ces dispositions qui ne prévoient aucune autre modalité de détermination du prix ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, autoriser les ministres chargés de l'énergie et de l'économie à arrêter un prix sans suffisamment tenir compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires. »

<sup>65</sup> « En portant à cent-cinquante térawattheures le volume maximal d'électricité, le législateur a entendu éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquérir sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchérissement des prix pour le consommateur final. Ainsi, le législateur, qui a entendu assurer un fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité et garantir une stabilité des prix sur ce marché, a poursuivi un objectif d'intérêt général. »

<sup>66</sup> Décision n°SA.21918 du 12 juin 2012.

Dans son « rapport d'évaluation du dispositif ARENH entre 2011 et 2017 »<sup>67</sup>, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) conclut, à l'analyse de l'utilisation du guichet infra-annuel, que le système en place, ayant été très peu utilisé, ne répond pas aux besoins des acteurs en lien avec l'évolution réelle de leur portefeuille clients en cours d'année et conduit, au contraire, à des possibilités d'arbitrages de marché sur des périodes infra-annuelles<sup>68</sup> allant à l'encontre de l'esprit du dispositif ARENH. Pour ces raisons, la CRE propose de supprimer le guichet infra-annuel.

En effet, EDF a fait part des difficultés que les arbitrages infra-annuels engendraient sur ses prévisions quant aux volumes d'électricité nucléaire qu'EDF était susceptible de livrer, et par conséquent quant à son exposition à l'évolution des prix de marché. Les fournisseurs alternatifs, quant à eux, ont exprimé leur souhait de voir disparaître la clause de monotonie qu'ils jugent trop contraignante.

Le retour d'expérience a permis de constater que le guichet infra-annuel a en réalité été très peu utilisé. Jusqu'en 2017, seules 7 demandes étaient effectuées en moyenne lors de ces guichets contre 28 aux guichets de janvier. La majorité des volumes souscrits aux guichets infra-annuels concernent d'ailleurs des fournisseurs de grands consommateurs. L'ampleur des évolutions à mi-année semble indiquer qu'elles correspondent le plus souvent à des arbitrages avec le marché qu'à des ajustements en lien avec l'évolution réelle des portefeuilles des fournisseurs.

Depuis 2018, avec l'écrêtement systématique rencontré dès le premier guichet pour l'année, l'intérêt d'un guichet infra-annuel est devenu complètement anecdotique. En effet, l'atteinte systématique du plafond des 100TWh annuels depuis 2018 et l'écrêtement<sup>69</sup> qui en résulte fait, de plus, que ce second guichet ne modifie pas l'allocation des droits ARENH dans la pratique.

La CRE considère qu'une telle utilisation du guichet infra-annuel montre que le système en place ne répond pas au besoin des acteurs et propose en conséquence de supprimer le guichet infra-annuel. Cette suppression pourrait être adaptée au cas des nouveaux entrants. Elle permettra de faire disparaître les problématiques associées tant à la clause de monotonie qu'aux arbitrages avec le marché à mi-année.

L'article L. 336-3 du code de l'énergie imposant la tenue d'un guichet infra-annuel, la levée de cette imposition nécessite donc une disposition législative.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

---

<sup>67</sup> Rapport publié le 18 janvier 2018, disponible ligne en ligne : [ici](#).

<sup>68</sup> Ces arbitrages consisteraient en une demande surévaluée sur le premier semestre de l'année, compensée par une demande sous-évaluée au second semestre, permettant, tout en restant dans la limite du droit ARENH moyen sur l'année, de bénéficier de plus de volumes en période hivernale, où les prix de gros sont usuellement les plus élevés et où l'ARENH présente, dans ce contexte-là, un avantage compétitif plus important.

<sup>69</sup> Méthode de rationnement de l'ARENH, voir délibération CRE n°2021-339 du 8 novembre 2021.

La disposition de l'article ici proposé répond à la recommandation de la CRE, émise dans son rapport du 18 janvier 2018 « Evaluation du dispositif ARENH entre 2011 et 2017 » et réitérée depuis. La suppression de l'obligation d'avoir un guichet infra-annuel simplifiera le fonctionnement du dispositif ARENH et éliminera les possibilités d'arbitrages de marché opportunistes à mi-année avec le marché de gros. Elle évitera aux fournisseurs les éventuels dépôts de dossiers de demande d'ARENH en cours d'année et l'instruction qui en résulte pour les services de la CRE. Elle donnera de la visibilité à l'échelle d'une année sur les quantités d'ARENH effectivement mises à disposition.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Aucune autre option que législative ne peut être envisagée.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Le Gouvernement propose de lever l'obligation de la tenue d'un guichet infra-annuel, en renvoyant au règlement le soin de définir leur périodicité. La périodicité des guichets serait fixée à un rythme annuel.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article législatif, qui modifie l'article L. 336-3 du code de l'énergie, est d'ordre purement technique et vise à simplifier le dispositif de l'ARENH et à éviter des effets d'arbitrages avec le marché non souhaités, suivant en cela les recommandations de la CRE rappelées *supra*.

La suppression effective du guichet de mi-année nécessitera une modification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mesure évite la possibilité d'arbitrages avec le marché qui avait été mise en évidence par la CRE dans son rapport d'évaluation précité et qui n'est pas conforme avec l'esprit du dispositif.

##### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure permet une simplification du processus de l'ARENH pour les fournisseurs d'électricité.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Sans impact notable. La mesure permet une simplification du processus administratif de l'ARENH, notamment en évitant à la Commission de régulation de l'énergie l'instruction éventuelle de dossiers de demande déposés au guichet de mi-année.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure n'est pas soumise à consultations obligatoires et aucune consultation facultative n'a été conduite. Cette disposition fait suite à une recommandation de longue date du régulateur (la CRE).

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Elle s'appliquera, en conséquence, à partir de l'année de livraison d'ARENH 2023.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions s'appliqueront en France métropolitaine continentale dès lors que la mesure est liée à la cession de productible nucléaire présent uniquement sur ce territoire.

##### **5.2.3. Textes d'application**

Une modification de la partie réglementaire du code de l'énergie sera nécessaire pour mettre en œuvre la suppression du guichet de mi-année, en particulier les articles R. 336-2 et R. 336-16 de ce code.

## **Article 19 : Validation du rehaussement du volume de l'ARENH cédé (décret n° 2022-342 du 11 mars 2022)**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Sur la base des travaux de la commission Champsaur de 2009, la loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a réformé l'organisation du marché de l'électricité pour permettre l'ouverture effective du marché en application de la directive 2009/72/CE, tout en permettant aux consommateurs de bénéficier dans la durée de prix reflétant la compétitivité des moyens de production nationaux, quel que soit leur choix de fournisseur.

La loi NOME a institué « *une nouvelle organisation du marché de l'électricité conciliant une forte régulation et un encouragement au développement de la concurrence pour :*

- *préserver, pour l'ensemble des consommateurs, le bénéfice de l'investissement réalisé dans le développement du nucléaire par des prix et des tarifs reflétant de manière cohérente la réalité industrielle du parc de production, comme le garantissaient jusqu'à présent les tarifs réglementés de vente ;*
- *garantir que ce bénéfice est accessible à chaque consommateur quel que soit son choix de fournisseur d'électricité ;*
- *assurer le financement du parc de production existant et favoriser les investissements en responsabilisant les fournisseurs en les encourageant à développer des offres de maîtrise de la demande en électricité notamment lors des pointes de consommation et à investir dans les moyens de production nécessaires.*  
*permettre à la concurrence de s'exercer, notamment là où elle peut le plus susciter l'innovation, pour permettre à chacun de mieux consommer. »*

Pour cela, et outre le mécanisme de capacité<sup>70</sup> qu'elle a mis en œuvre, elle a notamment prévu un dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) consistant à « assurer aux fournisseurs d'électricité un accès régulé à l'électricité de base d'EDF dans les mêmes conditions économiques qu'EDF » et « permettre de la sorte à chaque consommateur d'avoir le choix entre des offres compétitives et innovantes, notamment en matière de maîtrise de la demande et de services, de différents fournisseurs ». La loi NOME fixait au dispositif ARENH, prévu pour une période allant jusque fin 2025, une limite de plafond à 100 TWh.

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC) a introduit la faculté de porter ce plafond à 150 TWh à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (codifié à l'article L. 336-2 du

---

<sup>70</sup> Le mécanisme de capacité vise à assurer la sécurité d'approvisionnement électrique en France lors des périodes de pointe. Il s'appuie sur l'obligation de couverture de la consommation en heure de pointe par les acteurs obligés et sur la certification et la valorisation des capacités de production et d'effacement. Il a été autorisé en tant qu'aide d'Etat par la Commission européenne (décision n°SA.39621 du 8 novembre 2016).

code de l'énergie) par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'ARENH a permis, au cours de ses premières années de fonctionnement, d'accompagner le développement de la concurrence sur le marché de détail : comme l'affirme la CRE dans son rapport d'évaluation de l'ARENH de 2018<sup>71</sup> : « malgré sa complexité, le dispositif ARENH a été salué par de nombreux consommateurs, qui estiment qu'en instaurant un cadre clair et pérenne, il a redonné confiance aux consommateurs dans le fonctionnement du marché de détail. Les fournisseurs alternatifs considèrent pour leur part que l'ARENH a permis de stimuler le développement de la concurrence sur le marché de détail. »

Entre l'entrée en vigueur du dispositif en 2011 et l'année 2017, les demandes d'ARENH exprimées par les fournisseurs ont toujours été sous le plafond de 100 TWh fixé par les ministres. Depuis 2018 cependant, ce plafond est toujours dépassé et une partie des demandes des fournisseurs n'est donc pas satisfaite, affectant par voie de conséquence l'attribution des volumes d'ARENH par rapport aux quantités demandées. L'atteinte de ce plafond a conduit à appliquer un écrêtement<sup>72</sup> aux demandes des fournisseurs, répliqué également dans la construction du tarif réglementé, afin d'assurer sa contestabilité, affectant également les offres de marché d'EDF répliquant le tarif réglementé. Cet écrêtement se traduit par un surcoût notable pour le consommateur dans un contexte de prix de marchés de gros élevés.

Le 13 janvier dernier, le Gouvernement a annoncé son intention de relever exceptionnellement le plafond de l'ARENH à 120 TWh pour l'année 2022 et de fixer le prix des volumes additionnels d'ARENH ainsi cédés à 46,2€/MWh.

En effet, face à la hausse sans précédent des prix de l'électricité depuis l'été 2021, dans un contexte de tensions sur la disponibilité des installations de production françaises et sur l'approvisionnement gazier de l'Europe, le Gouvernement a décidé de prendre des mesures exceptionnelles pour préserver le pouvoir d'achat des Français et la compétitivité de l'approvisionnement des entreprises.

L'augmentation à titre exceptionnel de 20 TWh du volume d'ARENH profite à l'ensemble des consommateurs. Ces volumes sont accessibles à tous les consommateurs, particuliers, collectivités comme professionnels, via leur fournisseur. Les fournisseurs doivent répercuter intégralement l'avantage retiré au bénéfice des consommateurs. Ce point fait l'objet d'une surveillance étroite, selon les modalités précisées par la Commission de régulation de l'énergie dans sa délibération n°2022-98 du 31 mars 2022 portant orientations et décision sur les modalités de répercussion des volumes additionnels d'ARENH dans les offres de fourniture. Dans le même temps, afin d'assurer une juste rémunération de l'outil de production qui contribue à la protection de l'ensemble des consommateurs français face à cette hausse de prix, le prix de ces volumes additionnels d'ARENH a été révisé à 46.2€/MWh.

---

<sup>71</sup> Rapport publié le 18 janvier 2018, disponible en ligne : [ici](#).

<sup>72</sup> Méthode de rationnement de l'ARENH, lorsque le plafond est atteint, pour répartir le volume équitablement entre les fournisseurs, voir délibération CRE n°2021-339 du 8 novembre 2021.

La mise en œuvre de ces mesures a nécessité l'adoption de trois textes réglementaires principaux.

En premier lieu, un arrêté du 11 mars 2022, pris en application de l'article L. 336-2 du code de l'énergie, a fixé le volume global maximal d'électricité devant être cédé par Electricité de France au titre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, relevé à titre exceptionnel pour l'année 2022 de 100 à 120 TWh.

Ensuite, il était nécessaire qu'intervienne un décret, pris en application de l'article L. 336-10 du code de l'énergie, pour instituer une période de livraison complémentaire à la suite du rehaussement exceptionnel du volume maximal global d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé, et pour organiser la cession des 20 TWh supplémentaires d'ARENH en 2022. Ce décret<sup>73</sup> a ainsi instauré une période de livraison exceptionnelle d'ARENH qui a débuté au 1<sup>er</sup> avril 2022. Cette période porte sur l'attribution des 20 TWh supplémentaires d'ARENH, sans modification des volumes alloués pour la période commençant au 1<sup>er</sup> janvier 2022 ni pour celle commençant au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Il prévoit que les volumes d'ARENH supplémentaires sont livrés aux seuls fournisseurs qui ont fait une demande d'ARENH pour la période commençant au 1<sup>er</sup> janvier, et sont attribués au prorata des volumes cédés lors de cette période. Il n'y avait pas de dossier de demande à déposer auprès de la CRE, elles étaient réputées identiques à celles formulées dans les dossiers déposés pour la période commençant au 1<sup>er</sup> janvier. Il prévoit que les fournisseurs ont la possibilité de refuser tout ou partie des volumes supplémentaires d'ARENH.

Il prévoit également (article 5) une clause de réciprocité d'échange de volumes entre fournisseurs alternatifs et EDF à prix administré, de manière à limiter les effets spéculatifs et à stabiliser le coût de la mesure pour EDF, dans le contexte d'extrême volatilité des prix sur les marchés de l'électricité depuis le début de la crise russo-ukrainienne. Ce prix administré est établi par analogie avec la valeur du complément d'écêtement de l'ARENH calculé par la CRE.

Il prévoit également que la CRE précise par une délibération les modalités de calculs des compléments de prix pour tenir compte des cessions d'ARENH au cours de la période ainsi créée.

Il prévoit enfin que les fournisseurs devront transmettre à la CRE toutes les informations nécessaires au suivi de la répercussion à leurs clients finals des cessions de volume d'électricité nucléaire historique dont ils bénéficient. La CRE déterminera les données et informations qu'elle souhaitera obtenir, et leur calendrier de transmission.

Ces deux textes ont été complétés par un arrêté du 11 mars 2022, pris en application de l'article L.337-16 du code de l'énergie, fixant le prix des volumes d'électricité additionnels cédés dans

---

<sup>73</sup> [Décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué en 2022, à titre exceptionnel, dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique \(ARENH\).](#)

le cadre de la période de livraison instaurée par le décret susmentionné. Le prix de ces 20 TWh d'ARENH supplémentaires livrés à titre exceptionnel en 2022 est ainsi porté à 46,2€/MWh.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a rendu une décision le 7 novembre 2019 sur la loi relative à l'énergie et le climat, comportant une réserve d'interprétation sur l'article L. 337-16 du code de l'énergie relatif au prix de l'électricité cédée dans le cadre de l'ARENH : « *ces dispositions qui ne prévoient aucune autre modalité de détermination du prix ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, autoriser les ministres chargés de l'énergie et de l'économie à arrêter un prix sans suffisamment tenir compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires* »<sup>74</sup>.

Sous cette réserve d'interprétation relative au prix, le Conseil constitutionnel a bien, par cette décision, jugé que le rehaussement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 du plafond maximal d'ARENH à 150 TWh n'était pas contraire à la Constitution et, notamment, qu'il ne méconnaissait pas la liberté d'entreprendre. Mieux, il a ainsi reconnu l'objectif d'intérêt général de protection des consommateurs introduit par la loi à l'art. L. 336-2<sup>75</sup>.

Par ailleurs, les dispositions législatives de validation sont strictement encadrées par le juge constitutionnel, au titre de son contrôle du respect de la norme constitutionnelle, et par le juge administratif, dans le cadre de son office de contrôle de la conventionalité des lois.

Pour que la légalité d'une telle disposition législative soit admise<sup>76</sup>, il faudra qu'elle intervienne avant que le Conseil d'Etat en statue au fond, et démontrer qu'elle vise un « motif impérieux d'intérêt général », selon la jurisprudence concordante de la CEDH et du Conseil constitutionnel.

Si l'acte validé contrevient à des dispositions constitutionnelles, ce que nous ne considérons pas être le cas ici, il conviendrait de démontrer que l'intérêt général poursuivi est lui-même de valeur constitutionnelle et que l'intervention du législateur s'est faite de manière à « concilier entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause »<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> [Décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, Loi relative à l'énergie et au climat, §11.](#)

<sup>75</sup> « En portant à cent-cinquante térawattheures le volume maximal d'électricité, le législateur a entendu éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquérir sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchérissement des prix pour le consommateur final. Ainsi, le législateur, qui a entendu assurer un fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité et garantir une stabilité des prix sur ce marché, a poursuivi un objectif d'intérêt général. »

<sup>76</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-jurisprudence-du-conseil-constitutionnel-mise-en-perspective-avec-la-cedh-sur-les-validations>

<sup>77</sup> Cons. const., déc. n° 97-390 DC du 19 nov. 1997, Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, § 3.

Enfin, la validation par la loi d'un acte illégal n'est possible qu'« à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie »<sup>78</sup>.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Le dispositif de l'ARENH s'inscrit dans le cadre général du marché intérieur de l'électricité, régi par les directives et règlements successifs de l'Union (« paquets électricité », dernier texte en date 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).

L'ARENH a été instauré dans le contexte d'une enquête de la Commission européenne et à sa demande comme condition de compatibilité avec le marché intérieur de régimes d'aides aux tarifs réglementés<sup>79</sup>.

Longtemps l'apanage du Conseil constitutionnel, la définition du régime juridique des validations législatives résulte également, depuis 1999, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de celles du Conseil d'État et de la Cour de cassation par le biais du contrôle de conventionalité. Ces juridictions ont en effet été conduites à écarter certaines mesures de validation entrant en conflit avec le principe du procès équitable figurant au paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La Cour européenne des droits de l'Homme a ainsi rendu plusieurs décisions en matière de validations législatives.

### **1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Le parc électronucléaire français présente des spécificités uniques en Europe (de par son ampleur, sa part dans le mix énergétique et sa détention par l'opérateur historique). Il n'existe pas de situation comparable dans un autre Etat membre de l'Union. De ce fait, l'ARENH n'a pas d'équivalent en Europe.

---

<sup>78</sup> Cons. const., déc. n° 99-422 DC du 21 déc. 1999, *LFSS pour 2000*, § 64.

<sup>79</sup> Décision n°SA.21918 du 12 juin 2012.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 fait l'objet de contentieux multiples.

Les recours en référé ont été rejetés par le Conseil d'Etat : des syndicats et des actionnaires d'Electricité de France (EDF) ont demandé au Conseil d'État de suspendre la décision du Gouvernement d'augmenter le volume d'électricité qu'EDF doit vendre à ses concurrents à un tarif bloqué (ARENH). Le Conseil d'Etat a indiqué que ni l'instruction ni l'audience n'ont permis de démontrer que cette mesure créait une situation d'urgence pour les intérêts financiers d'EDF, les conditions d'emploi de ses salariés ou les intérêts patrimoniaux de ses actionnaires salariés. En revanche, dans un contexte de forte hausse des prix, l'augmentation du volume d'ARENH devrait permettre de limiter sensiblement l'augmentation des prix de l'électricité. Le juge des référés estime que la mesure contestée présente un intérêt public et rejette la demande de suspension<sup>80</sup>.

Toutefois des recours au fond restent pendants. Compte tenu de l'impérieuse nécessité de sécuriser les dispositions que ce décret instaure pour la protection des consommateurs contre les prix de marchés de l'électricité qui se sont envolés avec le conflit russo-ukrainiens, l'article propose une validation législative de l'ensemble de ce décret.

En effet, le volume d'ARENH supplémentaire cédé par EDF en 2022 apporte au consommateur final une protection face à la hausse vertigineuse des prix de marché de l'électricité. Une annulation du décret rendrait caduque l'ensemble du dispositif de relèvement du plafond d'ARENH pour 2022 mis en place pour protéger l'ensemble des consommateurs contre des hausses de prix inédites de l'électricité. Elle pourrait conduire les fournisseurs à devoir répercuter sur ces consommateurs les impacts financiers qu'ils subiraient du fait de l'annulation du volume de 20 TWh supplémentaire. Cette répercussion se ferait à un moment où les prix restent à un niveau inédit dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne et viendrait ainsi frapper des consommateurs déjà lourdement impactés par la crise des prix de l'énergie.

Cette annulation pourrait par ailleurs induire des contentieux multiples entre les fournisseurs alternatifs et EDF d'une part, et entre les clients et les fournisseurs d'autre part sur les conséquences financières d'une telle annulation. Les conséquences économiques et contentieuses d'une annulation du décret conduiraient ainsi probablement à une désorganisation profonde du marché de l'électricité, qu'il convient d'éviter.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

---

<sup>80</sup> Ordonnance du Conseil d'Etat n°462841 du 5 mai 2022.

Afin d'écarter tout risque contentieux sur ces dispositions, le présent article a pour objet de procéder à la validation législative de l'article 5 du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué en 2022, à titre exceptionnel, dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

Cette validation est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, reconnus par le Conseil Constitutionnel dans sa décision (citée *supra*), eu égard aux conséquences financières qu'entraînerait pour l'opérateur « Electricité de France », et également indirectement pour les consommateurs, l'annulation contentieuse de ces dispositions.

Le législateur a reconnu à l'électricité la qualité de « produit de première nécessité »<sup>81</sup>, générateur de droits pour tous. S'agissant plus spécifiquement de l'électricité d'origine nucléaire, dans les fondements de sa décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, le Conseil Constitutionnel avait souligné l'articulation entre l'instauration de l'obligation imposée à EDF de céder un certain volume de sa production nucléaire historique et l'intérêt général de nature économique, consistant à faire bénéficier l'ensemble des fournisseurs et leurs clients de la compétitivité du parc nucléaire français : « *Ainsi, le législateur, qui a entendu assurer un fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité et garantir une stabilité des prix sur ce marché, a poursuivi un objectif d'intérêt général.* »

Le raisonnement que tient le Conseil Constitutionnel dans le cadre de ce cas est tout à fait transposable à la situation ici rencontrée de l'octroi d'un volume supplémentaire d'ARENH pour 2022. Le Conseil établit ainsi le lien de causalité entre le volume d'ARENH et la protection du consommateur : « *En portant à cent-cinquante térawattheures le volume maximal d'électricité, le législateur a entendu éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquérir sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchérissement des prix pour le consommateur final.* »

Ce même raisonnement a été repris par le Conseil d'Etat dans son analyse des référés portés contre les textes du volume supplémentaire d'ARENH pour 2022, quand, au point 10 de son ordonnance, il retrace le mécanisme de protection que crée ce dispositif pour les consommateurs finals : « *Il résulte de l'instruction que la livraison d'un volume additionnel d'ARENH a pour objet de compléter ces mesures, en limitant l'effet de l'augmentation du prix de l'électricité sur les coûts d'approvisionnement des fournisseurs qui en bénéficient et indirectement sur les tarifs qu'ils sont en mesure de proposer aux clients finaux.* ». Sur l'impact, il ajoute « *les données produites à l'instance par les organisations intervenantes confirment cet effet important de la livraison additionnelle d'ARENH.* ». Et, en prenant acte du contrôle assuré par la CRE pour garantir la bonne transmission de l'avantage aux consommateurs finals, il conclut : « *Il suit de là que l'incidence des mesures contestées sur les prix de l'électricité est de nature à caractériser un intérêt public à poursuivre leur exécution.* »

---

<sup>81</sup> Code de l'énergie, article L.121-1, dernier alinéa.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Au vu des contentieux formés contre le décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 et de l'impérieuse nécessité de sécuriser les dispositions qu'il instaure pour la protection des consommateurs contre les prix de marchés de l'électricité qui se sont envolés avec le conflit russo-ukrainien, seule l'option de passer par la loi permet de répondre à la difficulté soulevée.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Le Gouvernement propose donc de valider au niveau législatif le décret n° 2022-342 du 11 mars 2022, en tant que sa régularité serait contestée pour le motif tiré du défaut d'accomplissement des consultations auxquelles le code de commerce, le code de l'énergie ou le code monétaire et financier confèrent un caractère obligatoire, eu égard à l'objet du décret.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La disposition de validation ici proposée répond à un motif impérieux d'intérêt général, reconnu par le Conseil Constitutionnel dans sa décision (citée *supra*) relative à la loi énergie-climat de 2019 mais également dans l'ordonnance en référé du Conseil d'Etat du 5 mai (citée *supra*). Elle aurait une portée rétroactive vis-à-vis de la mise en œuvre des dispositions de l'augmentation du volume d'ARENH cédé pour 2022 et renforcerait la validité du dispositif au regard d'actions contentieuses.

##### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

La validation proposée s'inscrit dans la lignée des appréciations généralement retenues par la Cour européenne des droits de l'Homme dans ses décisions en matière de validation législative : le caractère précoce de l'engagement de la procédure de validation, son caractère prévisible ainsi que l'importance des enjeux financiers sont de nature à correspondre aux considérations légitimes aux yeux de la Cour.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

L'option retenue vient donc sécuriser le décret explicitant les modalités suivant lesquelles seront alloués les 20 TWh d'ARENH additionnels offerts exceptionnellement en 2022, au prix de 46,2 €/MWh conformément aux annonces du gouvernement du 13 janvier dernier.

Cette mesure représente un coût pour EDF, qui correspond à celui du rachat par EDF des 20 TWh diminué du montant de leur revente au prix régulé de l'ARENH (à 46,2€/MWh). Le décret prévoit en effet qu'EDF rachète aux fournisseurs qui souhaitent bénéficier de volumes supplémentaires d'ARENH un volume équivalent au prix de l'écrêtement ARENH (soit environ 257€/MWh). Cette clause de réciprocité d'échange de volumes entre fournisseurs alternatifs et EDF à prix administré permet de limiter les effets spéculatifs et de stabiliser le coût de la mesure pour EDF, dans le contexte d'extrême volatilité depuis le début de la crise russo-ukrainienne. En effet, en l'absence de cette disposition, EDF aurait été conduit à racheter les volumes correspondant sur les marchés à un prix extrêmement volatile : à titre d'exemple, les prix de marchés pour livraison sur les 2<sup>ème</sup> à 4<sup>ème</sup> trimestre 2022 étaient autour de 200€/MWh à la mi-janvier, ils ont dépassé les 400€/MWh au début du mois de mars et restent au-dessus de 300€/MWh depuis fin mars.

Ce prix administré est établi par analogie avec la valeur du complément d'écrêtement de l'ARENH calculé par la CRE. Il est donc représentatif du prix auquel les volumes d'ARENH écrêtés ont été échangés sur les marchés et donc acquis par les fournisseurs alternatifs.

Le coût direct pour EDF induit par cette clause d'échange réciproque de volumes d'électricité à prix administré peut donc être estimé à environ 4,2 Mds€<sup>82</sup>. A cela s'ajouterait un coût d'opportunité pour EDF qui tient au fait que le niveau des tarifs réglementés de vente (TRV) sont relativement diminués par ce surcroît de volume d'ARENH, de même que les contrats de marché d'EDF répliquant le TRV, librement établis par EDF. Il est toutefois à noter qu'il s'agit ici uniquement d'une perte d'opportunité due à une moindre recette, et non une perte directe.

Ce coût direct pour EDF est à mettre en regard des recettes supplémentaires réalisées par EDF en 2022 par la valorisation de sa production sur les marchés, en bénéficiant de la hausse des prix de marché, estimées à environ 6Mds€ par EDF pour l'année 2022 par rapport à l'année 2021 d'après la communication financière d'EDF du 18 février 2022 relative aux résultats annuels 2021<sup>83</sup>.

Symétriquement, cette mesure représente un moindre coût, pour l'ensemble des consommateurs, particuliers et entreprises, d'une ampleur strictement égale au coût de la mesure pour EDF.

Pour éviter toute confusion, il est précisé que les effets économiques de cette disposition sur le Groupe EDF sont indépendants des effets qui sont liés à la baisse de la production nucléaire

---

<sup>82</sup> Soit le coût de rachat par EDF des 20 TWh à 257€/MWh, diminué du produit de leur revente à 46,2€/MWh.

<sup>83</sup> Disponible en ligne, <https://www.edf.fr/sites/groupe/files/2022-02/resultats-annuels-2021-cp-fr-20220218-v2.pdf>.

d'EDF, tels que rapportés dans la communication financière de l'entreprise depuis le début d'année 2022.

D'après les estimations internes du ministère, la mise en œuvre de la mesure permettra de sécuriser la limitation de la hausse des prix de l'électricité pour ces consommateurs à 20% en 2022 comparativement à 2021, alors que la hausse aurait été autrement de 40%.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'option retenue vient sécuriser le décret n°2022-342 du 11 mars 2022, qui affecte positivement les entreprises consommatrices d'électricité. Ce même décret représente réciproquement un coût direct pour EDF de l'ordre de 4,2 Mds€.

L'option retenue ne créera pas d'obligations nouvelles pour les entreprises consommatrices d'électricité. Ce décret explicite les modalités suivant lesquelles les entreprises vont pouvoir bénéficier de volumes d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) additionnels. Un tel accès profite de manière importante à la compétitivité des entreprises bénéficiaires dans la mesure où cela réduit, comme pour tous les consommateurs d'électricité, le coût de leur approvisionnement en électricité. Ce sont bien les consommateurs finaux, et donc ici les entreprises consommatrices d'électricité qui sont les bénéficiaires réels de la mesure, les fournisseurs alternatifs n'ayant qu'un rôle de transmission aux consommateurs des effets économiques de la mesure.

Les démarches administratives imposées aux entreprises sont la contrepartie nécessaire – et réduite au strict minimum – de la mise en œuvre de cette allocation complémentaire qui leur est bénéfique. Les entreprises qui ont pu être consultées lors de la présentation du décret (fournisseurs d'électricité, associations de consommateurs : UNIDEN, CLEEE) accueillent toutes très favorablement la mise en place d'un volume d'ARENH supplémentaire.

A noter, que les fournisseurs alternatifs doivent rétrocéder à leurs clients la totalité de l'avantage procuré par le volume supplémentaire d'ARENH cédé par EDF. Ainsi, ils ne retirent pas de bénéfice direct de la mesure.

D'après les estimations internes du ministère, la mise en œuvre de la mesure permettra de sécuriser la limitation de la hausse des prix de l'électricité pour ces consommateurs à 20% en 2022 comparativement à 2021, alors que la hausse aurait été autrement de 40%.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Comme tous les autres consommateurs d'électricité, les collectivités territoriales bénéficieront de la mesure.

D'après les estimations internes du ministère, la mise en œuvre de la mesure permettra de sécuriser la limitation de la hausse des prix de l'électricité pour ces consommateurs à 20% en 2022 comparativement à 2021, alors que la hausse aurait été autrement de 40%.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Cette mesure n'induit pas de charge administrative nouvelle.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.5.1. Impacts sur la société**

La validation du décret sécurise le dispositif d'allocation des 20 TWh d'ARENH supplémentaires, et ainsi les effets positifs de la mesure sur les prix payés par les consommateurs tels que décrits précédemment.

Elle a aussi pour but d'éviter un risque de contentieux massifs entre les fournisseurs et EDF, les fournisseurs et leurs clients sur les conséquences financières qu'aurait l'annulation de ce décret.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les consommateurs particuliers bénéficient d'une protection pour l'année 2022, au travers du gel des tarifs réglementés de vente, dont la hausse ne pourra excéder 4%, et au travers de la réplification de ce plafonnement par les fournisseurs alternatifs proposant des offres de marché indexées sur les TRVe.

Comme tous les autres consommateurs d'électricité, les particuliers bénéficieront de la sécurisation du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022. Les effets de ce décret porteront essentiellement sur 2022. Toutes autres choses égales par ailleurs cependant, en 2023, ce décret permet de limiter l'ampleur du report ou rattrapage qui serait autrement facturé aux consommateurs particuliers pour compenser le déficit de couverture des charges pour EDF et les fournisseurs alternatifs, induit par la limitation de la hausse des tarifs réglementés de vente en 2022.

Le projet de texte ne crée pas d'obligations nouvelles pour les particuliers.

D'après les estimations internes du ministère, la mise en œuvre de la mesure permettra de sécuriser la limitation de la hausse des prix de l'électricité pour ces consommateurs à 20% en 2022 comparativement à 2021, alors que la hausse aurait été autrement de 40%.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La mesure de validation n'a fait l'objet d'aucune consultation formelle spécifique.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Toutefois, s'agissant d'une mesure de validation législative, il convient de rappeler que les effets de la mesure ont une portée rétroactive à la date d'application du décret dont l'article 5 est ainsi validé.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions s'appliqueront en France métropolitaine continentale dès lors que la mesure est liée à la cession de productible nucléaire présent uniquement sur ce territoire.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.

## **TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES**

### **Article 20 : Transports routiers de marchandises - Extension du mécanisme d’indexation gazole à l’ensemble des produits énergétiques**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La « Loi européenne sur le climat<sup>84</sup> » du 1er juillet 2021, est venue traduire dans le droit européen l’objectif de neutralité climatique en 2050 avec un objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes d’au moins 55 % d’ici 2030 par rapport aux niveaux mesurés en 1990.

Le rehaussement européen du jalon 2030 impose un effort renouvelé. Cette priorité est aujourd’hui renforcée par la guerre en Ukraine au regard des enjeux d’indépendance énergétique.

L’ensemble des acteurs professionnels du transport routier est engagé depuis de nombreuses années dans la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la qualité de l’air. L’accélération nécessaire de la transition écologique des véhicules lourds suppose de répondre à un besoin de visibilité des acteurs.

L’actualisation du dispositif d’indexation gazole à l’ensemble des produits énergétiques constitue une des réponses à cette exigence.

La partie législative du code des transports (articles L. 3222-1 et L. 3222-2) prévoit un dispositif d’indexation gazole afin de permettre aux cocontractants d’un contrat de transport routier de marchandises (TRM) de réviser le prix initialement convenu pour prendre en compte la variation du coût du carburant entre la date de commande et la date de réalisation de l’opération de transport.

Chacun des deux articles du code des transports prévoit deux dispositifs d’indexation, respectivement pour le carburant nécessaire à la propulsion du véhicule (énergie de déplacement) et, le cas échéant, pour le carburant utilisé pour le fonctionnement des groupes frigorifiques autonomes, lorsqu’ils utilisent du gazole non routier.

---

<sup>84</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

L'article L. 3222-1 dudit code traite le cas où le contrat de transport mentionne les charges de carburant. Le prix de transport prend alors en compte la variation de ces charges entre la date du contrat et celle de la réalisation de l'opération de transport. L'article L. 3222-2 du même code précise qu'à défaut de stipulation contractuelle identifiant les charges de carburant telle qu'établie dans les indices synthétiques du Comité national routier (CNR)<sup>85</sup>, c'est la variation de l'indice gazole publié par le CNR<sup>86</sup>, entre la date de la commande et la date de réalisation de l'opération de transport, qui permet la révision du prix du transport.

Le non-respect de ce dispositif d'indexation est assorti d'une sanction pénale prévoyant une amende d'un montant maximum de 15 000€ pour le cocontractant d'un transporteur qui manquerait à ses obligations (article L. 3242-3 du code des transports).

La rédaction actuelle se réfère pour les articles L 3222-1 et L 3222-2 à la seule notion de carburant et ne vise, pour l'article L 3222-2, que le seul indice gazole.

Ces dénominations ne permettent pas la prise en compte du développement des énergies alternatives comme l'électricité, le gaz ou l'hydrogène, dont l'usage est amené à se développer et à se généraliser dans les perspectives européennes et nationales de neutralité carbone des économies pour 2050.

Par conséquent, s'agissant des motorisations des véhicules, il est proposé de remplacer la notion de carburant par « produit énergétique de propulsion » et la référence à l'indice « gazole » du CNR par les indices des « produits énergétiques ».

Pour les groupes frigorifiques autonomes, il est proposé de remplacer la notion de carburant par celle de « produits énergétiques ».

Enfin, au II de l'article L. 3222-2, il est proposé de clarifier la date d'origine de l'indexation en référence à la date du contrat et non la date de la commande.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Cette mesure porte sur une extension à de nouvelles énergies d'un dispositif d'indexation existant.

Ce mécanisme ne porte pas atteinte à la liberté contractuelle. Il constitue un outil de rééquilibrage des relations contractuelles entre transporteurs et donneurs d'ordre, au regard de la part significative que représente les coûts énergétiques dans les coûts d'exploitation du transport routier.

---

<sup>85</sup> Le CNR établit pour 3 catégories « ensemble articulé longue distance », « ensemble articulé régional » et « régional porteur » des indices de pondération de la part du carburant dans le coût total d'exploitation.

<sup>86</sup> Le CNR publie notamment un indice gazole professionnel, un indice carburant groupe froid autonome, un indice carburant GNV.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

A côté du gaz naturel pour véhicules, les biocarburants constituent une alternative immédiatement opérationnelle pour les motorisations existantes. L'électricité, encore confidentielle, constitue un vecteur énergétique essentiel de la stratégie de décarbonations du secteur à l'horizon 2040-2050. Aussi, fonder la révision du prix du transport sur la variation du seul indice gazole est désormais insuffisant pour répondre aux exigences de la mutation énergétique du parc de véhicules de transport de marchandises. Le CNR publie déjà depuis plusieurs mois un indice d'évolution du prix du gaz pour véhicules

Le gaz progresse dans les flottes de véhicules lourds et les poids lourds électriques apparaissent sur le marché. En 2021, sont dénombrées 1944 immatriculations de poids lourds au gaz et 46 à l'électricité. L'usage d'autres carburants tels que l'hydrogène fait l'objet de recherches en termes de motorisation. Les poids lourds disposant d'une motorisation alternative au gazole représentent actuellement 1% du parc et 4,8% des immatriculations de véhicules neufs, en progression d'une année sur l'autre. Ainsi, en 2017, le taux des immatriculations des véhicules à énergies alternatives ne représentait que 1,7% des immatriculations (sources Structure du parc et des immatriculations, données SDES). La Stratégie Nationale Bas Carbone<sup>87</sup>, en cours de révision, prévoit d'ores et déjà plus de 30% d'immatriculations de poids lourds à énergies alternatives à l'horizon 2030.

Il convient donc d'élargir le champ du dispositif d'indexation à tous les produits énergétiques, de propulsion ou utilisés pour le fonctionnement des groupes frigorifiques autonomes afin de permettre aux transporteurs de pratiquer des tarifs prenant en compte le coût réel des produits énergétiques qu'ils utilisent.

Par ailleurs, la rédaction actuelle de l'article L. 3222-2 qui circonscrit l'indexation des prix en cas d'absence de stipulation contractuelle au seul indice gazole a conduit les entreprises disposant véhicules circulant au GNV (Gaz Naturel pour Véhicules) à remiser cette flotte au regard d'une augmentation des coûts de cette énergie très supérieure à celle du gazole à la suite du conflit ukrainien. Dans un tel contexte, les entreprises de transport routier sont particulièrement exposées et fragilisées par la hausse brutale des carburants. L'enjeu de la répercussion de l'augmentation des coûts au plus près de la réalité dans les prix apparaît donc essentiel. A cet effet, il est proposé une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour les contrats signés à partir de cette date.

---

<sup>87</sup> Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone

Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone

Les dispositions en vigueur relatives à l'indexation du prix du transport routier de marchandises sur l'évolution des prix des carburants sont de nature législative. La modification de ces dispositions ne peut être instaurée que par la voie législative.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les objectifs poursuivis sont d'abord d'adapter la législation relative à l'indexation des prix dans les contrats de transport à l'évolution de la motorisation du parc avec l'essor des énergies alternatives dans le cadre de la transition écologique de ce secteur économique. Si les véhicules lourds de transport de marchandises n'utilisant pas de gazole représentent 4,8% des immatriculations, leur part s'inscrit dans une trajectoire de progression croissante dans le cadre des documents programmatiques sur le climat et l'énergie (Stratégie Nationale Bas Carbone).

D'autre part, dans le contexte du conflit ukrainien, il convient de permettre aux transporteurs, de façon pérenne, de pratiquer des tarifs prenant en compte le coût réel des produits énergétiques. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du volet « transports routiers » du plan de résilience en complément des mesures d'aides financières mises en œuvre.<sup>88</sup>

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Pour atteindre l'objectif visé, une seule option se présente : modifier les articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La proposition présentée se traduit par la modification des articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports. Elle remplace la notion de carburant par « produit énergétique de propulsion » et la référence à l'indice « gazole » du CNR par les indices des « produits énergétiques ». Il s'agit notamment de prendre en compte le développement de l'usage de l'électricité et plus globalement l'ensemble des énergies alternatives au gazole.

Pour les groupes frigorifiques autonomes, il est proposé de remplacer la notion de carburant par celle de « produits énergétiques ».

---

<sup>88</sup> Aide à l'achat de carburant de 0,15€HT/l ; Remboursement mensuel partiel de TICPE pour les mois d'avril à juin 2022 ; Publication avancée des indices carburants du CNR ; Aide forfaitaire au véhicule pour le transport pour compte d'autrui (décret du 8 avril 2022 : montant unitaire du soutien est compris entre 300 et 1 300 euros, selon le véhicule)

Enfin, au II de l'article L. 3222-2, il est proposé de clarifier la date d'origine de l'indexation en référence à la date du contrat et non la date de la commande.

La date d'entrée en vigueur est le 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour les contrats signés à partir de cette date.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées visent une extension à de nouvelles énergies d'un dispositif d'indexation existant limité à l'usage du gazole comme carburant pour tenir compte de l'augmentation du recours à des énergies alternatives au gazole. A ce titre, les articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports sont modifiés.

Les dispositions prévoient également l'abrogation, à compter de leur entrée en vigueur, des dispositions du VIII *bis* de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dans leur rédaction résultant du 4° du III de l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les impacts macroéconomiques de la mesure sont marginaux. Les véhicules de transport routier de marchandises disposant d'une motorisation alternative au gazole ne représentent actuellement qu'1% du parc en circulation.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Le mécanisme de répercussion gazole est un dispositif essentiel à la compétitivité des entreprises de transport routier, qui sont majoritairement des TPE/PME, alors que la part carburant représente de l'ordre d'un quart des coûts de transport. Les relations contractuelles entre transporteurs et donneurs d'ordre sont caractérisées par un déséquilibre en faveur de ces derniers, à la fois lors de la négociation et lors de différends éventuels.

Alors que les marges sont très faibles dans le secteur du transport routier, le dispositif envisagé, en tenant compte de l'évolution des motorisations des flottes de poids lourds, doit permettre aux transporteurs de pratiquer une indexation des prix en adéquation avec le coût réellement supporté.

A titre d'exemple, alors que l'écart de prix entre le gaz et le gazole était en moyenne de 14% en 2020 à la faveur du gaz, ce dernier était 49% plus cher que le gazole en décembre 2021 et 79% plus cher au 1er trimestre 2022<sup>89</sup>

La Stratégie Nationale Bas Carbone, en cours de révision, prévoit d'ores et déjà plus de 30% d'immatriculations de poids lourds à énergies alternatives au gazole à l'horizon 2030.

### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Le mécanisme d'indexation a pour objectif une prise en compte par l'ensemble de la chaîne transport - logistique - distribution - consommation des coûts induits, à la hausse et à la baisse, des variations du prix du gazole. Cette disposition vise à permettre une prise en compte de la variation des coûts de l'ensemble des énergies par ces mêmes acteurs. La répercussion sur le particulier demeure marginale : d'une part, elle dépend de l'intégration sur leur marge par les différents acteurs de chaîne logistique et de distribution de ces variations de coûts et, d'autre part, le prix du transport ne représente en moyenne qu'autour de 1 à 2% du prix final du produit.

### **4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La mesure, en intégrant les énergies alternatives au gazole dans le mécanisme d'indexation, permet de donner une meilleure visibilité aux transporteurs dans leur décision d'investissement dans des véhicules à motorisation alternative et une sécurisation sur la prise en compte de l'évolution des coûts des énergies alternatives dans les prix facturés aux clients des transporteurs.

Elle permettra ainsi de faciliter les transitions écologique et énergétique du parc de poids lourds, grâce à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Les organisations professionnelles de transporteurs routiers de marchandises (FNTR, OTRE, TLF) ont été consultées par courriel au mois de mars 2022. Les organisations professionnelles approuvent le dispositif. Elles souhaitent que le CNR élargissent progressivement le spectre des indices publiés, en corrélation avec le développement des motorisations alternatives au gazole et des types d'énergie utilisées.

---

<sup>89</sup> Source Comité National Routier

Le CNR, en charge de l'élaboration des indices d'évolution du prix des produits énergétiques de propulsion (aujourd'hui indice gazole et indice GNV), a été également consulté par courriel et n'a pas émis de remarque sur le dispositif envisagé.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire français.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les présentes dispositions ne requièrent aucune mesure d'application.