



DÉLIBÉRATION N° 2020-045

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 5 mars 2020 portant avis sur le projet de décret relatif aux aides financières pour le remplacement des appareils et équipements gaziers pendant l'opération de conversion du réseau de gaz B

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE et Ivan FAUCHEUX, commissaires.

1. CONTEXTE ET COMPÉTENCE DE LA CRE

Une partie de la région des Hauts-de-France est actuellement alimentée par du gaz naturel à bas pouvoir calorifique (ci-après « gaz B »), issu principalement du gisement de Groningue aux Pays-Bas. La déplétion progressive du gisement ne permet pas d'envisager la prolongation du contrat d'approvisionnement entre les Pays-Bas et la France au-delà de son terme actuel en 2029. Afin d'assurer la continuité d'approvisionnement des 1,3 million de consommateurs de cette région, qui représentent environ 10 % de la consommation française, il est nécessaire de convertir le réseau de gaz naturel pour lui permettre d'accepter du gaz à haut pouvoir calorifique (ci-après « gaz H ») qui alimente le reste du territoire français.

Les articles L. 431-6-1, L. 432-13 et L. 421-9-1 du code de l'énergie disposent qu'en cas de modification de la nature du gaz acheminé dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les gestionnaires de réseaux de transport, de distribution et les opérateurs de stockage de gaz naturel mettent en œuvre les dispositions nécessaires pour le bon fonctionnement et l'équilibrage des réseaux, la continuité du service d'acheminement et de livraison du gaz et la sécurité des biens et des personnes. L'article L. 432-13 confère en outre aux gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) de gaz naturel la responsabilité de la direction et de la coordination des opérations de modification de leurs réseaux respectifs et leur permet de missionner des entreprises pour réaliser les opérations de contrôle, d'adaptation et de réglage de tous les appareils et équipements gaziers des installations intérieures ou autres des consommateurs raccordés aux réseaux de distribution concernés.

Afin de garantir le bon déroulement de l'opération de conversion, l'article 183 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a en outre modifié l'article L. 432-13 du code de l'énergie, afin de préciser que les GRD « *facilitent le remplacement des appareils et équipements gaziers ne pouvant être réglés ou adaptés et orientent les consommateurs concernés vers le service public de la performance énergétique de l'habitat [...]* ». A cette fin, le I de l'article 183 de la loi susmentionnée prévoit la mise en place d'un titre spécial de paiement, le chèque conversion, dont les modalités d'application sont précisées par décret, permettant au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier dont l'impossibilité d'adaptation ou de réglage a été vérifiée dans le cadre des opérations de contrôle mentionnées à l'article L. 432-13 du code de l'énergie précité, d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement. Dans l'attente de la mise en œuvre du chèque conversion, le II de l'article 183 de la loi susmentionnée précise que des aides financières dont le montant ne peut excéder le coût d'achat et d'installation d'un appareil de remplacement fonctionnant au gaz naturel sont mises en place par les GRD. Les coûts du dispositif de chèque conversion, dans le mécanisme transitoire et dans le mécanisme pérenne, figurent parmi les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel.

Le décret n° 2019-114 et l'arrêté du 20 février 2019 relatifs aux aides financières mentionnées au II de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, ayant fait l'objet d'un avis de la CRE le

5 mars 2020

30 janvier 2019¹ et le 30 octobre 2019², précisent les montants des aides financières et les communes concernées par le dispositif transitoire.

L'article L. 134-10 du code de l'énergie dispose que la « *Commission de régulation de l'énergie est préalablement consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs à l'accès [...] aux ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel [...] et à leur utilisation [...]* ».

Par courrier reçu le 5 février 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire a saisi la CRE d'un projet de décret relatif aux aides financières mentionnées au I de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le présent avis comporte une présentation du contenu de ce projet de décret, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

2. CONTENU DU PROJET

Le projet de décret, pris pour l'application de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, vise à fixer les modalités d'application du chèque conversion.

Il comporte les dispositions principales suivantes :

- les rôles respectifs de l'Agence de services et de paiement et du GRD ;
- une description des échanges entre les différentes parties prenantes, à savoir le GRD, le bénéficiaire du chèque conversion, l'Agence de services et de paiement et le professionnel chargé du remplacement de l'appareil ;
- les conditions d'éligibilité auxquelles doivent répondre les appareils et équipements gaziers à remplacer pour que leur propriétaire puisse bénéficier des aides financières ;
- le montant du chèque conversion en fonction du type d'appareils pour les appareils à gaz d'une puissance inférieure à 70 kW et la méthode de détermination de ce montant pour les appareils à gaz d'une puissance supérieure à 70 kW ;
- un encadrement en cas d'utilisation frauduleuse du chèque conversion ;
- les modalités de remboursement par le GRD des dépenses et des frais de gestion supportés par l'Agence de services et de paiement pour l'émission et l'attribution des chèques conversion.

3. ANALYSE DE LA CRE

L'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit la mise en place d'un dispositif de chèque conversion permettant au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier dont l'adaptation ou le réglage pour fonctionner avec du gaz H est impossible, d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement. Cet article prévoit un dispositif transitoire géré par les gestionnaires de réseaux de distribution. Ce dispositif transitoire a été mis en œuvre sur les quatre premiers secteurs de l'opération de conversion.

Le projet de décret, objet du présent avis, définit les modalités d'application du dispositif pérenne de chèque conversion, qui sera mis en œuvre pour l'ensemble des secteurs de l'opération de conversion restants. Le projet de décret prévoit que la gestion du chèque conversion sera assurée par l'Agence de services et de paiement. Cette dernière sera chargée d'émettre les chèques conversion aux consommateurs concernés et d'en assurer le remboursement auprès des professionnels ayant effectué le remplacement des appareils non adaptables. Il est en outre prévu que les dépenses et les frais de gestion supportés par l'Agence de services et de paiement soient à la charge des GRD et figurent parmi les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel (dit « tarif ATRD³ »).

En premier lieu, la CRE n'est pas favorable à l'introduction d'un intermédiaire administratif supplémentaire entre le gestionnaire de réseaux de distribution et les consommateurs concernés, constat étant fait que GRD dispose déjà des compétences de gestion d'un contact direct avec un grand nombre de consommateurs. Le recours à l'Agence de services et de paiement générera de fait une complexité additionnelle et des surcoûts par rapport à une gestion directe du dispositif par GRDF. De plus, et outre des délais supplémentaires, le recours à un intermédiaire administratif est susceptible d'affecter le retour d'information sur la mise en œuvre du dispositif pour le gestionnaire

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2019-018 du 30 janvier 2019 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux aides financières pour le remplacement des appareils et équipements gaziers pendant l'opération de conversion du réseau de gaz B.

² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2019-238 du 30 octobre 2019 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 20 février 2019 relatif aux aides financières mentionnées au II de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Accès des tiers aux réseaux de distribution.

5 mars 2020

de réseau, notamment dans un contexte où le remplacement des installations peut être lié à des enjeux de sécurité. En outre, le retour d'expérience sur les premiers secteurs de la phase pilote du projet de conversion a démontré la capacité de GRDF à gérer le dispositif. Au contraire, le recours à l'Agence de services et de paiement, s'il est maintenu, n'aura pas été expérimenté pendant la phase pilote. Enfin, la CRE rappelle que, s'agissant de l'adaptation des appareils, GRDF gère aussi un mécanisme similaire à celui proposé pour la phase pérenne, dénommé « chèque réglages »⁴.

En deuxième lieu, l'article 2 du décret n° 2019-114 du 20 février 2019 susmentionné, relatif au dispositif transitoire, prévoit que les GRD recueillent auprès des installateurs les factures d'acquisition et d'installation des appareils de remplacement afin, d'une part, d'attribuer les aides financières et, d'autre part, de procéder à une analyse de ces coûts. Le dispositif pérenne prévu par le projet de décret ne prévoit pas de dispositions similaires pour l'Agence de services et de paiement. Or, cette analyse des coûts par les GRD est une mesure indispensable pour éviter les effets d'aubaine en optimisant le coût de remplacement et donc le montant de l'aide, financée par le tarif ATRD, qui sera effectivement versée au consommateur pour payer son installateur. L'Agence de services et de paiement ne dispose pas des moyens de GRDF pour effectuer cette même analyse de coûts, notamment des contacts privilégiés de GRDF qui est en interaction régulière avec les consommateurs (plusieurs visites sont prévues pour effectuer notamment le recensement et le contrôle des appareils) et les installateurs. Par ailleurs, il est prévu que l'Agence de services et de paiement n'intervienne qu'à partir de l'attribution des aides au consommateur donc sans possibilité de contrôle en amont des coûts afférents. Ainsi, le dispositif prévu dans le projet de décret présente le risque que l'ensemble des devis qui seraient présentés par les installateurs aux consommateurs s'établissent au niveau des montants prévus par le chèque conversion, ce qui pourrait représenter des surcoûts injustifiés supportés par le tarif ATRD et finalement par l'ensemble des consommateurs de gaz.

Enfin, une analyse approfondie des coûts optimisés d'acquisition et d'installation des appareils et équipements gaziers est nécessaire afin d'évaluer les différents montants du chèque conversion qui seront retenus pour le mécanisme pérenne et couverts par le tarif ATRD. Un premier retour d'expérience sur les premiers secteurs du pilote montre que certains des montants prévus dans le présent projet de décret pourraient d'ores et déjà être revus. Ainsi, la CRE considère pertinent d'effectuer un retour d'expérience plus complet au terme de la phase pilote du projet, soit fin 2020, qui permettrait de tenir compte d'une plus grande diversité de situations.

⁴ Le chèque réglages est un dispositif qui permet aux consommateurs de la zone de conversion de faire appel, sans avance de frais, à leur prestataire habituel d'entretien pour réaliser les réglages et adaptations nécessaires sur leurs appareils. Le chèque est envoyé par GRDF aux consommateurs en prévision de l'intervention d'adaptation réalisée par leur prestataire habituel d'entretien. A l'issue de cette intervention, ce chèque est remis au prestataire qui peut alors demander, sous réserve de validation de l'intervention par GRDF, que le versement soit opéré par GRDF.

5 mars 2020

AVIS DE LA CRE

En application de l'article L. 134-10 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, le 5 février 2020, par la ministre de la transition écologique et solidaire d'un projet de décret relatif aux aides financières mentionnées au I de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le dispositif proposé pour le mécanisme pérenne de chèque conversion, en introduisant un intermédiaire de gestion supplémentaire et en omettant de prévoir un dispositif d'analyse des coûts, générera des surcoûts, voire des effets d'aubaine, et induit un risque accru de dérive du calendrier de conversion. La CRE émet donc un avis défavorable sur le projet de décret qui lui a été soumis. Elle recommande au contraire que soient pérennisées les modalités du dispositif transitoire dans lequel GRDF assure la gestion directe des aides financières, ce dernier ayant été mis en œuvre avec succès lors de la phase pilote du projet.

En outre, la CRE considère nécessaire, à l'issue du retour d'expérience de la phase pilote du projet, soit fin 2020, de procéder à une réévaluation des montants plafonds du chèque conversion définis dans le présent projet de décret.

La présente délibération sera publiée sur le site Internet de la CRE. Elle sera transmise à la ministre de la transition écologique et solidaire, ainsi qu'au ministre de l'économie et des finances.

Délibéré à Paris, le 5 mars 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO