



N° 1312

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à élargir le périmètre de la péréquation du tarif de la distribution de gaz afin de poursuivre un objectif de cohésion territoriale dans un contexte de transition énergétique et faciliter le développement des gaz renouvelables,

(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. Olivier MARLEIX, M. Thibault BAZIN, Mme Valérie BAZIN-MALGRAS,
M. Jean-Yves BONY, M. Hubert BRIGAND, Mme Josiane CORNELOUP, M. Julien
DIVE, Mme Pascale GOT, Mme Louise MOREL, M. Hubert OTT, M. Raphaël
SCHELLENBERGER, M. Philippe VIGIER, M. Joël BRUNEAU, M. Stéphane
VIRY, M. Roger VICOT, M. Xavier ROSEREN, M. Jean-Pierre TAITE, M. Vincent
ROLLAND, M. David TAUPIAC, Mme Brigitte KLINKERT, M. Xavier BRETON,
M. Alexandre PORTIER, M. Eric LIÉGEON, M. Patrick HETZEL, M. Ian
BOUCARD, M. Jean-Luc BOURGEAUX, Mme Anne-Laure BLIN, M. Fabrice
BARUSSEAU, Mme Justine GRUET, Mme Sylvie BONNET, M. Philippe

GOSSELIN, M. Laurent MAZAURY, Mme Alexandra MARTIN, M. Guillaume
LEPERS, Mme Virginie DUBY-MULLER, Mme Émilie BONNIVARD,
députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi reprend un amendement déposé dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique et déclaré irrecevable car considéré comme cavalier législatif. Cet amendement a été soutenu par près de 100 députés émanant de sept groupes politiques différents. Le dépôt d'une telle proposition de loi est justifié par, d'une part, la nécessité de mettre en œuvre cette réforme avant le 1^{er} juillet 2026 et, d'autre part, l'absence de projets de texte pouvant servir d'accroche d'ici à cette date. Le caractère transpartisan et le soutien politique rencontré devraient permettre un examen rapide.

La distribution publique de gaz, c'est-à-dire l'activité de gestion des infrastructures de réseaux de distribution de gaz, s'organise autour de deux types de concessions :

– les concessions dites historiques pour lesquelles les opérateurs dits historiques bénéficient d'un monopole dans l'attribution de ces concessions ; en contrepartie, les comptes de ces derniers sont contrôlés par la Commission de régulation de l'énergie afin de vérifier la légitimité de leurs coûts ;

– les concessions dites nouvelles, c'est-à-dire celles qui ont été attribuées pour la première fois à partir de 2003, après mise en concurrence des opérateurs candidats.

On dénombre 25 gestionnaires de réseaux publics de gaz regroupés en deux catégories (certains gestionnaires appartenant aux deux catégories) :

– les opérateurs dits historiques, au nombre de 22, opérant des concessions historiques :

— GRDF (Gaz Réseau Distribution France) qui gère environ 94 % des réseaux de gaz à l'échelle nationale ;

— les entreprises locales de distribution gazières (ELD), entreprises publiques locales, qui gèrent ensemble environ 5 % des réseaux de gaz à l'échelle nationale

— Les « distributeurs agréés » (qui sont par ailleurs pour certains d'entre eux des opérateurs historiques), au nombre de 11, qui exploitent des

concessions dites nouvelles représentant environ 1 % des réseaux nationaux :

— la très grande majorité des concessions nouvelles est opérée par GRDF ;

— une petite minorité de concessions nouvelles est opérée par des entreprises locales de distribution ou d'autres opérateurs non historiques.

Ces opérateurs ont des tailles très différentes (desservant de quelques milliers de clients à plus de 11 millions) et ont des portefeuilles d'usagers hétérogènes (milieux urbains ou ruraux, secteurs industriels ou zones résidentielles, etc.).

Les consommateurs de gaz s'acquittent, via leur facture, d'un tarif d'acheminement (dit « ATRD ») permettant de rémunérer le gestionnaire du réseau public de distribution de gaz. Le tarif d'acheminement est donc une composante de la facture totale de gaz du client. Chaque opérateur (l'acteur dominant qu'est GRDF ainsi que les distributeurs publics locaux appartenant aux collectivités territoriales) a son propre tarif d'acheminement et évolue selon sa propre périodicité ce qui n'est pas source de simplicité pour les acteurs économiques et en premier lieu les fournisseurs de gaz. Cette pluralité cache néanmoins déjà une certaine uniformité puisque 94 % des clients bénéficient déjà d'un tarif moyennisé, dit péréqué, à l'échelle de l'ensemble des consommateurs de l'opérateur majoritaire qu'est GRDF : ainsi, sur la zone de desserte historique de GRDF, des transferts financiers s'opèrent déjà entre consommateurs des différentes concessions de la distribution de gaz, afin que chaque consommateur puisse payer le même tarif dit péréqué.

Dans un contexte de transition énergétique, les réseaux publics de distribution de gaz font face à un double enjeu :

– des investissements nouveaux pour verdier de façon accélérée le gaz dans les réseaux en mobilisant et accueillant le potentiel local en gaz renouvelables ;

– une baisse, constatée et prévisionnelle, des volumes de gaz acheminés dans les réseaux et consommés par les consommateurs.

Le cadre tarifaire actuel ne permet pas de répondre efficacement à ces nouveaux enjeux :

– la transition énergétique conduit à des baisses locales de consommation de gaz (mesures d'efficacité énergétique, choix des consommateurs de gaz de passer sur une autre énergie comme l'électricité ou les réseaux de chaleur, etc.). Ces baisses, qui se constatent sur tout le territoire indépendamment du gestionnaire du réseau concerné (GRDF ou les distributeurs publics locaux) et des couleurs politiques des collectivités locales, peuvent avoir pour effet d'augmenter sensiblement le tarif local d'entretien des réseaux de gaz, lorsque l'opérateur qui gère le réseau public de distribution de gaz n'a pas un périmètre géographique suffisant lui permettant de compenser ces baisses locales de consommation de gaz par des zones où la consommation stagne ou augmente ;

– Le montant des investissements pour l'accueil du biométhane d'un gestionnaire de réseaux public de distribution de gaz doit rester dans une enveloppe annuelle globale de maximum 2 % des recettes tarifaires de l'opérateur concerné. Ce plafond de 2 % protège les consommateurs des petits gestionnaires de réseaux de distribution dans le système tarifaire actuel puisque, à l'inverse, un déplafonnement entraînerait une hausse trop importante du tarif local. Au niveau local et donc sur une surface financière limitée, un seul projet de gaz renouvelable peut conduire à atteindre voire dépasser la limite des 2 % d'investissements dans les réseaux, ce qui ne permet pas de mener le projet. Par ailleurs, et dans la même logique financière, la réfaction, c'est-à-dire la prise en charge par le gestionnaire du réseau d'une partie du coût de raccordement d'une installation de gaz renouvelables (l'autre partie étant à la charge du porteur de projet), n'est applicable que pour les concessions historiques des gestionnaires de réseaux publics ayant plus de 100 000 clients. Cependant, il est constaté que l'absence de réfaction décourage en pratique des porteurs de projets à s'installer sur des zones où pourtant le potentiel en gaz renouvelables est avéré. En effet, certains porteurs de projet considèrent comme une donnée économique importante la prise en charge immédiate et certaine d'une partie du coût de raccordement.

Pour répondre à ces limites, et faire en sorte que la tarification de la distribution publique de gaz s'inscrive pleinement dans la transition énergétique, il est proposé la création d'un tarif unique de la distribution publique de gaz pour tous les gestionnaires de réseaux exploitant des concessions historiques. L'objectif de la réforme est que cette composante de la facture soit la même pour tous les consommateurs, indépendamment de l'entreprise qui gère le réseau de distribution de gaz. Il s'agit donc d'uniformiser les pratiques tarifaires applicables aux particuliers, aux acteurs économiques et aux producteurs de gaz renouvelables en étendant

aux clients des distributeurs publics locaux le tarif unique applicable actuellement à 94 % des clients (ceux raccordés aux réseaux de GRDF). C'est une mesure déjà mise en œuvre dans le secteur de l'électricité. La réforme doit entrer en vigueur lors des nouveaux tarifs adoptés pour 4 ans le 1^{er} juillet 2026.

La proposition de loi est construite autour d'un seul article.

– il pose en principe que les zones de desserte qui relèvent des concessions historiques de la distribution de gaz font l'objet d'une péréquation tarifaire. Cette péréquation s'opèreraient entre gestionnaires de réseaux de distribution concernés et se matérialiseraient par l'application d'un tarif commun d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel. Les concessions dites nouvelles n'ont pas été intégrées dans le périmètre de la péréquation car elles obéissent à un régime juridique distinct : attribuées plus récemment et après mises en concurrence de l'opérateur, les business plans des opérateurs agréés ont pu intégrer le nouveau contexte de transition énergétique de sorte que les consommateurs situés sur ces zones sont à ce jour protégés de phénomènes d'emballlement tarifaires en raison d'une baisse des consommations de gaz. De plus, la Commission de régulation de l'énergie ne dispose pas à ce jour de moyens juridiques lui permettant de contrôler efficacement les gestionnaires de réseaux de distribution opérant ces concessions dites nouvelles. Au fur et à mesure que les effets de la transition énergétique se feront sentir, les concessions nouvelles pourraient être intégrées à la péréquation dans un second temps après une refonte du cadre juridique qui s'applique à elles ;

– il précise les modalités d'application de la péréquation tarifaire. Les charges faisant l'objet de la péréquation sont celles qui relèvent des missions de service public de ces opérateurs. L'opportunité et la légitimité de ces charges seront contrôlées par la Commission de régulation de l'énergie. Est posé en principe que seules les charges correspondant à celles d'un gestionnaire de réseaux de distribution de gaz efficace seront retenues. La Commission de régulation de l'énergie pourra également prévoir un encadrement pluriannuel d'évolution des dotations et des contributions ainsi que des mesures incitatives appropriées pour encourager ces gestionnaires de réseaux publics de distribution à améliorer leurs performances. Pour calculer les dotations et contributions, la Commission de régulation de l'énergie s'appuiera sur des éléments notamment comptables transmis par les opérateurs. La rédaction de l'article permet à l'autorité sectorielle de reproduire les méthodes tarifaires actuelles afin de

conserver, toutes choses égales par ailleurs, les équilibres économiques de chaque gestionnaire de réseaux.

– il prévoit particulièrement un contrôle de la Commission de régulation de l'énergie des programmes d'investissement des entreprises locales de distribution de gaz. L'autorité sectorielle s'assurera, par l'étude de programmes prévisionnels d'investissement, de la cohérence de ces investissements, sur le court et le long termes, au regard des perspectives locales des usages gaz et des autres énergies, en s'appuyant sur les orientations énergétiques locales décidées par les collectivités territoriales. L'objet de ce contrôle est de vérifier la pertinence de ces investissements afin de s'assurer que les gestionnaires de réseaux concernés tiennent compte des perspectives de consommation de gaz et que des réseaux de gaz inopportun ne soient pas financés par la péréquation ;

– il prévoit l'extension de l'application de la réfaction biométhane à l'ensemble des raccordements opérés sur les concessions historiques de distribution de gaz. Aujourd'hui, la réfaction biométhane n'est applicable qu'aux GRD de 100 000 clients en concessions historiques.

- Enfin, il prévoit une application de ce dispositif le 1^{er} juillet 2026, date importante lors de laquelle débutera une nouvelle période tarifaire de quatre ans pour les distributeurs locaux.

Aussi, la réforme porte en elle de nombreux atouts :

– accompagner les effets de la transition énergétique pour garantir son acceptabilité : en tant que politique de cohésion territoriale, cette réforme permettrait d'assurer, dans une phase de transition énergétique, une égalité de traitement entre les consommateurs gaziers indépendamment de leur gestionnaire de réseaux de distribution et des évolutions des consommations de gaz constatées au niveau local qui sont issues de réalités diverses (évolutions économiques locales, réchauffement climatique local, mesures d'efficacité énergétique, déploiement d'un réseau de chaleur, électrification d'usages industriels, etc.). La péréquation permettrait en outre de lever plusieurs contraintes limitant l'accueil des gaz renouvelables sur les réseaux ;

– impact économique pour les consommateurs : la mise en œuvre de ce dispositif a et aura un impact positif important pour environ 1 million de consommateurs (particuliers, collectivités, industriels) situés, aujourd'hui et demain, dans des zones où les consommations de gaz pourraient baisser brutalement et ne bénéficiant pas du tarif péréqué de

GRDF : ces consommateurs seraient protégés du risque de hausse importante de leurs factures. La réforme a un impact non perceptible sur les clients bénéficiant déjà du tarif unique dit péréqué de GRDF. La péréquation permet ainsi de faire bénéficier tous les consommateurs de gaz d'un traitement tarifaire uniforme sur tout le territoire et de préserver la compétitivité industrielle et les emplois dans les territoires ;

– impact économique pour les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz : le dispositif proposé permet de conserver les équilibres économiques de chaque gestionnaire de réseaux de distribution de gaz et de chaque concession. Avec l'application d'un tarif unique, et malgré la constatation de coûts différents entre opérateurs, aucun gestionnaire de réseau ne serait économiquement perdant par rapport à la situation actuelle : les gestionnaires de réseaux de distribution percevant des revenus excédentaires par rapport à leurs coûts reverseront l'excédent aux autres gestionnaires de réseaux de distribution. Ce dispositif n'a aucun impact, positif ou négatif, sur les marges des gestionnaires de réseaux de distribution de gaz (GRDF ou les entreprises locales de distribution).

– impact pour les finances publiques : ce dispositif ne nécessite pas de recourir aux finances publiques locales ou nationales. La solution proposée s'avère être un dispositif de cohésion territorial autofinancé sans que les finances publiques ne soient sollicitées.

– un dispositif contrôlé : plusieurs garde-fous (contrôles des charges des opérateurs), travaillés avec la Commission de régulation de l'énergie, sont également prévus afin que les coûts des gestionnaires de réseaux soient vérifiés pour en assurer leur stricte légitimité et ne pas financer, via la péréquation, des charges inopportunes. Aussi, les gestionnaires locaux de réseaux de distribution de gaz feront l'objet d'un contrôle renforcé par la Commission de régulation de l'énergie. De nouveaux pouvoirs permettront à cette autorité de veiller, d'une part, à contrôler la bonne gestion des distributeurs locaux pour vérifier leurs bonnes performances et, d'autre part, à vérifier que leurs investissements à court et long termes soient justifiés en s'appuyant notamment sur les plans et schémas locaux des collectivités territoriales.

– simplifier l'activité des fournisseurs pour faire émerger une diversité d'offres de fourniture dans tous les territoires : l'instauration d'une péréquation tarifaire permettra également de faciliter l'activité des fournisseurs de gaz : en retenant un unique tarif de la distribution de gaz, les fournisseurs n'auront pas à adapter leurs offres de fourniture en fonction du tarif d'acheminement local ce qui peut constituer un frein en pratique à

la pénétration de fournisseurs sur les zones de desserte des distributeurs locaux. Cela permettra aux citoyens habitants sur le périmètre de ces territoires de bénéficier d'une diversité d'offres de fourniture et de faire jouer la concurrence. Par ailleurs, la Commission de régulation de l'énergie bénéficiera de nouveaux pouvoirs lui permettant d'obliger les gestionnaires de réseaux concernés à s'engager dans des projets spécifiques tels que l'harmonisation des systèmes d'information au niveau national afin de faciliter l'activité de fournisseur dans les territoires concernés.

Un tel dispositif a fait l'objet d'un travail important de concertation depuis trois ans pour en assurer sa pertinence, sa solidité et sa légitimité. Des associations transpartisanes d'élus ont soutenu le principe de cette réforme et elle est soutenue par de nombreux acteurs du secteur de l'énergie (représentants des fournisseurs alternatifs, représentants des grands consommateurs de gaz, etc.). Ses modalités pratiques sont le fruit d'un travail collectif et transparent avec toutes les parties prenantes volontaires et mené à l'initiative du syndicat Gaz et territoires (regroupant les distributeurs publics locaux de gaz). La rédaction de l'article a été travaillée avec la Commission de régulation de l'énergie et de la Direction générale de l'énergie et du climat. Cette réforme a été proposée par le groupe de travail transpartisan n° 4 dans le cadre de la préparation de la Stratégie française énergie climat et qui a rendu ses travaux en mai 2023.

Le principe d'une péréquation tarifaire à plusieurs opérateurs est déjà appliqué en France dans le secteur de l'électricité et dans d'autres pays européens comme au Portugal pour le gaz.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 452-1-1 est ainsi modifié :
- ③ a) À la première phrase du troisième alinéa, les mots : « et qui ont pour société gestionnaire une société mentionnée à l'article L. 111-61 » sont supprimés ;
- ④ b) Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ – la première phrase est supprimée ;
- ⑥ – à la deuxième phrase, les mots : « ces gestionnaires de réseaux de gaz naturel » sont remplacés par les mots : « un gestionnaire de réseaux de distribution de gaz naturel autres que ceux concédés en application de l'article L. 432-6 » ;
- ⑦ 2° Après l'article L. 452-1-2, il est inséré un article L. 452-1-3 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. L. 452-1-3.* – Les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel autres que ceux concédés en application de l'article L. 432-6 font l'objet d'une péréquation.
- ⑨ « Les charges supportées par les gestionnaires de réseaux publics de distribution de gaz mentionnés au I de l'article L. 111-53 pour réaliser les missions mentionnées notamment aux articles L. 432-8 à L. 432-15 sont réparties entre ces gestionnaires dans la mesure où ces charges correspondent à celles d'un gestionnaire de réseaux efficace.
- ⑩ « En cas d'écart entre les coûts à couvrir en application de l'article L. 452-1-1 et les recettes tarifaires d'un gestionnaire de réseaux de distribution de gaz naturel, la Commission de régulation de l'énergie détermine les méthodes de calcul ainsi que les montants à percevoir ou à verser au titre de cette péréquation, en tenant compte au besoin des particularités comptables des opérateurs. La Commission de régulation de l'énergie détermine les informations notamment comptables que les gestionnaires de réseaux de distribution doivent lui transmettre, fixe les modalités de ces versements et notifie chaque année à ces gestionnaires de

réseaux le montant de leur contribution ou de leur dotation. La Commission de régulation de l'énergie peut prévoir pour les gestionnaires de réseaux publics de distribution visés au I. de l'article L. 111-53 un encadrement pluriannuel d'évolution des dotations et des contributions ainsi que des mesures incitatives appropriées pour encourager ces gestionnaires de réseaux publics de distribution à améliorer leurs performances.

- ⑪ « La gestion comptable des opérations liées à la péréquation est assurée par la société mentionnée au 1° du I de l'article L. 111-53.
- ⑫ « En cas de défaillance de paiement par un redevable du versement prévu au titre de la péréquation, l'autorité administrative prononce une sanction pécuniaire conformément à l'article L. 142-32, dans les conditions fixées aux articles L. 142-30 et suivants.
- ⑬ « Les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel visé au 2° du I de l'article L. 111-53 sont soumis à un contrôle de leurs investissements par la Commission de régulation de l'énergie. Les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel communiquent à la Commission de régulation de l'énergie leur programme prévisionnel d'investissement selon la fréquence et la période qu'elle détermine, afin notamment d'assurer les missions décrites aux articles L. 432-8 à L. 432-15. La Commission de régulation de l'énergie examine ce programme selon des modalités qu'elle détermine et en tenant compte de la taille des gestionnaires de réseaux concernés, et peut en demander la modification. La pertinence et la nécessité de ces investissements doivent être justifiées eu égard notamment aux enjeux liés à la sécurité des biens, des personnes et des infrastructures, et au développement des gaz renouvelables. Le contrôle des investissements opéré par la Commission de régulation de l'énergie prend en compte les orientations nationales et locales en matière énergétique, des perspectives d'utilisation du réseau de distribution de gaz à court et long termes, ainsi que du développement des autres réseaux énergétiques locaux et de leur impact sur le réseau de gaz. »

- ⑭ II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

Article 2

I. – 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.

II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, 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.