



N° 2302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à répondre à l'urgence face aux factures d'électricité,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Maxime LAISNEY, Mme Alma DUFOUR, M. Matthias TAVEL, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Sérgolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD,

M. Abdelkader LAHMAR, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT,
Mme Élise LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah
LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisa
MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie
MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine
NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO,
M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-
Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL,
Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien
TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Douze millions de personnes souffrent de précarité énergétique en France. La part des Français ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année explose : elle est passée de 14 % en 2020 à 35 % en 2025. Et 64 % déclarent avoir souffert d'un excès de chaleur en été. Les difficultés à payer les factures d'énergie continuent d'augmenter, concernant près d'une personne sur deux. En 2024, la hausse du nombre d'interventions pour impayés se poursuit : 1,2 million de ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie à la suite d'impayés, + 24 % par rapport à 2023, et + 86 % par rapport à la situation avant covid en 2019⁽¹⁾. 74 % des foyers ont réduit le chauffage chez eux pour limiter la facture – c'est plus de 10 points de plus qu'en 2020. Les factures sont si lourdes que 43 % des personnes interrogées ne chauffent pas leur logement lorsqu'il fait froid, « parfois ou régulièrement »⁽²⁾. **En définitive, l'électricité est un bien de première nécessité qui a énormément augmenté ces dernières années : + 30 % ces cinq dernières années et + 73 % depuis la libéralisation via la loi nouvelle organisation marché de l'électricité (NOME)**⁽³⁾.

Pourtant la France est le premier exportateur net d'électricité en Europe⁽⁴⁾, elle dispose d'un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) et du tarif réglementé de vente de l'électricité (TRVe) pour les ménages, le gouvernement se vante d'un « bouclier tarifaire » en 2022 et 2023, et les prix de marché sont revenus à un niveau proche d'avant crise. Pour comprendre comment cette situation de précarité énergétique et l'explosion des factures ont pu se produire, il faut saisir la distinction entre les coûts de production, les prix de marché, et la facture des consommateurs, et pour cela comprendre le fonctionnement du marché européen de l'électricité et du modèle des fournisseurs.

En Europe, il a été décidé que les prix de marché soient fixés par les coûts de la centrale de production d'énergie la plus chère appelée, soit la dernière. En conséquence, ils sont très volatils et ne reflètent pas les coûts moyens de production européens ou nationaux, plus stables et bas en général. La France dispose pourtant d'un parc de production aux coûts de production compétitifs, qui joue un rôle central dans la sécurité

1 Médiateur national de l'énergie, baromètre énergie-info, 2025.

2 Secours Populaire, baromètre de la pauvreté et de la précarité, 2024.

3 Données de la Commission de régulation de l'énergie

4 RTE, La France a battu son record d'exports nets d'électricité en 2024, janvier 2025

d'approvisionnement des États membres de l'Union européenne en tant que premier exportateur net. L'objectif européen de payer un prix unique, fixé au niveau européen, et indexé sur la centrale la plus coûteuse, alors que les États conduisent des politiques énergétiques très différentes, est aberrant. Depuis la guerre en Ukraine, la dépendance au gaz des systèmes électriques allemands, belges, ou italiens tire les prix vers le haut. Un jeu de vase communicant à leur profit s'observe lorsque les interconnexions électriques sont saturées. Les prix vont alors du simple pour la France, au double pour l'Allemagne ou l'Italie. Lorsque les interconnexions ne sont plus saturées, et qu'il y a donc un retour d'un prix unique au niveau européen, le prix français augmente et le prix des pays cités baisse. Réseau de Transport d'Électricité (RTE) anticipe ainsi une forte volatilité des prix de marché européens jusqu'en 2035 et une dépendance durable au prix du gaz. Le prix serait déterminé 75 % du temps par le coût de fonctionnement des centrales à gaz, alors même que « *la production d'électricité française sera assurée à plus de 95 % par des moyens décarbonés – renouvelables et nucléaire – et caractérisés par de faibles coûts variables* »⁽⁵⁾. Un prix européen qui ne reflète en rien nos coûts de production nationaux devient donc un enjeu de concurrence industrielle majeur, puisque l'Allemagne a pris la décision de subventionner ses industries, alors qu'elle est le plus grand défenseur de la libéralisation du marché de l'électricité et de la concurrence libre et non faussée.

Les mécanismes de régulation des effets de prix de marché mis en œuvre (tarifs réglementés de vente actuels, régulation du nucléaire), très limités par l'ouverture à la concurrence des marchés de fourniture d'électricité imposée par l'Union européenne, **s'avèrent aussi largement défaillants**. L'émergence forcée par l'Union européenne de fournisseurs alternatifs pour concurrencer les opérateurs historiques nationaux a conduit à remplacer progressivement des tarifs basés sur les coûts de production nationaux par des prix de marché et à créer des pratiques commerciales déloyales et des effets d'aubaines importants. Lors de l'envolée des prix de l'électricité, les fournisseurs n'ont pas répercuté dans leurs offres les tarifs réglementés par l'État accessibles aux petits clients, et ont augmenté unilatéralement les factures de leurs clients pour revendre leur position sur les marchés. Un million de clients est alors retourné chez EDF (Électricité de France) – qui ne peut légalement refuser. EDF a dû acheter au prix fort de l'électricité sur le marché, ce qui lui a coûté environ 1 milliard d'euros. Par ailleurs, la plupart des entreprises et collectivités, qui n'avaient plus accès au tarif réglementé, n'ont pas été protégées et ont vu leur facture

⁵ RTE, Bilan prévisionnel 2023-2035, chapitre Économie du système électrique, juillet 2024

exploser. Aujourd’hui, alors que les prix de marché baissent, les fournisseurs proposent des prix légèrement plus faibles que le TRVe pour concurrencer de nouveau EDF ; pourtant, ils s’approvisionnent à des prix largement inférieurs, réalisant actuellement des marges non négligeables.

Le bouclier tarifaire a seulement permis de protéger très partiellement une partie des consommateurs, et ce aux frais des contribuables. **Les producteurs, traders et fournisseurs de l’énergie ont réalisé 100 % de marge nette l’année de sa mise en place, empochant la moitié des 72 milliards d’euros d’argent public**, tout en continuant d’augmenter les prix⁽⁶⁾. Ce pillage a été permis pour l’essentiel par des règles et une organisation de marché totalement inadaptées ; renforcées par la faiblesse des moyens de contrôle de la Commission de régulation de l’énergie (CRE). **En mettant à contribution le budget de l’État plutôt que les marges des énergéticiens, les politiques publiques menées par le Gouvernement ont creusé le déficit historique auquel nous faisons face.**

La fin de l’accès régulé à l’électricité nucléaire historique (ARENH) au 1^{er} janvier 2026, remplacée par la mise en place du versement nucléaire universel (VNU) – adoptée de force par 49-3 – est appelée à agraver encore la situation. S’il faut reconnaître les torts de ce mécanisme, favorisant artificiellement une concurrence des fournisseurs alternatifs, il faut aussi reconnaître qu’il a stabilisé une partie des factures des consommateurs pendant des années. Or, le VNU, dispositif de taxation et redistribution des surprofits d’EDF tirés du nucléaire est lacunaire et promet une volatilité pour les factures à moyen terme. Applicable seulement en cas d’envolée des prix, il taxera en temps normal relativement peu les revenus d’EDF – et ne permettra donc aucune redistribution en direction des consommateurs – notamment en raison de la prise en compte dans le calcul des seuils de la situation financière de l’exploitant et des investissements dans le nouveau nucléaire. De plus, le dispositif ne comprend pas de prix plancher, et ne donne ainsi pas de garantie minimale de revenus à EDF en cas de chute brutale des prix de marché. Par ailleurs, les seuils du dispositif sont le fruit d’une négociation entre l’État et l’énergéticien, sans que le législateur ou les défenseurs des consommateurs ne soient en mesure d’apprécier la légitimité des niveaux de revenus et de redistribution choisis. **Ainsi, la redistribution aux consommateurs des sur-revenus d’EDF demeure excessivement incertaine**, comme constaté lors de la mission d’information menée par les députés Maxime Laisney et Philippe Bolo⁽⁷⁾. En l’absence d’une solution globale et afin de pallier la

6 Cour des comptes, Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l’énergie, mars 2024.

fin de l'ARENH, la mise en place d'un contrat pour différence (CFD) bidirectionnel sur le nucléaire historique apparaît comme un levier pertinent pour sécuriser les revenus d'EDF, y compris en cas de prix de marché inférieurs à ses coûts de production, et garantir une plus grande stabilité des prix pour les consommateurs.

En l'absence d'encadrement strict du prix payé par les consommateurs, toute tentative de moduler les prix à la baisse sur un marché aussi complexe et volatil que celui de l'électricité, est vouée à l'échec. La fin de l'ARENH va modifier le calcul des TRVe au 1^{er} janvier 2026. Ces tarifs pourtant jugés comme un refuge par les consommateurs seront désormais entièrement fixés sur les prix de marché, lissés sur les deux années précédentes. La présente proposition de loi vise à réviser ce mode de calcul des TRVe afin de refléter les coûts de production du système électrique français, exportations et importations incluses - et ainsi obtenir enfin la stabilité et la baisse des factures.

Par ailleurs, depuis 2015, les TRVe ne sont accessibles qu'aux plus petits usagers – ménages, très petites entreprises (TPE), très petites collectivités. Les autres usagers se retrouvent contraints de payer leur électricité au prix de marché : les bailleurs sociaux et la plupart des collectivités territoriales sont concernés, mais aussi les (petites et moyennes entreprises) PME, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises, pourtant essentielles à la réindustrialisation du pays, se voient pénalisées. L'exposition de ces acteurs aux fluctuations du marché a de lourdes conséquences sur leurs activités. L'augmentation des prix de l'électricité pour les entreprises pendant la crise se situait en moyenne autour de 80 %. 110 000 emplois ont été ou seront détruits à moyen terme par l'explosion des prix de l'électricité et du gaz⁽⁸⁾. En empêchant nos entreprises, notamment industrielles, d'avoir accès à un tarif encadré au coût de production national, nous nous séparons sciemment d'un de nos seuls avantages compétitifs, pendant que l'Allemagne, moteur de la libéralisation du secteur électrique, subventionne son industrie pour rivaliser avec les États-Unis et la Chine, en dépit des règles de "concurrence libre et non faussée" qu'elle promeut. De surcroît, un prix de l'électricité accessible est une condition essentielle à l'électrification des usages et la décarbonation des processus de production de l'industrie.

7 Assemblée nationale, Rapport d'information par la commission des affaires économiques sur les prix de l'électricité, la compétitivité des entreprises et l'action de l'État, 2025.

8 Fabrique de l'industrie, Emplois industriels menacés par la crise énergétique, le MACF et l'IRA : une estimation, avril 2023.

Rétablissement des TRVe aux coûts de production permettrait de répondre à cet impératif de la bifurcation écologique.

Ensuite, la fiscalité est un levier efficace pour assurer une baisse des factures immédiate. D'une part, un taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 20 % est actuellement applicable à l'ensemble de la facture d'électricité, aussi bien sur la partie fixe liée à l'abonnement que sur la part variable liée à la consommation. Ce taux a été rehaussé cet été sur la part abonnement, faisant suite à une loi de finances imposée par 49.3. Conformément à la directive européenne 2006/112/CE et son article 102, les États membres de l'Union européenne peuvent appliquer un taux réduit à la livraison d'énergie, sans descendre en dessous de 5 % et en alignant les taux appliqués à la part consommation et abonnement. **L'électricité est un bien de première nécessité. En ce sens, lui appliquer un taux de TVA à 20 % est un non-sens.** À cet égard, la présente proposition de loi propose de ramener le taux de TVA à 5,5 % sur les parts abonnement et consommation de la facture d'électricité. Cette mesure permettrait de répondre à la recommandation n° 14 de la mission d'information menée par les députés Maxime Laisney et Philippe Bolo qui préconisent de « *Rééquilibrer la fiscalité applicable à l'électricité par rapport à celle applicable au gaz en diminuant la première* ». D'autre part, les tarifs d'accise normaux sur l'électricité pour les catégories fiscales PME et haute puissance sont pour 2025 de 20,9 euros/MWh, alors qu'ils varient entre 0,5 et 7,5 euros/MWh pour les entreprises électro-intensives ou grandes consommatrices d'électricité en fonction du niveau d'électro-intensivité⁽⁹⁾. Cette différence de traitement fiscal est conséquente, d'autant plus que les dépenses en électricité ont un fort impact sur la compétitivité et la viabilité des entreprises comme les PME. Pour ces raisons, la présente proposition de loi vise à réduire temporairement pour un an les tarifs normaux d'accise pour les entreprises afin de les aligner sur les tarifs réduits dont bénéficient les entreprises dites grandes consommatrices d'électricité.

Enfin, les coupures d'électricité, de gaz et de chaleur sont actuellement interdites uniquement durant la trêve hivernale uniquement. Le reste de l'année, elles demeurent possibles à l'issue d'une période de 60 jours au cours de laquelle le fournisseur peut procéder à une réduction de puissance. Les interventions pour impayés sont en hausse pour la quatrième année consécutive⁽¹⁰⁾, augmentant la précarité énergétique des ménages. Le Médiateur national de l'énergie préconise l'interdiction des coupures pour

9 Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Guide 2025 sur la fiscalité des énergies, 2025.

10 Médiateur national de l'énergie, baromètre énergie-info, 2025.

impayés pour les ménages, tout comme les recommandations de la mission d’information sur les prix de l’électricité sur les prix de l’électricité, la compétitivité des entreprises et l’action de l’État. Cette proposition de loi vise à suivre ces recommandations en interdisant aux fournisseurs d’électricité, de gaz et de chaleur de réaliser des coupures pour impayés à leurs clients résidentiels.

Il est urgent de réduire et stabiliser de façon pérenne les factures de tous les consommateurs ; c'est l'objet de la présente proposition de loi. Son examen permettrait de répondre à la recommandation n° 4 (*« Examiner au Parlement un texte législatif sur les coûts et les prix de l'électricité pour remédier aux défauts du versement nucléaire universel »*) du rapport de la mission d’information sur les prix de l’électricité, la compétitivité des entreprises et l’action de l’État.

L’article 1^{er} vise à supprimer le mécanisme post-ARENH, également appelé versement nucléaire universel, instauré par la loi de finances de 2025, et de le remplacer par un mécanisme de CFD sur le nucléaire existant, afin de fixer un revenu garanti pour l’opérateur historique tout en assurant une stabilité des prix pour les consommateurs.

L’article 2 prévoit une modération pérenne des prix de l’électricité en révisant le mode de calcul des tarifs réglementés de vente d’électricité afin qu’ils reflètent les coûts de production complets du système électrique français, et non les prix de marché européen. Par ailleurs, il prévoit d’étendre la possibilité d’accès aux tarifs réglementés de vente d’électricité à l’ensemble des usagers.

L’article 3 réduit la fiscalité applicable aux factures d’électricité des ménages et des entreprises. D’une part, il instaure un taux de TVA à 5,5 % sur la fourniture d’électricité des ménages, pour la part consommation ainsi que pour la part abonnement. D’autre part, il réduit le tarif d’accise applicable aux entreprises dont les TPE, PME et ETI.

L’article 4 interdit aux fournisseurs d’électricité, de chaleur et de gaz de procéder à des coupures toute l’année pour l’ensemble des clients résidentiels.

L’article 5 permet de gager la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le chapitre VI du titre III du livre III du code de l'énergie est complété par un article L. 336-11 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 336-11. – I.* – La production d'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques fait l'objet de contrats pour différence.
- ③ « Ces contrats garantissent :
- ④ « 1° Un prix cible de vente au producteur pour l'électricité livrée ;
- ⑤ « 2° Un prix d'achat identique au prix cible de vente aux consommateurs finals pour une quote-part de leur consommation correspondant à la part de la production nucléaire historique dans la consommation nationale d'électricité, déterminée par la Commission de régulation de l'énergie.
- ⑥ « II. – Lorsque le prix de marché de l'électricité est inférieur au prix cible, le consommateur acquitte, sur sa facture, la différence entre ce prix et le prix de marché. Cette différence est versée au producteur par l'intermédiaire du fournisseur et d'un organisme payeur désigné par décret.
- ⑦ « Lorsque le prix de marché de l'électricité est supérieur au prix cible, le producteur verse au consommateur la différence entre le prix de marché et le prix cible, par l'intermédiaire du fournisseur et du même organisme payeur.
- ⑧ « Les versements mentionnés au présent article sont inscrits sur un compte dédié tenu par l'organisme payeur.
- ⑨ « III. – Le prix cible mentionné au 1° du I est fixé annuellement par la Commission de régulation de l'énergie, sur la base :
- ⑩ « 1° Des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques, évalués en application de l'article L. 336-3 ;
- ⑪ « 2° D'une rémunération raisonnable des capitaux investis, déterminée selon la méthodologie retenue pour la rémunération des actifs régulés applicable à l'exploitant du réseau public de transport d'électricité ;

- ⑫ « 3° Des prévisions de production et du profil de disponibilité des centrales électronucléaires historiques, communiqués en application du 7° de l'article L. 134-1.
- ⑬ « IV. – Le prix cible mentionné au 1° du I peut faire l'objet d'un ajustement ex post, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, afin de tenir compte des écarts constatés entre les prévisions et les données réelles relatives :
- ⑭ « 1° Aux coûts complets de production de l'électricité au moyen de centrales électronucléaires historiques ;
- ⑮ « 2° Au prix de marché moyen pondéré des transactions imputées aux centrales électronucléaires historiques en application de l'article L. 336-9.
- ⑯ « V. – Les versements mentionnés au présent article ainsi que les données nécessaires à leur calcul sont intégrés dans la comptabilité appropriée tenue par l'exploitant en application des articles L. 336-12 à L. 336-14.
- ⑰ « Ils sont comptabilisés comme des ajustements de revenus liés à l'exploitation des centrales électronucléaires historiques.
- ⑱ « VI. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »
- ⑲ II. – L'article 17 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 est abrogé.

Article 2

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 337-6 est ainsi rédigé :
- ③ « Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont établis de manière à refléter l'ensemble des coûts du système électrique français : les coûts de production du parc français, les coûts d'imports net, les coûts d'acheminement et les coûts de commercialisation de l'électricité, en intégrant une rémunération normale de ces activités définie par décret.
- ④ 2° L'article L. 337-7 est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Le I est ainsi modifié :

- ⑥ a) À la fin du 2°, les mots : « qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros » sont supprimés ;
- ⑦ b) Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « 3° Aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics ;
- ⑨ « 4° Aux organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.
- ⑩ « Par dérogation au B du VIII de l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 et à l'article 225 de la loi de finances n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, les pertes de recettes collectées par les fournisseurs d'électricité ne sont pas compensées par l'État. » ;
- ⑪ 2° Les II et III sont abrogés.

Article 3

- ① I. – Après le B de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts, il est inséré un B bis ainsi rédigé :
- ② « B *bis*. – Les abonnements aux services de fourniture d'électricité et la consommation d'électricité des clients finals domestiques.
- ③ II. – L'article L. 312-37 du code des impositions sur les biens et services est ainsi modifié :
- ④ 1° Au premier alinéa, l'année : « 2025 » est remplacée par l'année : « 2026 » ;
- ⑤ 2° Le tableau du deuxième alinéa est ainsi rédigé :

Catégorie fiscale (électricité)	Tarif normal en 2026 (€/MWh)
Ménages et assimilés	24,69
Très petites entreprises	7,5
Petites et moyennes entreprises	7,5
Haute puissance	7,5

Article 4

Au début de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « Du 1^{er} novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, » sont supprimés.

Article 5

I. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.

II. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.