



DÉLIBÉRATION N° 2019-018

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie 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

Participaient à la séance : Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Jean-Laurent LASTELLE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTENU 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, 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, d'une part, 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 places par les GRD et, d'autre part, qu'un arrêté précise la liste des communes concernées. 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.

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 [...]* ».

30 janvier 2019

Par courrier reçu le 16 janvier 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire a saisi la CRE d'un projet d'arrêté 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.

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

2. CONTENU DU PROJET

Le projet d'arrêté, 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, d'une part, la liste des communes concernées par le dispositif transitoire d'aides financières mises en place par les GRD et, d'autre part, le montant maximal de ces aides.

Le projet d'arrêté comporte les dispositions principales suivantes :

- l'article 1 liste les 24 communes sur le territoire desquelles les propriétaires d'appareils ou équipements gaziers pourront bénéficier du dispositif d'aides financières transitoire mis en place par les GRD. Ces communes correspondent aux trois premiers des 24 secteurs géographiques de l'opération de conversion. Elles se situent toutes sur le réseau de GRDF. Cet article précise également les conditions d'éligibilité auxquelles doivent répondre les appareils et équipements gaziers à remplacer pour que leur propriétaire puisse bénéficier du dispositif transitoire d'aides financières ;
- l'article 2 fixe le montant maximal des aides financières qui seront versées, qui varie en fonction de la catégorie d'appareil devant être remplacé, et précise le périmètre d'utilisation des aides financières. A cet effet, il précise que les aides pourront être utilisées indifféremment pour l'acquisition et l'installation d'appareils fonctionnant au gaz, à l'énergie renouvelable ou d'une pompe à chaleur ;
- l'article 3 prévoit que les GRD recueillent auprès des bénéficiaires les informations sur les coûts d'acquisition et d'installation permettant de déterminer le montant d'aides qui leur sera versé.

3. ANALYSE DE LA CRE

Dans son avis rendu le 6 octobre 2016 sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, le Conseil d'Etat a rappelé qu'une disposition législative était nécessaire pour fixer le mode de financement du remplacement des appareils non adaptables dans le cadre du projet de conversion et a considéré que pourraient être envisagés « soit la prise en charge générale par le gestionnaire de réseau, et par suite par le tarif de réseau, du remplacement de l'ensemble des appareils et équipements inadaptables de tous les consommateurs [...] soit, si le remplacement des appareils et équipements inadaptables est laissé à la charge des consommateurs concernés, prévoir un mécanisme d'aide à caractère social, du type de la contribution au service public de l'électricité et qui devrait en tout état de cause relever de l'Etat ou d'une collectivité publique. »

L'absence de disposition législative sur le financement de ces appareils et équipements faisait peser un risque sur le bon déroulement du projet de conversion. Aussi la CRE prend acte du principe du chèque conversion mis en place par l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de son financement par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel (dits tarifs « ATRD¹ »).

Néanmoins, les coûts de ce dispositif étant supportés par les tarifs ATRD et donc par l'ensemble des consommateurs de gaz raccordés au réseau de distribution, la CRE est particulièrement vigilante à ce qu'ils soient efficaces. En effet, une prise en charge intégrale par le tarif ATRD représenterait près de 120 millions d'euros au total soit une hausse de l'ordre de 0,4 % pendant une durée de 10 ans. Notamment, il est nécessaire que le dispositif d'aides financières mis en place, aussi bien dans le mécanisme transitoire que dans le mécanisme pérenne de chèque conversion, ne présente pas de risque d'effet d'aubaine.

En premier lieu, il est nécessaire de s'assurer que les montants indiqués dans le projet d'arrêté, qui ne peuvent excéder le coût d'acquisition et d'installation d'un appareil fonctionnant au gaz naturel similaire à celui devant être remplacé, correspondent à des coûts de marché optimisés. En effet, si ces montants s'avéraient surévalués, il pourrait exister un risque de surestimation des devis et donc une augmentation induite des coûts couverts par le tarif ATRD pour le remplacement de ces appareils, d'autant plus si le reste à charge pour les consommateurs non précaires était nul, les consommateurs n'ayant alors pas intérêt à optimiser leurs coûts.

Aussi, la CRE considère que GRDF doit mener une analyse approfondie pour déterminer le coût optimal d'acquisition et d'installation de chacun des appareils et équipements gaziers listés. Cette analyse permettra de réévaluer si nécessaire les montants des aides couvertes par le tarif ATRD dès 2020. Par ailleurs, la CRE comprend des

¹ Accès des tiers aux réseaux de distribution.

30 janvier 2019

principes qui sous-tendent l'écriture du projet d'arrêté que les montants indiqués constituent des montants maximaux d'aides. Toutefois, la formulation utilisée pourrait prêter à confusion et la CRE recommande donc d'indiquer explicitement que le montant de l'aide versée par GRDF au consommateur se fondera sur les frais réellement engagés par le consommateur dans la limite des plafonds listés à l'article 2 du présent projet d'arrêté.

En second lieu, la CRE considère qu'une aide financière aboutissant à un reste à charge nul pour tout type de consommateur présente un risque d'effet d'aubaine et n'est pas justifié, d'autant que les coûts seront supportés par l'ensemble des consommateurs raccordés au réseau de distribution de gaz naturel, y compris les plus précaires. En effet, les appareils et équipements gaziers devant faire l'objet d'un remplacement étant généralement ceux dont la vétusté ne permet pas de les adapter par un réglage, leur remplacement par les consommateurs aurait dû être envisagé à terme pour des raisons évidentes de sécurité, et ce même en dehors de tout projet de conversion.

Ainsi, le dispositif de chèque conversion devrait être dimensionné afin de viser un reste à charge nul pour les seuls ménages précaires. Eu égard à l'avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2016, les montants maximaux pris en charge par le tarif ATRD n'ont pas la même nature qu'une aide à caractère social et devraient donc être identiques pour tous les utilisateurs du réseau de distribution. Les montants de l'aide couverte par le tarif ATRD devraient par conséquent être déterminés en fonction du coût de remplacement des appareils concernés déduction faite des aides nationales et locales déjà existantes, qui pour la plupart sont modulées en fonction du niveau de précarité des ménages. Parmi les aides financières dont peuvent déjà bénéficier les consommateurs en situation de précarité, figure, à titre d'exemple, l'aide « Habiter Mieux agilité », proposée par l'agence nationale de l'habitat (ANAH), qui permet de financer 50 % du montant total des travaux de changement d'une chaudière en maison pour les ménages situés dans la catégorie « ressources très modestes ». Ainsi, à titre d'exemple, l'aide financière couverte par le tarif ATRD pour le changement d'une chaudière à gaz en maison ne devrait pas excéder 2 000 € pour l'ensemble des consommateurs, au lieu des 4 000 € prévus dans le projet d'arrêté.

La CRE considère ainsi que les dispositifs d'aides existants doivent être mobilisés en priorité dans le cadre de l'opération de conversion, afin de moduler le plus possible la prise en charge financière globale du remplacement des appareils et équipements gaziers en fonction des revenus des ménages. A cet égard, la CRE recommande également que soit précisée l'articulation du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) avec les nécessités du plan de conversion. Les conditions de délivrance des CEE pour ces opérations de remplacement devraient être explicitées afin, au besoin, de lever tout doute sur la possibilité pour les acteurs obligés et les acteurs éligibles aux dispositifs CEE de proposer des aides aux consommateurs devant remplacer leurs appareils ou équipements gaziers dans le cadre de l'opération de conversion. En toute hypothèse, ces aides, liées à la délivrance de CEE, devraient venir en déduction du plafond d'aides applicables.

Enfin, consciente des problématiques liées au différents calendriers de versement des aides financières et donc des montants parfois importants à avancer pour le remplacement des appareils et équipements gaziers, la CRE est favorable à ce qu'un mécanisme d'avance de trésorerie soit mis en place par GRDF à destination de l'ensemble des consommateurs.

30 janvier 2019

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 16 janvier 2019, par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire d'un d'arrêté 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.

La CRE partage l'objectif que le remplacement des appareils et équipements gaziers non adaptables dans le cadre de l'opération de conversion puisse se faire sans reste à charge pour les consommateurs les plus précaires. La CRE émet cependant un avis défavorable sur le projet d'arrêté qui lui a été soumis. Le dispositif proposé, en exposant des montants maximaux ne tenant pas compte des aides existantes, présente un risque d'effet d'aubaine de nature à faire porter un surcoût injustifié aux utilisateurs du réseau de distribution de gaz naturel.

Afin de s'assurer que les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel (ATRD), pour le remplacement des appareils et équipements gaziers non adaptables, soient les plus optimisés possible, la CRE demande que les modifications suivantes soient prises en compte :

- l'article 2 de l'arrêté doit préciser que le montant de l'aide financière apportée par GRDF est fondé sur les frais réellement engagés par le consommateur dans la limite des plafonds précisés dans l'arrêté ;
- les montants plafonds des aides financières figurant à l'article 2 de l'arrêté doivent être abaissés, en fonction de leurs caractéristiques d'attribution (type d'habitat par exemple), des montants des aides existantes à destination des consommateurs très précaires, nationales et locales, aides qui doivent être mobilisées en priorité.

La CRE demande, par ailleurs, que l'arrêté précise que GRDF devra effectuer une analyse approfondie des coûts optimisés d'acquisition et d'installation des appareils et équipements gaziers listés afin de réévaluer les montants qui seront retenus dès 2020.

La présente délibération sera publiée sur le site Internet de la CRE. Elle sera transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré à Paris, le 30 janvier 2019.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un commissaire,

Jean-Pierre SOTURA