

DELIBERATION N° 2023-170

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 juin 2023 portant avis sur le projet de décret relatif à l'instruction des demandes d'intervention financière de l'Etat pour une prise en charge partielle des coûts associés à la conversion des usages de gaz pétrole liquéfié

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

Dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI), il est envisagé une conversion des usages associés aux réseaux de gaz pétrole liquéfié (GPL) à l'électricité ou aux énergies renouvelables. Cette conversion des usages conduira les réseaux de GPL concernés à subir des pertes de recettes et des frais anticipés de mise en sécurité et de démantèlement.

Pour accompagner les collectivités des territoires concernés dans cette transition et prévenir le risque d'une augmentation du prix de l'énergie pour les clients des réseaux GPL, l'article 96 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022¹ a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour permettre une prise en charge partielle par l'Etat, pour une durée maximale de vingt ans, des coûts résultant des investissements nécessaires et des déficits d'exploitation associés à la conversion des usages des réseaux de gaz GPL à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

Dans ce cadre, l'ordonnance du 14 juin 2022²³ (Ordonnance) a modifié le 6° du II de l'article L. 141-5 du code de l'énergie afin que dans les ZNI, les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) prévoient un volet relatif à la conversion, le cas échéant, des usages du GPL faisant l'objet d'une distribution publique par réseaux, à l'électricité ou aux énergies renouvelables. Ce volet doit fixer une date de fin d'exploitation des réseaux de GPL intervenant au plus tard le 31 décembre 2038⁴ et définir un calendrier prévisionnel de conversion.

L'Ordonnance crée également un article L. 111-111 au sein du code de l'énergie prévoyant notamment que :

- la conversion des usages du GPL à l'électricité ou aux énergies renouvelables est réalisée sur une durée de quinze ans à compter de l'adoption du volet de la PPE susmentionné ;
- une prise en charge partielle par l'Etat des investissements nécessaires à l'exploitation de réseaux de distribution de GPL ainsi que des déficits d'exploitation du service intervient sous la forme d'aides financières aux communes organisatrices de la distribution ;

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Ordonnance n° 2022-887 du 14 juin 2022 portant prise en charge partielle par l'Etat, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

³ A date de la présente délibération, le projet de loi de ratification a été déposé devant l'Assemblée nationale. Ce projet n'apporte aucune modification de fond de l'Ordonnance.

⁴ Cette date peut être dépassée par une révision simplifiée de la PPE lorsque l'impact de cette conversion sur l'équilibre offre-demande électrique et sur les réseaux de distribution électrique le nécessite sans toutefois que la période de conversion n'excède vingt ans ; soit au maximum jusqu'au 31 décembre 2043.

- un accord est conclu entre l'Etat et chacune des communes concernées qui doit définir : un calendrier et les modalités prévisionnelles de conversion des usages, les conditions de l'intervention financière de l'Etat ainsi que les modalités selon lesquelles la commune rend compte de l'avancement de la conversion énergétique sur son territoire.

L'intervention financière de l'Etat est soumise à deux réserves :

- l'adoption dans la PPE du volet relatif à la conversion des usages ;
- la signature et le respect de l'accord par les communes concernées.

Les dispositions de l'article L. 111-111 donnent à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) une mission d'évaluation annuelle de l'exécution technique et financière de tout contrat de concession faisant l'objet d'une intervention financière de l'Etat. Cette évaluation porte notamment sur les compensations dont bénéficie le concessionnaire et sa rémunération, et sur la bonne application du partage des risques, notamment financiers, prévu au contrat de concession. Elle communique ses évaluations aux communes ainsi qu'aux autorités compétentes de l'Etat.

Par ailleurs, l'Ordonnance procède à l'extension des missions de la CRE en prévoyant qu'elle :

- est consultée sur les projets de contrats de concession faisant l'objet d'une intervention financière de l'Etat et leur éventuel avenant ;
- évalue annuellement l'exécution technique et financière de tout contrat de concession faisant l'objet d'une intervention financière de l'Etat. Cette évaluation porte notamment sur les compensations dont bénéficie le concessionnaire et sa rémunération ainsi que sur la bonne application du partage des risques, notamment financiers, prévu au contrat de concession. Elle communique ses évaluations aux communes ainsi qu'aux autorités compétentes de l'Etat ;
- évalue également la conversion des usages des réseaux de GPL à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

Enfin, l'Ordonnance a introduit à l'article L. 121-7 du code de l'énergie le financement d'actions de maîtrise de la demande (MDE) par les charges de service public de l'énergie (CSPE) sur la base des consommations constatées en GPL converties en équivalent électrique afin de conduire parallèlement la conversion des usages et la réduction des consommations pour éviter un potentiel surdimensionnement des installations converties. Conformément aux dispositions de cet article, les coûts de ces actions de MDE sont pris en compte dans la limite des surcoûts de production qu'ils contribuent à éviter sur le territoire concerné.

L'Ordonnance prévoit l'adoption d'un décret devant notamment préciser les éléments faisant l'objet d'une évaluation par la CRE.

La CRE a été saisie du projet de décret par courrier reçu le 12 mai 2023. La présente délibération 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 DE DECRET

Le projet de décret définit les modalités :

- d'instruction par l'Etat des demandes des communes en vue de son intervention financière ;
- de la consultation de la CRE sur les projets de contrat de concession des réseaux public de GPL en ZNI, de leur avenant ainsi que de leur bonne exécution.

2.1 Étapes permettant d'établir l'accord entre l'Etat et les communes organisatrices des réseaux de distribution de GPL en ZNI

Le projet de décret précise les modalités et le contenu des échanges entre les différentes parties prenantes afin de parvenir à la conclusion de l'accord entre l'Etat et les communes sur le soutien financier. Les étapes de ce processus sont décrites ci-après.

- Les communes concernées définissent un projet de plan de conversion des usages, ce projet est accompagné d'un calendrier et d'un plan de financement prévisionnels ainsi que de l'organisation envisagée pour le réaliser. Le projet de décret distingue les modes de gestion du réseau public de GPL : d'une part, une gestion dans le cadre d'une concession ou, d'autre part, une gestion par l'intermédiaire d'un marché public ou d'une régie. Lorsque les communes font le choix du régime concessif, le projet de plan de conversion indique les modalités financières permettant d'assurer un équilibre dans le partage des efforts financiers et des risques entre le concessionnaire, la commune et l'Etat. Il indique également les modalités de prise en compte de l'évaluation annuelle de l'exécution technique et financière du contrat de concession par la CRE. Le projet de plan prévoit également les modalités de contrôle par l'Etat de l'avancement de la conversion énergétique et les conditions du versement des aides financières.
- Les communes transmettent à l'Etat le projet de plan de conversion à l'appui de leur demande de bénéficier de l'aide financière. L'Etat dispose d'un délai de 15 jours pour vérifier la complétude du dossier et en accuser réception.
- Les communes, lorsqu'elles choisissent le régime de la concession, soumettent pour avis à la CRE le projet de contrat de concession accompagné de leur demande de bénéficier de l'aide financière de l'Etat incluant le projet de plan de conversion transmis à l'Etat. Le projet de décret prévoit également que la CRE précise les éléments à lui transmettre dans cette saisine. La CRE dispose d'un délai de deux mois pour émettre son avis sur le projet de contrat.
- L'Etat fait connaître aux communes sa réponse dans un délai de trois mois à compter de l'émission de l'accusé de réception du dossier de saisine complet ou dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis de la CRE. En cas d'accord, l'Etat propose une convention aux communes définissant les modalités financières et techniques de son intervention.

2.2 L'encadrement relatif à l'exécution de la conversion des usages GPL et du contrat de concession

Les coûts résultant des actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations de gaz de pétrole liquéfié converties en équivalent électrique associées à la mise en œuvre du plan de conversion des usages sont compensés en application du d) du 2. de l'article L. 121-7 par les charges de SPE. Le décret prévoit que cette compensation peut intervenir à la condition que l'accord entre l'Etat et les communes prévues à l'article L. 111-111 du code de l'énergie ait été conclu.

La CRE devra définir les éléments techniques, économiques et financiers relatifs à l'exécution du contrat de concession qui devront lui être transmis afin de procéder à l'évaluation annuelle de la bonne exécution de ce contrat. Le projet de décret prévoit qu'au plus tard le 30 avril de chaque année, les communes transmettent ces éléments à la CRE. La CRE dispose alors d'un délai de deux mois pour réaliser son évaluation de l'exécution technique et financière du contrat. Cet avis est transmis aux communes et à l'Etat.

Enfin, le projet de décret prévoit que dans l'hypothèse où un avenant à la convention entre l'Etat et les communes ou au contrat de concession devait être conclu, les mêmes modalités de consultation, de saisine et de délai que celles exposées en partie 2.1 s'appliqueraient. Ainsi, notamment, la liste des éléments techniques, économiques et financiers établie par la CRE permettant l'examen des projets de contrat de concession est également applicable pour l'examen des projets d'avenant au contrat.

3. ANALYSE DE LA CRE

La conversion des usages à l'électricité ou aux énergies renouvelables dans les ZNI est un des éléments permettant d'atteindre les objectifs de transition énergétique dans ces territoires. Cette conversion doit cependant s'accompagner, comme le prévoient l'Ordonnance et le projet de décret, de mesures d'économie d'énergie afin de limiter la hausse éventuelle de consommation d'électricité liée à cette conversion.

Dans ce cadre, la CRE accueille favorablement les précisions apportées par ce projet de décret qu'elle juge pertinentes.

Particulièrement, la CRE estime qu'il est effectivement adéquat que le projet de plan de conversion lui soit transmis lors de la saisine pour avis sur le projet de contrat de concession afin qu'elle dispose d'une vision de l'ensemble du dispositif envisagé. Elle considère également indispensable qu'elle puisse établir la liste des éléments qui seront demandés aux parties prenantes à la fois pour rendre son avis sur le projet de contrat de concession et lors de l'évaluation annuelle de l'exécution technique et financière. La CRE envisage de préciser ces éléments au courant du dernier trimestre 2023.

22 juin 2023

Enfin, afin de clarifier le périmètre respectif des actions menées dans le cadre du plan de conversion et celles financées par les charges de SPE, la CRE propose de rédiger comme suit l'article D. 111-69 mentionné par l'article 1 du projet de décret :

« Art. D. 111-69. – Les coûts résultant des actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations de gaz de pétrole liquéfié converties en équivalent électrique sont compensés conformément aux dispositions de l'article L. 121-7 dès lors que le projet de plan de conversion mentionné à l'article D.111-67 a fait l'objet d'un accord de l'Etat ».

22 juin 2023

AVIS DE LA CRE

En application de l'article L. 111-111 du code l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis, par courrier reçu le 12 mai 2023, d'un projet de décret relatif à l'instruction des demandes d'intervention financière de l'Etat pour une prise en charge partielle des coûts associés à la conversion des usages de gaz pétrole liquéfié (GPL) à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

La CRE rend un avis favorable sur ce projet de décret qui permet de préciser la mise en œuvre de la conversion des usages de GPL en ZNI qui contribuera à l'accomplissement des ambitions de la transition énergétique dans ces zones.

La présente délibération sera publiée sur le site Internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministre de l'intérieur et des Outre-mer ainsi qu'à la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales.

Délibéré à Paris, le 22 juin 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON