

## Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2016 portant avis sur le projet de décret relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis le 14 décembre 2015 par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, d'un projet de décret relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie.

### 1. Contexte

Les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie les conduisent à supporter des charges de service public :

- En électricité : les charges de service public regroupent les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables (ENR) et à la cogénération, les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI) et les surcoûts liés à l'application d'une tarification spéciale aux ménages en situation de précarité ;
- En gaz, les charges de service public sont distinguées selon leur nature :
  - D'une part, les surcoûts liés à l'application d'une tarification spéciale aux clients en situation de précarité ;
  - D'autre part, les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

La CRE assure le contrôle et l'évaluation des charges de service public incombant à chaque opérateur.

Jusqu'en 2015, la compensation de ces charges était assurée par des contributions spécifiques sur la consommation finale d'électricité et de gaz :

- Une contribution sur la consommation d'électricité – contribution au service public de l'électricité (CSPE), instaurée en 2003 – acquittée par les consommateurs d'électricité au prorata de leur consommation<sup>1</sup>. Elle est collectée par les fournisseurs historiques et les gestionnaires de réseau, qui reversent les montants correspondants sur le compte spécifique tenu par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), compte à partir duquel sont versées les compensations dues aux opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité ;
- Deux contributions sur la consommation finale de gaz naturel – contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS), instaurée en 2008, et contribution biométhane, instaurée en 2011 – acquittées par les consommateurs finals de gaz, proportionnellement à leur consommation. Elles sont collectées par les fournisseurs et reversées à la CDC, qui tient deux comptes spécifiques, à partir desquels sont versées les compensations dues aux opérateurs supportant des charges de service public en gaz sur chacun des deux volets.

<sup>1</sup> Des dispositifs d'exonération partielle de CSPE s'appliquent aux gros consommateurs d'électricité et aux auto-producteurs.

Ces contributions assuraient également le financement du budget du Médiateur national de l'énergie et des frais de gestion de la CDC.

## **2. Réforme du financement des charges de service public de l'énergie**

La loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (LFR 2015) a introduit une réforme de la fiscalité énergétique, portant notamment sur le financement des charges de service public de l'électricité et du gaz décrit *supra*. La CRE a reçu les diverses missions nommées par le gouvernement pour réfléchir à l'avenir de cette contribution. La CRE n'a pas été destinataire du résultat de leurs travaux, ni consultée en temps utile lors de l'élaboration de ce texte.

### **2.1. Budgétisation des charges de service public de l'énergie**

Les charges de service public de l'électricité et du gaz sont regroupées sous la dénomination de charges de service public de l'énergie et sont intégrées au budget de l'État, où elles sont distinguées entre un compte d'affectation spécial (CAS) « Transition énergétique » et un programme budgétaire « Service public de l'énergie » selon la répartition suivante :

- Le CAS « Transition énergétique » regroupe les charges liées au soutien aux énergies renouvelables (électriques et gaz) et à l'effacement, ainsi que le remboursement aux opérateurs du déficit de compensation de leurs charges de service public de l'électricité accumulé au 31 décembre 2015 ;
- Le programme budgétaire « Service public de l'énergie » regroupe les charges liées à la péréquation tarifaire dans les ZNI (hors soutien aux ENR dans ces territoires au titre de l'obligation d'achat), au soutien à la cogénération et aux dispositifs sociaux en électricité et en gaz ainsi que les frais de gestion de la CDC. Ce programme budgétaire doit également financer le coût du dispositif de chèque énergie et le budget du Médiateur national de l'énergie, qui ne sont pas comptabilisés parmi les charges de service public.

Le rôle de la CRE relatif à l'évaluation des charges de service public reste inchangé. Cette évaluation devra désormais distinguer, pour chaque opérateur, les charges relevant du CAS de celles relevant du budget.

### **2.2. Financement des charges par les taxes intérieures sur la consommation finale d'énergie**

La CSPE, la CTSS et la contribution biométhane sont supprimées pour les consommations postérieures au 31 décembre 2015. Les dispositions précédentes s'appliquent pour une période transitoire permettant de solder les recouvrements de ces contributions et les dispositifs d'exonération dont peuvent bénéficier les consommateurs au titre de 2015.

Ces suppressions sont compensées en 2016 par une redéfinition de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et une augmentation de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

S'agissant de la TICFE, renommée « contribution au service public de l'électricité », son taux est fixé à 22,5 €/MWh pour l'année 2016 ; il correspond au niveau qui aurait été celui de la CSPE pour 2016 en l'absence de réforme et en l'absence d'arrêté fixant le niveau de la contribution unitaire à une valeur différente de celle calculée par la CRE dans sa délibération du 15 octobre 2015<sup>2</sup>. La TICFE est étendue à l'ensemble des consommations d'électricité<sup>3</sup>. Les électro-intensifs bénéficient toutefois de taux réduits, de 0,5 à 7,5 €/MWh, en fonction (i) de leur électro-intensivité, exprimée par le ratio entre leur consommation annuelle et leur valeur ajoutée, et (ii) de leur exposition au risque de fuite carbone au sens des règles du marché européen des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>. Son produit, diminué de 2,043 Mds € reversés au budget général de l'État, est affecté au CAS « transition énergétique ».

<sup>2</sup> Délibération de la CRE portant proposition relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2016

<sup>3</sup> La TICFE ne s'appliquait précédemment que pour les consommations d'électricité sous une puissance souscrite supérieure à 250 kVA.

Le taux de la TICGN est fixé à 4,34 €/MWh<sub>PCS</sub> en 2016. 2,16% de son produit est affecté au CAS.

Pour l'année 2017, la LFR 2015 prévoit une stabilisation du taux de la TICFE et une augmentation de la TICGN, de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE), qui frappe les produits pétroliers, et de la taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC). En outre, elle prévoit l'affectation de tout ou partie du produit de ces taxes sur des énergies carbonées au CAS « transition énergétique » qui finance essentiellement les énergies renouvelables électriques.

Ces taxes sont recouvrées par les Douanes et reversées sur le CAS ou au budget général de l'État, lequel, en lien avec la CDC, assure les versements de compensation aux opérateurs supportant des charges. La CRE n'interviendra donc plus dans les opérations de recouvrement et de compensation des opérateurs, dès lors que l'ensemble des opérations relatives aux consommations antérieures au 31 décembre 2015 auront été soldées.

### **3. Observations de la CRE sur certaines dispositions prévues par le projet de décret**

#### **3.1. Périmètre de charges imputables aux missions de service public de l'énergie**

La CRE continue à assurer la mission d'évaluation des charges imputables aux missions de service public de l'énergie en faisant une distinction explicite entre les charges relevant du CAS et celles relevant du programme budgétaire « Service public de l'énergie ».

Comme mentionné au 2.1 de la présente délibération, le programme « Service public de l'énergie » inclut certaines charges du service public dont l'évaluation ne relève pas de la CRE, à savoir les coûts relatifs à la mise en place du dispositif du chèque énergie et les frais de gestion y afférents, ainsi que le budget du médiateur national de l'énergie. En conséquence, il n'y aura pas de lien direct entre les charges évaluées par la CRE et les montants finalement inscrits par l'État dans le programme « Service public de l'énergie », ce qui peut être sujet à confusion.

#### **3.2. Périmètre territorial de la réforme**

Du fait des compétences en matière fiscale et d'énergie dont disposent les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, la réforme n'y est pas applicable en l'état. La CRE invite les parties concernées à se rapprocher pour permettre la poursuite de la péréquation tarifaire avec ces territoires dans des conditions juridiques satisfaisantes.

#### **3.3. Encadrement des charges imputables aux missions de service public de l'énergie**

##### *3.3.1. Frais de gestion des dispositifs relatifs à la tarification spéciale au TPN et au TSS*

Le projet de décret maintient la prise en compte dans les charges de service public de l'énergie des coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel par la mise en œuvre des dispositifs relatifs à la tarification spéciale au TPN et au TSS.

Depuis plusieurs années, la CRE constate une forte disparité dans les coûts de gestion exposés à la compensation par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel. À titre d'exemple, les coûts de gestion des dispositifs du TPN et du TSS exposés par les fournisseurs au titre de l'année 2014 varient de 1,6 à 137,1 € par client bénéficiaire, selon qu'ils ont ou non recours à un prestataire extérieur. Une telle disparité s'explique notamment par le fait que les textes réglementaires en vigueur ne définissaient pas clairement les modalités de détermination des frais de gestion éligibles à la compensation. Le projet de décret objet du présent avis ne prévoit pas non plus l'encadrement de ces frais de gestion.

Par ailleurs, la CRE note qu'un plafond est prévu dans les 5° et 6° de l'article 5 du projet de décret pour la compensation des coûts liés à la fourniture aux clients bénéficiaires de la tarification spéciale au TPN et au TSS de services de transmission des données de consommation et de dispositif déporté d'affichage en temps réel.

De manière similaire, la CRE suggère l'instauration d'un plafond de compensation des frais de gestion unitaires liés à la mise en œuvre du TPN et du TSS, et recommande en conséquence de rédiger les 1° et 3° de l'article 5 du projet de décret portant sur ces frais de gestion de la manière suivante : « (...)

*aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour ces fournisseurs par la mise en œuvre de ce dispositif dans la limite d'un montant unitaire maximal par ménage fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie (...) ».*

L'instauration de ce plafond doit être accompagnée d'une modification législative.

### *3.3.2. Suppression du plafond de 80 % des surcoûts de production évités*

Par son article 7, le projet de décret modifie les modalités de détermination des coûts imputables aux charges de service public de l'énergie dans les ZNI dus aux projets d'importation d'électricité produite par des installations de production situées hors du territoire français, aux actions de maîtrise de la demande d'électricité (MDE) et aux projets d'ouvrages de stockage d'électricité gérés par le gestionnaire du système électrique. Si auparavant le montant de la compensation évalué par la CRE ne pouvait pas excéder 80 % des surcoûts de production évités par ces projets sur l'ensemble de leurs durées de vie, ce plafond est désormais porté à 100 % des surcoûts de production évités.

La CRE rappelle que le plafonnement de la compensation des coûts desdits projets au regard de surcoûts de production évités a été instauré dans l'objectif de maîtriser les charges liées à la péréquation tarifaire et de générer un bénéfice net pour le système électrique local.

Contrairement à la chronique des coûts des projets de stockage, de MDE ou des surcoûts d'achat de l'électricité importée, qui présente un caractère quasi-définitif au moment de l'examen du projet, l'évaluation de la chronique des surcoûts de production évités par ces projets est très incertaine, pour deux raisons :

- le calcul est complexe et dépend de nombreux paramètres dont les évolutions sont difficiles à prévoir, tels que notamment la croissance et la déformation du profil de consommation d'électricité, les fluctuations de prix des matières premières, les taux de change ;
- les effets de ces projets sur la demande, et donc sur le dimensionnement et l'utilisation du parc de production d'électricité et sur la gestion du système électrique local, ne sont ni aisément quantifiables, ni garantis sur la durée de vie du projet.

La compensation de ces projets à hauteur de 80 % des surcoûts de production évités permet de tenir compte des incertitudes précitées et de limiter le risque de soutenir des projets qui n'aboutiraient pas à une diminution des charges de service public ni à des bénéfices nets pour le système électrique.

Aussi, la CRE demande le maintien du plafond de compensation à 80 % de surcoûts de production évités. Elle effectuera un retour d'expérience de la pertinence de ce plafond.

### *3.3.3. Coûts des études en vue de la réalisation d'un projet d'approvisionnement électrique dans les ZNI*

La loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 a introduit la possibilité que les coûts des études de certains projets d'approvisionnement d'électricité dans les ZNI, identifiés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie et qui ne seraient pas menés à leur terme, soient pris en compte dans les charges de service public. Le VIII de l'article 7 du projet du décret encadre la procédure de détermination des coûts de ces études. Le montant de la compensation repose sur une évaluation par la CRE qui « (...) procède au contrôle de l'évaluation des coûts présentée par la personne [porteuse de l'étude], et transmet au ministre chargé de l'énergie une proposition de montant des coûts à compenser ainsi que les modalités de la compensation, notamment le rythme de versement et les validations intermédiaires éventuelles qu'elle juge nécessaires. »

Dès lors que la CRE peut vérifier que le projet d'étude répond bien aux critères d'éligibilité à la compensation, notamment qu'il est bien identifié dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, il semble plus efficace que la CRE procède elle-même à la définition du montant de compensation des coûts plutôt que d'en faire une simple proposition au ministre.

La CRE propose ainsi que la dernière phrase du deuxième paragraphe du VIII de l'article 7 soit rédigée comme suit : « La CRE procède au contrôle de l'évaluation des coûts présentée par la personne, et définit le montant des coûts à compenser ».

### **3.4. Évaluation des charges imputables aux missions de service public de l'énergie**

#### *3.4.1. Modalités de remboursement du déficit de compensation*

En application du I de l'article 9 du projet du décret, la CRE tient compte de l'échéancier prévisionnel de recouvrement du déficit de compensation accumulé par le mécanisme de la contribution au service public de l'électricité au 31 décembre 2015 et des intérêts y afférents. Elle intégrera dès lors, dans l'évaluation du montant des charges à compenser pour une année, le montant de remboursement prévu cette même année par l'échéancier défini par l'État. En revanche, si un nouveau déficit de compensation était créé, il serait intégré en totalité dans l'évaluation des charges à compenser en application du principe général de calcul.

Pour garantir la transparence quant à l'évolution des charges de service public, la CRE continuera à afficher, à titre informatif, le montant total du déficit supporté par EDF.

#### *3.4.2. Réévaluation des charges imputables aux missions de service public de l'énergie incombant aux opérateurs au titre de l'année en cours*

Les modalités d'évaluation des charges de service public de l'énergie incombant aux opérateurs prévoyaient jusqu'alors un calcul des charges qui opérait une distinction entre les années paires et impaires : la CRE évaluait chaque année pour l'année suivante le montant prévisionnel de charges, lequel était corrigé de l'écart entre le montant des charges effectivement constatées au titre de l'année précédente et le montant des compensations recouvrées au titre de cette même année.

L'article 9 du projet de décret modifie ces dispositions en ajoutant au périmètre des charges à compenser l'écart entre la dernière estimation du montant des charges pour l'année en cours et le montant des compensations qui devraient être recouvrées pour cette même année. La CRE devra ainsi mener, en complément des exercices de prévision des charges pour l'année à venir et de calcul des charges constatées pour l'année précédente, un exercice de mise à jour de l'évaluation des charges pour l'année en cours.

La CRE estime que la prise en compte, dans l'évaluation du montant des charges à compenser, des résultats d'un tel exercice de mise à jour, ne présente pas un intérêt avéré. Elle est au contraire de nature à rendre moins lisible un dispositif qui présente déjà de multiples complexités, notamment pour le suivi de l'évolution des charges. Cet exercice occasionne par ailleurs une augmentation de la charge de travail de la CRE, dans un contexte de réduction du délai qui lui est accordé pour l'évaluation des charges.

Pour autant, une mise à jour de l'évaluation des charges pour l'année en cours pourrait avoir un intérêt en termes de pilotage de l'exécution budgétaire en cours d'année, en permettant par exemple un redimensionnement des budgets affectés aux charges de service public de l'énergie en fonction de cette nouvelle estimation. Un tel exercice serait de nature à maîtriser les frais financiers à compenser aux opérateurs. Le cas échéant, si le gouvernement l'estimait nécessaire, la CRE propose de communiquer les résultats de cette mise à jour dans une délibération spécifique pour simple information et non pour prise en compte dans l'évaluation du montant des charges à compenser.

La CRE propose ainsi que le c) du I de l'article 9 soit supprimé, et que ce même article soit complété d'un III rédigé de la manière suivante : « *Avant le 15 juillet de chaque année, la Commission de régulation de l'énergie adresse aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie le résultat de la mise à jour de l'évaluation des charges de service public de l'énergie incombant aux opérateurs au titre de l'année en cours.* »

### **4. Effets de la réforme sur les ressources de la CRE**

Le calendrier d'évaluation des charges de service public par la CRE est considérablement réduit par la réforme de la CSPE. En effet, afin de pouvoir être intégrée dans le calendrier budgétaire, la proposition de la CRE relative au montant des charges doit être publiée avant le 15 juillet, contre le 15 octobre précédemment. L'exercice de contrôle et d'évaluation des charges par la CRE, qui commence au 31 mars, sera donc désormais concentré sur une période de 3 mois et demi au lieu de 6 mois et demi. Pendant cette période, la CRE ne sera plus en capacité d'affecter des ressources aux autres

missions relatives aux charges de service public, telles que l'examen d'arrêtés tarifaires, l'instruction des appels d'offres ou des contrats de gré à gré dans les ZNI, ou les audits des coûts de filières prévues par les dispositions de l'article 36 du projet de décret relatif au complément de rémunération.

Plus généralement, si la réaffectation aux Douanes des missions anciennement assumées par la CRE s'agissant des opérations de recouvrement des contributions, devrait lui permettre de redéployer progressivement certaines de ses ressources, la multiplication des appels d'offres pour les installations de production d'électricité à partir d'ENR exerce une pression accrue sur celles-ci. Dans un contexte de réduction régulière des moyens alloués à la CRE, sa capacité à respecter les délais qui lui sont fixés s'en trouve amoindrie.

## **5. Avis de la CRE**

La CRE émet un avis défavorable aux modalités prévues par les articles 7 et 9 du projet de décret, qui prévoient, pour le premier, une augmentation du plafond de compensation de 80 à 100 % des surcoûts de production évités par les projets de stockage, de MDE ou d'importation de l'électricité et, pour le second, la prise en compte d'une reprévision de charges dans sa proposition annuelle. Elle demande le maintien du plafond de 80 % et la suppression dans le cadre du calcul des charges de cette reprévision, laquelle pourrait faire l'objet, si le gouvernement l'estimait pertinent pour faciliter le pilotage budgétaire, d'une délibération spécifique en cours d'année pour simple information et non pour prise en compte dans l'évaluation du montant des charges à compenser.

La CRE émet un avis favorable aux autres dispositions du projet de décret. Elle note toutefois que les délais qui lui sont impartis pour procéder au calcul des charges sont considérablement réduits. Pendant cette période, elle ne sera pas en mesure d'affecter les ressources adéquates aux autres missions relatives aux charges de service public, telles que l'instruction des appels d'offres.

Fait à Paris, le 27 janvier 2016

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Philippe de LADOUCKETTE