

DÉLIBÉRATION N° 2023-199

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juillet 2023 portant avis sur les projets de décret et d'arrêté modifiant le décret et l'arrêté du 20 février 2019 relatifs 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 : Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, 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 du même code 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 au gaz H, 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, qui dispose désormais 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 [...]* ». À cette fin :

- le I de l'article 183 de la loi susmentionnée prévoyait 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. ;
- le II de l'article 183 de la loi susmentionnée précise que, dans l'attente de la mise en œuvre du chèque conversion mentionné au I du même article, 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.

La loi finance rectificative du 16 août 2022¹ a abrogé l'article I mentionné ci-dessus et pérennisé le dispositif des aides financières mis en place par les GRD.

¹ Article 34 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022

Les coûts du dispositif des aides financières figurent parmi les coûts couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel (ATRD).

Le décret n° 2019-114 du 20 février 2019 et l'arrêté du 20 février 2019 relatifs aux aides financières, adoptés en application du 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 30 janvier 2019², précisent les montants des aides financières et les communes concernées par le dispositif. L'arrêté susmentionné a fait l'objet de quatre arrêtés modificatifs³ pour compléter la liste des communes concernées par le dispositif d'aides financières mis en place par les GRD, sur lesquels la CRE a également rendu son avis, le 30 octobre 2019⁴, le 28 mai 2020⁵, le 10 juin 2021⁶ et le 27 janvier 2022⁷.

La CRE a été saisie le 19 juin 2023, par le ministère de la transition énergétique, d'un cinquième projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 20 février 2019 précité, et le 5 juillet 2023 d'un projet de décret modifiant le décret du 20 février 2019 précité.

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 [...] ».

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

2. PROJET DE DECRET MODIFIANT LE DECRET DU 20 FEVRIER 2019 RELATIF AUX AIDES FINANCIERES MENTIONNEES AU II DE L'ARTICLE 183 DE LA LOI N° 2018-1317 DU 28 DECEMBRE 2018 DE FINANCES POUR 2019

2.1 Contenu du projet de décret

Le projet de décret modifie le décret du 20 février 2019 précité qui fixe notamment les montants maximaux des aides financières.

Le projet de décret comporte les dispositions principales suivantes :

- une indexation à l'inflation des montants maximaux d'aide pour les appareils à gaz suivants : les chaudières avec une puissance inférieure à 70 kW, les radiateurs, les poêles ou les inserts, les appareils fournissant de l'eau chaude sanitaire d'une puissance inférieure à 70 kW ;
- une modification des montants maximaux d'aide, afin de tenir compte des derniers prix constatés, pour les appareils à gaz suivants : les chaudières avec une puissance inférieure à 70 kW, les radiateurs, les poêles ou les inserts, les appareils fournissant de l'eau chaude sanitaire d'une puissance inférieure à 70 kW ;
- l'introduction de montants maximaux d'aide pour les appareils à gaz d'une puissance supérieure à 70 kW, si l'appareil est utilisé pour le chauffage ou la fourniture d'eau chaude sanitaire d'un local à usage d'habitation ;
- la mise en place de la distribution, par le GRD, d'une notice d'informations et de conseils en matière d'efficacité énergétique, présentant les différentes sources d'énergie pour le choix des appareils de remplacement, ainsi qu'une documentation sur la rénovation énergétique des logements pour les consommateurs concernés par le remplacement d'un appareil à gaz ;

² Délibération n° 2019-018 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.

³ Arrêté du 6 décembre 2019 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 ; Arrêté du 22 juin 2020 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 ; Arrêté du 5 juillet 2021 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 ; Arrêté du 11 mars 2022 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.

⁴ Délibération n° 2019-238 de la Commission de régulation de l'énergie 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.

⁵ Délibération n° 2020-116 de la Commission de régulation de l'énergie du 28 mai 2020 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.

⁶ Délibération n° 2021-164 de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juin 2021 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.

⁷ Délibération n° 2022-33 de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2022 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 20 février 2019 relatif aux aides financières pour le remplacement des appareils et équipements gaziers pendant l'opération de conversion du réseau de gaz B.

- la transmission, par le GRD et sous condition d'accord par le consommateur concerné par le remplacement d'un appareil à gaz, de données concernant le consommateur au service public de la performance énergétique de l'habitat.

Evolution du montant des aides

La loi de finances pour 2019 prévoit que les aides financières sont mises en place par les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel au profit du propriétaire d'un appareil ou équipement gazier utilisé pour le chauffage ou la production d'eau chaude sanitaire, d'une puissance inférieure à 70 kW, situé sur un site de consommation raccordé à leurs réseaux de gaz à bas pouvoir calorifique, 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, afin de lui permettre d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement. Elles couvrent la totalité des coûts effectivement supportés pour l'acquisition et l'installation de l'appareil de remplacement dans la limite d'un montant M.

Le projet de décret prévoit d'actualiser ce montant suivant cette formule et d'introduire de nouveaux montants de référence :

$$M = A \times IPC / IPC0$$

Où :

- « IPC » est la dernière valeur connue au 1^{er} janvier de chaque année de l'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- « IPC0 » est la dernière valeur connue au 1^{er} juillet 2023 de l'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- « A » est fonction de l'appareil à remplacer.

Type d'appareil concerné par le remplacement	Montant maximal du décret du 20 février 2019	Valeur de « A » du projet de décret 2023
Chaudière à gaz murale d'une puissance inférieure à 70 kilowatts	4 000 €	4 500 €
Chaudière à gaz au sol d'une puissance inférieure à 70 kilowatts	5 000 €	6 000 €
Radiateur à gaz	1 000 €	1 600 €
Poêle ou d'un insert à gaz	5 000 €	3 500 €
Appareil à gaz fournissant de l'eau chaude sanitaire d'une puissance inférieure à 70 kilowatts	1 200 €	2 000 €

La loi de finances pour 2019 prévoit également un cadre pour les appareils d'une puissance supérieure à 70 kW si cet appareil est utilisé pour le chauffage ou la fourniture d'eau chaude sanitaire d'un local à usage d'habitation.

Le projet de décret prévoit, pour ces appareils, d'introduire le montant de l'aide permettant de financer l'achat et l'installation d'un appareil de remplacement dans la limite :

- d'un montant de 160 euros par kilowatt pour les appareils dont la puissance est de 70 kilowatts ;
- d'un montant de 110 euros par kilowatt pour les appareils dont la puissance est supérieure à 300 kilowatts ;
- d'un montant exprimé en euro par kilowatt et calculé par interpolation linéaire entre les montants correspondant à des puissances de 70 kilowatts et 300 kilowatts pour les appareils dont la puissance est comprise entre 70 kilowatts et 300 kilowatts.

Mise en place d'une notice d'information et collecte de données

Le projet de décret prévoit également la distribution par les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel 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 également mentionnées dans l'article L. 432-13 du code de l'énergie, d'une notice d'informations et de conseils en matière d'efficacité énergétique, présentant les différentes sources d'énergie pour le choix des appareils de remplacement, ainsi qu'une documentation sur la rénovation énergétique des logements.

Enfin, le projet de décret prévoit le recueil par le GRD de l'accord du propriétaire concerné par le remplacement pour la transmission au service public de la performance énergétique de l'habitat des données suivantes :

- L'identification de l'appareil à gaz devant être remplacé ;
- Le montant de l'aide financière ;
- L'adresse du site de consommation sur lequel est situé l'appareil devant être remplacé ;
- Le nom et le prénom du propriétaire de l'appareil à gaz s'il s'agit d'une personne physique ou sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique et l'adresse de son siège social s'il s'agit d'une personne morale ;
- L'adresse postale du propriétaire de l'appareil à gaz ;
- L'adresse électronique du propriétaire de l'appareil à gaz, lorsqu'elle est connue du gestionnaire de réseau de distribution ;
- La date prévisionnelle au-delà de laquelle l'absence de remplacement peut conduire à une déconnexion du réseau de l'appareil à gaz.

2.2 Analyse de la CRE

Les coûts du 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. Notamment, il est nécessaire que le dispositif d'aides financières mis en place ne présente pas de risque d'effet d'aubaine.

La CRE avait ainsi demandé, lors de son avis du 30 janvier 2019, que l'arrêté précise que le montant de l'aide financière apportée par GRDF soit fondé sur les frais réellement engagés. Cette modification a bien été prise en compte dans le décret du 20 février 2019 relatif aux aides financières mentionnées au II de l'article 183 de la loi n° 2018-1317.

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 justifiée, 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.

Dans ses avis du 30 janvier 2019 et du 5 mars 2020⁸, la CRE a considéré nécessaire de procéder, à l'issue du retour d'expérience de la phase pilote du projet, soit fin 2020, à une réévaluation des montants plafonds du dispositif des aides financières. Le présent projet de décret prévoit de revaloriser le montant des aides au remplacement des appareils et équipements d'une puissance de moins de 70 kW sur les coûts médians observés lors des conversions des secteurs ayant eu lieu en 2022. L'année 2022 est la première année pendant laquelle le nombre de conversions a concerné plus de 100 000 consommateurs. La CRE considère donc qu'elle est suffisamment représentative pour fixer les montants d'aides des appareils à remplacer.

De plus, la CRE considère que le choix du coût médian permet un reste à charge nul pour les installations les moins coûteuses, sans pour autant couvrir l'entièreté des coûts d'installations plus onéreuses. L'indexation sur l'inflation des montants maximaux des aides est opportune afin de suivre l'évolution des prix jusqu'à la fin du projet et ne pas ralentir la conversion. En outre, GRDF est incitée sur les coûts unitaires de remplacement des appareils incompatibles et ce coût unitaire est indexé à l'inflation⁹.

Le projet de décret permet également de clarifier le cadre des aides pour le remplacement des appareils de puissance supérieure à 70 kW. En effet, la loi de finances de 2018 pour 2019 prévoyait qu'un chèque de conversion puisse être octroyé au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier d'une puissance supérieure à 70 kilowatts s'il est utilisé pour le chauffage ou la fourniture d'eau chaude sanitaire d'un local à usage d'habitation. Le décret initial n'a néanmoins pas introduit de modalité pour les chèques de conversion de cette catégorie d'appareils. Malgré une volumétrie d'appareils concernés très faible, qui engendrera des conséquences limitées sur le tarif ATRD, instaurer un montant maximal d'aide à la conversion de ces équipements permet de limiter les effets d'aubaine. Cependant, la CRE remarque que ces montants ne sont pas indexés sur l'inflation, contrairement aux aides pour les appareils de puissance inférieure à 70 kW. La CRE considère que les modalités d'indexation devraient être cohérentes entre toutes les catégories d'installations.

⁸ Délibération n° 2020-045 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

⁹ Délibération n° 2021-57 de la Commission de régulation de l'énergie du 11 mars 2021 portant décision sur le cadre de régulation applicable à la phase industrielle du projet de conversion du réseau de gaz B de GRDF

Enfin, le projet de décret prévoit de nouvelles transmissions d'informations entre les GRD, les clients concernés par le changement d'équipement et le Service Public de la Performance Energétique de l'Habitat (SPPEH). La CRE considère que cet accompagnement est de nature à permettre un choix averti du client notamment via la transmission d'une notice d'informations en matière d'efficacité énergétique présentant les différentes sources d'énergie pour le choix d'appareil de remplacement. Néanmoins, si la CRE comprend la volonté de mutualiser les efforts, elle estime que l'envoi de ces informations par d'autres intermédiaires serait plus pertinent.

3. PROJET D'ARRETE MODIFIANT L'ARRETE DU 20 FEVRIER 2019 RELATIF AUX AIDES FINANCIERES MENTIONNEES AU II DE L'ARTICLE 183 DE LA LOI N° 2018-1317 DU 28 DECEMBRE 2018 DE FINANCES POUR 2019

3.1 Contenu du projet d'arrêté

Le projet d'arrêté modifie l'arrêté du 20 février 2019 précité. Il vise à compléter la liste des communes concernées par le dispositif d'aides financières mis en place par les GRD. Ces aides prennent la forme de chèques à destination des foyers.

La liste des 24 communes listées initialement dans l'arrêté du 20 février 2019 a été complétée :

- par l'arrêté du 6 décembre 2019 afin d'y ajouter 23 communes devant être converties en 2020 ;
- par l'arrêté du 22 juin 2020 afin d'y ajouter 48 communes devant être converties en 2021 ;
- par l'arrêté du 5 juillet 2021 afin d'y ajouter 158 communes devant être converties en 2022 ;
- par l'arrêté du 11 mars 2022 afin d'y ajouter 239 communes devant être converties en 2023.

Le présent projet d'arrêté complète de nouveau cette liste afin de l'étendre à l'ensemble des communes des secteurs dont la conversion est prévue en 2024. Ainsi, sur le territoire desdites communes, situées sur les réseaux exploités par GRDF, les propriétaires d'appareils ou équipements gaziers pourront bénéficier du dispositif d'aides financières mis en place par les opérateurs.

3.2 Analyse de la CRE

Le dispositif des aides financières¹⁰, géré par les GRD, et prévu par le II de l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, a été mis ou sera mis en œuvre sur l'ensemble des communes concernées par l'opération de conversion entre 2019 et 2023. Le retour d'expérience sur les secteurs de la phase pilote du projet de conversion a démontré le bon fonctionnement de la gestion de ce type de dispositif par un GRD.

La CRE avait considéré dans son avis du 30 janvier 2019¹¹ que le recours à un intermédiaire administratif supplémentaire pour la gestion du dispositif pérenne de financement des appareils non adaptables ferait porter un risque d'inefficacité, de surcoûts et de dérive du calendrier qui serait dommageable à la bonne réalisation du projet de conversion. Par conséquent, la CRE se félicite de l'abrogation du dispositif géré par l'ASP via la loi de finances rectificative pour 2022.

À ce titre, la CRE considère pertinente l'extension du dispositif géré par les GRD à l'ensemble des communes dont la conversion au gaz H est prévue pour l'année 2024 tel que proposée dans le projet d'arrêté. Cependant, afin de donner une visibilité suffisante aux acteurs et assurer le déroulement dans les temps de l'opération, la CRE estime que le dispositif devrait être étendu à l'ensemble des communes dont la conversion est également prévue durant l'année 2025.

¹⁰ Dispositif qui permet 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.

¹¹ Délibération n° 2019-018 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

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 19 juin 2023, par le ministère de la transition écologique, d'un 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 et le 5 juillet 2023 d'un projet de décret modifiant le décret 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.

La CRE considère que l'indexation sur l'inflation des aides est opportune afin de suivre l'évolution des prix jusqu'à la fin du projet et de ne pas ralentir l'opération en cas de hausse soudaine des prix et correspond au cadre qu'elle a mis en place pour la phase industrielle du projet de conversion du réseau de gaz B de GRDF. Néanmoins, l'indexation ne concerne que les appareils d'une puissance inférieure à 70 kW. La CRE considère que les modalités d'indexation devraient être cohérentes entre toutes les catégories d'installations.

La CRE considère que la revalorisation au prix médian observé en 2022 des montants d'aide permet de tenir compte du retour d'expérience des premières conversions. Ce niveau assure le bon déroulement du projet en limitant le risque d'effet d'aubaine.

Les prix des équipements d'une puissance supérieure à 70 kW sont plus élevés que les autres appareils néanmoins ces appareils représentent un très faible effectif et la CRE considère qu'ils ne devraient pas entraîner de hausse tarifaire importante. La CRE accueille favorablement la clarification des modalités d'application de la couverture de la conversion pour les équipements d'une puissance supérieure à 70 kW.

La CRE considère que les modalités d'informations et de collecte de données prévues par le projet de décret permettent d'éclairer le choix du propriétaire d'un appareil à remplacer sur la source d'énergie de son équipement. Néanmoins, la CRE comprend la volonté de mutualiser les efforts mais estime que l'envoi de ces informations par d'autres intermédiaires serait plus pertinent.

La CRE émet par conséquent un avis favorable sur le projet de décret.

La CRE émet un avis favorable sur le projet d'arrêté. Cependant, afin de donner une visibilité suffisante aux acteurs et assurer le déroulement dans les temps de l'opération, la CRE estime que le dispositif devrait être étendu à l'ensemble des communes dont la conversion est également prévue durant l'année 2025.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré à Paris, le 13 juillet 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Une commissaire,

Valérie PLAGNOL