

DELIBERATION N° 2023-200

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juillet 2023 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2024 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023

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

En application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est chargée de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie à compenser pour l'année suivante. La présente délibération évalue ainsi les charges à compenser en 2024.

En outre, la CRE procède exceptionnellement, par le biais de la présente délibération, à la réévaluation des charges à compenser en 2023, en application de la dérogation prévue par le XII de l'article 181 de la loi de finances pour 2023¹, qui permet à la CRE de réévaluer les charges à compenser en 2023 en cours d'année. Cette réévaluation des charges pour l'année en cours s'inscrit dans un contexte de crise des prix de gros ayant affecté de manière substantielle les prévisions de charges à compenser, qui avait déjà conduit la CRE à procéder, en 2022, à deux évaluations des charges pour l'année 2023 :

- l'évaluation annuelle des charges dans sa délibération du 13 juillet 2022² ;
- une réévaluation, dans sa délibération du 3 novembre 2022³, afin de prendre en compte la forte évolution de paramètres structurants qui avaient fondé les évaluations des charges prévisionnelles dont, en premier lieu, la hausse significative des prix de gros de l'énergie.

Le corps de la délibération présente également la synthèse des charges de service public de l'énergie au titre des années 2021 (rappel des charges constatées dans le cadre de la délibération du 13 juillet 2022 précitée), 2022 (charges constatées), 2023 (charges prévisionnelles mises à jour) et 2024 (charges prévisionnelles), ainsi que le bilan des charges à compenser en 2023 et 2024 aux opérateurs qui en résultent.

Le cadre juridique en vigueur est rappelé s'agissant de la définition des charges de service public de l'énergie (articles R. 121-25 et suivants du code de l'énergie) ainsi que des modalités de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie réalisée par la CRE (articles R. 121-30 et suivants du code de l'énergie). Le cadre spécifique au présent exercice de calcul des charges, qui conduit à évaluer à la fois les charges pour 2024 et à réévaluer les charges pour 2023, est également précisé, ainsi que les adaptations nécessaires des formules de calcul de ces charges.

La délibération comporte également huit annexes qui :

- précisent le détail des charges retenues au titre des différentes années ;
- détaillent la méthodologie d'évaluation appliquée ;
- comportent des analyses sur l'évolution des charges.

¹ LOI n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² Délibération de la CRE du 13 juillet 2022 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

³ Délibération de la CRE du 3 novembre 2022 relative à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

SYNTHESE DES CHARGES A COMPENSER EN 2023 REEVALUEES ET DES CHARGES A COMPENSER EN 2024

La CRE réalise une **réévaluation des charges à compenser en 2023**, effectuée à titre dérogatoire en cours d'année, qui s'établit à **17,8 Md€**⁴. Ce montant intègre les principaux postes de charges suivants, dont les évolutions par rapport aux précédentes évaluations sont détaillées par la suite :

- des recettes prévisionnelles liées au soutien aux énergies renouvelables en métropole continentale, qui représentent un montant de charges négatives de **- 13,5 Md€** ;
- des charges liées au soutien en zones non interconnectées de **+ 2,9 Md€** ;
- des charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs de **+ 28,5 Md€**.

Les charges liées au soutien aux énergies renouvelables électriques et gazières représentent ainsi toujours une recette importante pour les finances publiques en 2023, de **13,5 Md€**, mais qui est inférieure de 25 Md€ aux recettes prévues dans la délibération du 3 novembre 2022, du fait de la forte baisse des prix de gros survenue depuis. Cette recette prévisionnelle comprend à la fois :

- **une contribution nette cumulée prévisionnelle des énergies renouvelables électriques au budget de l'Etat au titre de 2022 et 2023 de 6,5 Md€** ;
- des dépenses de 0,8 Md€ cumulé pour la filière du biométhane injecté ;
- des effets de régularisation des charges liées aux énergies renouvelables électriques et gazières, à hauteur de 7,8 Md€, par rapport aux montants versés aux opérateurs en 2022.

La plupart des filières d'énergies renouvelables électriques en métropole continentale représentent des recettes nettes (hors régularisations) pour le budget de l'Etat. La filière éolienne terrestre est le principal contributeur à la recette de **6,5 Md€** susmentionnée, à hauteur de **6,2 Md€** cumulés au titre de 2022 et 2023. A contrario, la filière photovoltaïque continue de représenter une charge pour le budget de l'Etat, plus faible que par le passé cependant (à hauteur de 1,0 Md€ cumulé), du fait du poids des contrats historiques à prix très élevés.

Cette contribution des énergies renouvelables électriques, et en particulier de la filière éolienne, dépend toutefois fortement du dispositif de déplaçonnement des contrats de complément de rémunération, prévu par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 : celui-ci représente une part importante de cette recette cumulée prévisionnelle de **6,5 Md€**, de l'ordre de 30 à 50 %. Il a plus généralement un impact structurant sur le long terme pour les finances publiques.

Les charges liées au soutien en zones non interconnectées à compenser en 2023 restent stables, à hauteur de 2,9 Md€, dans la mesure où les écarts sur les volumes et les prix d'achat restent modérés par rapport aux précédentes prévisions, et se compensent globalement.

Les charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) à compenser en 2023 sont en forte hausse par rapport à l'évaluation de novembre 2022, du fait du **poids important des dispositifs pour 2023, qui n'avaient pas été évalués précédemment**⁵ car les paramètres n'en étaient pas connus. Les charges au titre de 2023 s'élèvent ainsi à **23,5 Md€** pour l'électricité et 1,4 Md€ pour le gaz. Le reste des charges au titre des années précédentes ont, en revanche, été revues à la baisse par rapport à l'évaluation de novembre mais de manière moins sensible ; elles s'élèvent à **4,3 Md€**.

La présente délibération met ainsi en lumière le maintien d'une contribution positive des énergies renouvelables aux finances publiques dans un contexte de prix de gros de l'énergie qui restent élevés. Pour les charges à compenser en 2023, les recettes liées aux dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques et gazières (contributions nettes et régularisations) représentent ainsi environ la moitié des dépenses associées aux mesures de protection des consommateurs.

La CRE procède également, par la présente délibération, à l'évaluation annuelle des charges pour l'année 2024, fondées principalement sur les charges prévisionnelles au titre de 2024, s'élevant à **0,6 Md€**. Celles-ci n'intègrent pas, à ce stade, de dépenses liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs envisagées par le gouvernement pour 2024. Les recettes liées au soutien aux énergies renouvelables électriques (2,7 Md€) en métropole continentale, dont le montant est également fortement dépendant du dispositif de déplaçonnement des contrats de complément de rémunération, compensent en partie les charges liées au biométhane injecté (+ 0,9 Md€) et au soutien dans les zones non interconnectées (+ 2,2 Md€).

⁴ La CRE avait procédé le 13 juillet 2022 à une première évaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023, qui s'élevaient à - 11,1 Md€ et à une réévaluation exceptionnelle le 3 novembre 2022 à un niveau bien inférieur (- 32,7 Md€), afin de prendre en compte l'amplification de la hausse des prix de gros de l'énergie durant l'été 2022.

⁵ Hormis le montant redevable en 2023 du bouclier électricité 2022.

Charges de service public de l'énergie au titre des années 2021 à 2024, hors mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs)

En application de la délibération de la CRE du 29 juin 2023 portant décision sur la méthodologie d'évaluation des charges de service public de l'énergie en métropole continentale⁶, les prévisions de charges de service public de l'énergie en métropole continentale sont notamment établies sur la base des prix de gros à terme constatés entre le 15 et le 31 mai 2023.

Charges au titre de 2024

Le montant prévisionnel des charges de service public de l'énergie au titre de l'année 2024 s'élève à **707,1 M€**, en baisse (- **834,9 M€**, soit - **54 %**) par rapport au montant constaté des charges au titre de l'année 2022 (**1 542,0 M€**). Cette évolution résulte de plusieurs effets :

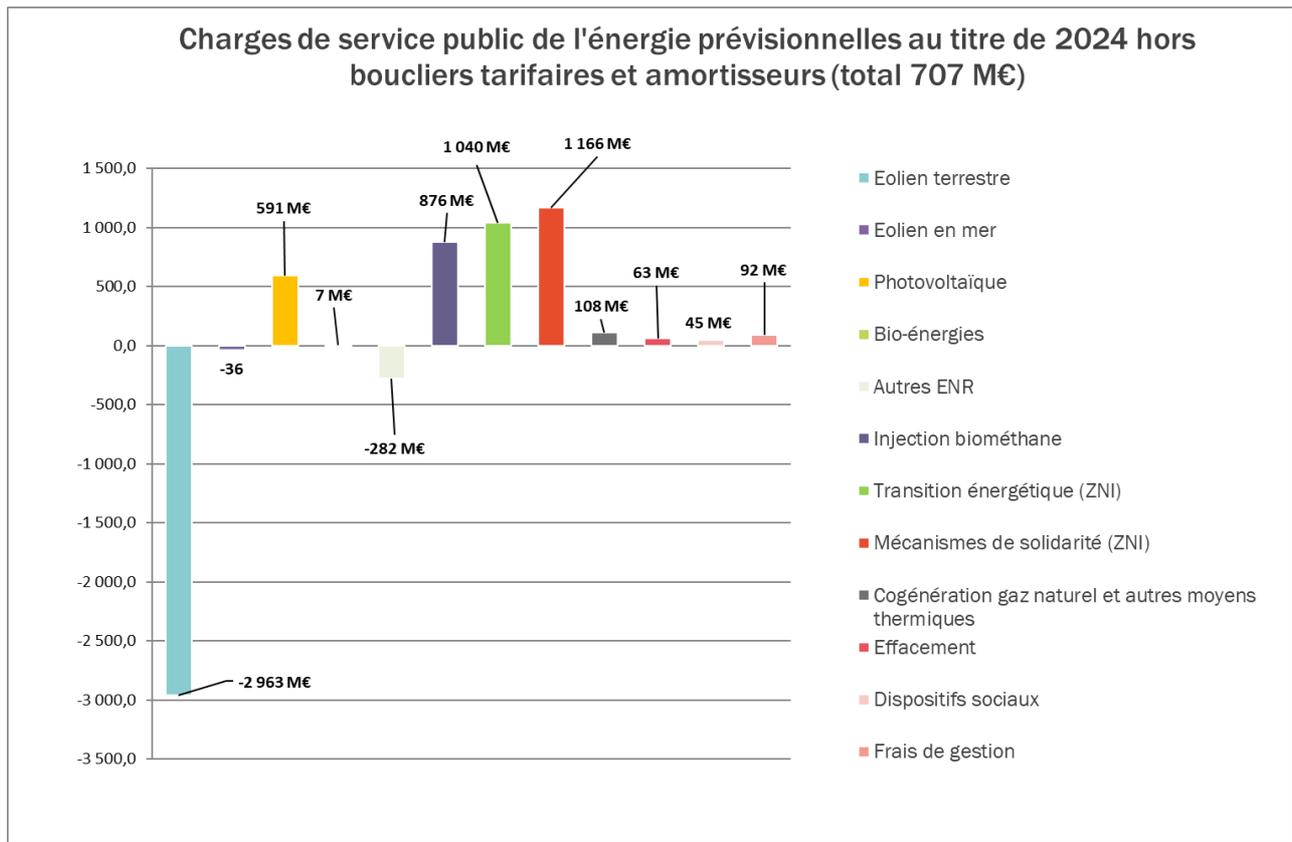
- i. la baisse de - **828,1 M€** des charges liées aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale. Elle s'explique essentiellement par la hausse de la valorisation de la part de l'énergie produite sous obligation d'achat vendue à terme par EDF : ces volumes ont été valorisés dans un contexte de prix plus élevés, augmentant le coût évité moyen (pour l'obligation d'achat, le coût évité unitaire moyen passe de 173 €/MWh à 191 €/MWh, soit + 18 €/MWh en moyenne). La valorisation des productions soutenues sur le marché est ainsi supérieure à leur tarif d'achat ou de référence (fixé pour leur assurer une rémunération raisonnable), ce qui génère au global des montants de charges négatifs et donc un gain pour les finances publiques ;
- ii. l'augmentation de **797,1 M€** (x 10) des charges liées à l'achat de biométhane injecté résultant de la baisse des références de prix de gros du gaz de l'ordre de 49 €/MWh en moyenne, impliquant une baisse du coût évité. Cet effet est renforcé par les prévisions de raccordements d'un nombre croissant d'installations et de l'augmentation importante de la quantité de gaz injecté (+ 5,7 TWh, soit une multiplication par 1,8).
- iii. les charges dans les ZNI passent de 2 486 M€ constatées en 2022 à une prévision de 2 206,1 M€ pour 2024, soit une baisse de - **279,9 M€**. Cette baisse est principalement la conséquence d'une augmentation des recettes liée aux hausses des tarifs réglementés de vente en 2022 puis en 2023 (+ 650,7 M€) supérieure à la hausse attendue des coûts de production en raison de la conversion de plusieurs centrales aux biomasses solide et liquide à La Réunion.

Au titre de 2024, le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale représente ainsi un montant total négatif de charges de service public de l'énergie (soit une contribution positive au budget de l'Etat) de - 2,7 Md€, dont - 3,0 Md€ pour l'éolien terrestre. Les autres postes de charges restent positifs : les charges liées aux ZNI représentent 2,2 Md€ (dont près de la moitié sont inclus dans la sous-action « Soutien à la transition énergétique »), le soutien à l'injection de biométhane 0,9 Md€, le soutien à la cogénération au gaz naturel 0,1 Md€, les frais de gestion des contrats de soutien 0,09 Md€, le soutien à l'effacement de consommation d'électricité 0,06 Md€ et les dispositifs sociaux 0,04 Md€.

La production prévisionnelle des énergies renouvelables électriques soutenues en métropole continentale est de 64,6 TWh en 2024, contre 59,9 TWh prévus en 2023 et une production constatée de 61,3 TWh en 2022. La hausse de ce volume est très mesurée, notamment du fait des nombreuses résiliations anticipées intervenues en 2022 et, dans une moindre mesure, en 2023, ainsi que de l'arrivée à échéance de nombreux contrats d'obligation d'achat. Ce volume est aussi affecté par les mesures d'urgence prises à l'été 2022, permettant à certaines installations lauréates d'appels d'offres de reporter la prise d'effet de leur contrat de complément de rémunération pour vendre leur production d'électricité sur les marchés pendant une période limitée.

Les installations de cogénération au gaz naturel devraient produire 5,2 TWh en 2024, une production en baisse par rapport à celle prévue en 2023 (5,8 TWh) et celle constatée en 2022 (6,7 TWh), du fait de l'arrivée à échéance et de résiliations anticipées de contrats d'achat. Les prévisions d'injection de biométhane sur l'année 2024 s'élèvent, elles, à 12,4 TWh, contre 9,3 TWh prévus pour l'année 2023 (mise à jour de la prévision) et 6,7 TWh effectivement injectés au cours de l'année 2022.

⁶ Délibération de la CRE n° 2023-177.



Charges au titre de 2023

La mise à jour de la prévision des charges au titre de 2023 conduit à un niveau global de charges négatives, de **- 1 548,5 M€**, au lieu du montant prévisionnel de - 16 498,6 M€ évalué dans la délibération de la CRE du 3 novembre 2022. Cette forte évolution à la hausse est principalement portée par la réévaluation à la hausse de **13 927,8 M€** des charges liées au soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale, qui s'explique essentiellement par la baisse des références de prix de marché considérées (pour l'obligation d'achat, le coût évité unitaire moyen passe d'un niveau prévisionnel en novembre 2022 de 383 €/MWh à un niveau prévisionnel actualisé de 236 €/MWh, soit - 148 €/MWh en moyenne).

Charges au titre de 2022

Les charges constatées au titre de 2022 s'établissent à **1 542,0 M€**. Cela représente une baisse de **7 268,3 M€** par rapport à la première prévision des charges au titre de 2022, présentée dans la délibération de juillet 2021⁷ (8 810,3 M€). Cette forte baisse est surtout portée par la hausse des prix de gros de l'électricité, qui augmente la valorisation de l'énergie soutenue et entraîne une baisse des surcoûts associés.

En revanche, le niveau est revu à la hausse par rapport au montant de - 8 983,6 M€ évalué dans la délibération du 3 novembre 2022, qui se fondait sur des prix de gros de l'électricité prévisionnels pour la fin de l'année 2022 bien plus élevés que ceux qui se sont matérialisés *in fine*.

Charges au titre de 2021

Pour rappel, les charges constatées au titre de 2021 sont inchangées par rapport à la délibération annuelle du 13 juillet 2022 et s'établissent à 6 121,6 M€ : elles sont inférieures de **1 876,3 M€** à la mise à jour de la prévision effectuée en juillet 2021 au titre de cette même année (7 997,9 M€). Cette régularisation à la baisse est une des composantes du calcul des charges à compenser en 2023 réévaluées dans le cadre de la présente délibération.

Charges de service public de l'énergie liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs)

Les pertes de recettes pour les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel au titre des boucliers tarifaires et amortisseurs appliqués entre le 1^{er} novembre 2021 et le 1^{er} février 2024 constituent des charges de service public de l'énergie.

⁷ Délibération de la CRE du 15 juillet 2021 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2022.



Le montant total des charges liées aux boucliers et amortisseurs au titre de 2023 s'élève à **24 873,1 M€**, dont **23 522,6 M€** pour les fournisseurs d'électricité et 1 350,5 M€ pour les fournisseurs de gaz naturel.

Le montant total des charges liées aux boucliers et amortisseurs au titre de 2021 et 2022 s'élève **4 321,0 M€**, dont 825,9 M€ pour les fournisseurs d'électricité et **3 495,2 M€** pour les fournisseurs de gaz naturel. Ces montants intègrent une évolution de - 11,2 M€ sur les charges constatées au titre de 2021 pour le bouclier gaz**.

Les charges à compenser pour 2023 prennent en compte les charges au titre de 2021, 2022 et 2023, dont sont déduits les acomptes déjà versés en 2022. Des frais financiers sont ajoutés par ailleurs⁸.

	Réévaluation de novembre 2022		Délibération annuelle de juillet 2023	
	Electricité	Gaz naturel	Electricité	Gaz naturel
Charges au titre de 2023*	- 1 047,3 M€	0,0 M€	23 522,6 M€	1 350,5 M€
Charges au titre de 2022	882,5 M€	3 549,3 M€	825,9 M€	3 154,7 M€
Charges au titre de 2021	0,0 M€	351,6 M€	0,0 M€	351,6 M€**
Déduction de l'acompte versé en 2022	- 131,3 M€	- 579,9 M€	- 131,3 M€	- 579,9 M€
Charges à compenser en 2023	- 296,1 M€	3 321,0 M€	24 217,2 M€	4 276,9 M€
	3 024,9 M€		28 494,1 M€	

	Electricité	Gaz naturel
Charges au titre de 2024	0 M€	0 M€
Régularisation au titre de 2023	0 M€	0 M€
Régularisation au titre de 2022	0 M€	0 M€
Reliquat des années antérieures à 2022	0 M€	- 11,2 M€**
Charges à compenser en 2024	0 M€	- 11,2 M€
	- 11,2 M€	

*Lors de la réévaluation de novembre 2022, les charges prévisionnelles 2023 ne portaient que sur le montant redevable en 2023 au titre du bouclier électricité 2022. Il n'y avait pas d'évaluation de charges liées aux futurs dispositifs mis en œuvre en 2023, dont les paramètres n'étaient pas connus.

** Les charges constatées au titre de 2021 pour le bouclier gaz telles que réévaluées s'élèvent à 340,4 M€. L'écart est pris en compte en tant que reliquat au titre années antérieures à 2022 et intégré au montant des charges à compenser en 2024.

Réévaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023

En prenant en compte les éléments précités, les écarts de recouvrement constatés en 2022 (notamment le recouvrement par EDF de montants au titre du complément de prix ARENH CP2 portant sur l'année 2021.) ainsi que les autres composantes des charges, qui sont inchangées par rapport à la délibération annuelle de juillet 2022 – à savoir les régularisations sur les années antérieures à 2021 (reliquats), les frais financiers, les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et de Powernext⁹ – le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023 s'élève à **17 818,9 M€**. Elles sont ainsi supérieures de **50,5 Md€ (dont environ 25 Md€ résultant de l'introduction des dispositifs de boucliers et amortisseurs tarifaires pour 2023)** à l'évaluation de novembre 2022, qui aboutissait à un niveau de – **32 673,5 M€**.

La ventilation de ce montant de charges par poste de charges (correspondant aux actions budgétaires du programme dédié) est donnée dans le Tableau 7 (page 21).

⁸ En application des articles L. 121-19-1 et L. 121-41 du code de l'énergie, les écarts entre les prévisions et les charges constatées portent intérêt, à un taux fixé à 1,72 % par l'article R. 121-31.

⁹ L'entreprise Powernext est compensée des charges dues à l'enregistrement des installations de production sur le compte de l'État, l'émission des garanties d'origine et leur mise aux enchères. Une nouvelle mise en concurrence devant avoir lieu pour la gestion de cette activité à partir de 2024, aucune charge n'est retenue au titre de 2024 dans le cadre de la présente délibération.



Charges hors boucliers tarifaires et amortisseurs (dont EnR et ZNI)	Charges au titre de 2023	- 1 548,5 M€
	Régularisation 2022	-7 268,3 M€
	Régularisation 2021	- 1 876,3 M€
	Reliquats antérieurs à 2021	30,2 M€
	Complément de prix ARENH	-1,5 M€
	Défaut de recouvrement 2022	0,1 M€
	Frais financiers	-14,8 M€
	Frais de gestion Caisse des dépôts et consignations et Powernext	1,0 M€
	TOTAL	-10 679,2 M€
Charges boucliers tarifaires et amortisseurs	Charges au titre de 2023	24 873,1 M€
	Charges au titre de 2022	3 980,6 M€
	Charges au titre de 2021	351,6 M€
	Déduction acomptes versés en 2022	-711,2 M€
	Frais financiers	3 M€
	TOTAL	28 497,1 M€
TOTAL Charges à compenser en 2023		17 818,9 M€

Evaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2024

En prenant en compte les éléments ci-dessus ainsi que les autres composantes des charges – notamment les régularisations sur les années antérieures à 2022 (reliquats), les frais financiers, les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et de Powernext et le recouvrement supplémentaire prévu au cours de l'année 2023 au titre du complément de prix ARENH CP2 portant sur l'année 2022 – le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2024 s'élève à **647,3 M€**.

La ventilation de ce montant de charges par poste de charges (correspondant aux actions budgétaires du programme dédié) est donnée dans le Tableau 9 (page 23).

Charges hors boucliers tarifaires et amortisseurs (dont EnR et ZNI)	Charges au titre de 2024	707,1 M€
	Régularisation 2023	0,0 M€
	Régularisation 2022	0,0 M€
	Complément de prix ARENH	-22,1 M€
	Reliquats antérieurs 2022	43,6 M€
	Frais financiers	-104,6 M€
	Frais de gestion Caisse des dépôts et consignations et Powernext	0,4 M€
	TOTAL	624,3 M€
Charges boucliers tarifaires et amortisseurs	Reliquats antérieurs 2022	-11,2 M€
	Frais financiers	34,0 M€
	TOTAL	22,8 M€
TOTAL Charges à compenser en 2024		647,2 M€

SOMMAIRE

1. CADRE JURIDIQUE	8
1.1 PERIMETRE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE	8
1.2 ÉVALUATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE DANS LE CAS GENERAL.....	9
2. CADRE SPECIFIQUE A L'EXERCICE ACTUEL.....	12
2.1 REEVALUATION EXCEPTIONNELLE DES CHARGES POUR L'ANNEE EN COURS 2023.....	12
2.2 ADAPTATION DES MODALITES DE CALCUL DES CHARGES POUR 2023 ET 2024	12
3. CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE HORS CHARGES LIEES AUX MESURES EXCEPTIONNELLES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS (BOUCLIERS TARIFAIRES ET AMORTISSEURS).....	14
3.1 RAPPEL DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE CONSTATEES AU TITRE DE 2021.....	14
3.2 CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE CONSTATEES AU TITRE DE 2022.....	14
3.3 MISE A JOUR DE LA PREVISION DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE AU TITRE DE 2023	16
3.4 PREVISION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE AU TITRE DE 2024.....	17
4. CHARGES LIEES AUX BOUCLIERS TARIFAIRES ET AMORTISSEURS.....	18
4.1 CHARGES AU TITRE DE 2021 ET 2022.....	18
4.2 CHARGES AU TITRE DE 2023	18
4.3 SYNTHESE	19
5. REEVALUATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES A COMPENSER EN 2023.....	20
6. EVALUATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES A COMPENSER EN 2024	22
7. IMPACTS DE LA CRISE DES PRIX DE GROS DE L'ENERGIE SUR LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE	24
7.1 DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE TOUJOURS NEGATIVES S'AGISSANT DU SOUTIEN AUX ENERGIES RENOUVELABLES EN FRANCE METROPOLITAINE CONTINENTALE, MAIS EN FORTE HAUSSE PAR RAPPORT AUX PREVISIONS PRECEDENTES.....	24
7.2 DES RISQUES DE PERTES DE RECETTES POUR L'ETAT PAR RAPPORT AUX PREVISIONS DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE	27
7.3 DES DEPENSES EN LEGERE BAISSSE PAR RAPPORT AUX ESTIMATIONS PRECEDENTES DE LA CRE AU TITRE DES BOUCLIERS TARIFAIRES ET AMORTISSEURS.....	29
7.4 UNE PRISE EN COMPTE D'EFFETS DE TRESORERIE POUR LES OPERATEURS SUPPORTANT DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE A POURSUIVRE	30

1. CADRE JURIDIQUE

1.1 Périmètre des charges de service public de l'énergie

Les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie les conduisent, dans le cadre de leurs missions, à supporter des charges compensées par l'État ou à reverser des montants à l'État :

- en électricité : les charges de service public, définies aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 du code de l'énergie, regroupent :
 - les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération ;
 - les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI) ;
 - les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité ;
 - les surcoûts liés au soutien à l'effacement ;
- en gaz, les charges de service public, définies à l'article L. 121-36 du code de l'énergie, regroupent les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux clients en situation de précarité et les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Ces différents surcoûts peuvent être positifs ou négatifs.

Les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d'électricité ou de gaz du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) sont également compensées par l'État en tant que charges de service public en application de l'article 181 de la loi de finances pour 2022¹⁰ et de l'article 181 de la loi de finances pour 2023.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, en application de la réforme de la fiscalité énergétique prévue par la loi de finances rectificative pour 2015 et le décret du 18 février 2016 relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie, le financement du soutien aux énergies renouvelables était intégré au budget de l'État par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». Ce compte était financé, depuis le 1^{er} février 2017, par une partie des recettes des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et le charbon (TICC) ainsi que par le produit de la mise aux enchères des garanties d'origine par l'État. Le reste des charges de service public de l'énergie, à savoir la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées, le soutien à la cogénération au gaz naturel et les dispositifs sociaux, était financé au travers du budget général.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, en application de l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » a été supprimé et toutes les charges de service public de l'énergie sont inscrites au sein d'un programme budgétaire dédié du budget général de l'Etat.

Ce programme budgétaire, décomposé en actions et sous-actions, apporte une lisibilité des dépenses de l'État permettant de financer les différents objectifs de politique énergétique regroupés dans les charges de service public de l'énergie. Le Tableau 1 présente cette décomposition, utilisée également par la CRE pour ventiler les charges de service public de l'énergie et les exposer dans la présente délibération et ses annexes.

¹⁰ LOI n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Tableau 1 : Nomenclature du programme budgétaire dédié aux charges de service public de l'énergie

Actions	Sous-actions
1. Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	1. Éolien terrestre
	2. Éolien en mer
	3. Photovoltaïque
	4. Bio-énergies (dont biogaz et bois-énergie)
	5. Autres énergies (dont petite hydraulique, incinération d'ordures ménagères et géothermie)
2. Soutien à l'injection de biométhane	
3. Soutien dans les zones non interconnectées	1. Soutien à la transition énergétique dans les ZNI
	2. Mécanismes de solidarité avec les ZNI
4. Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	
5. Soutien aux effacements de consommation	
6. Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	1. Compensation des versements au fonds de solidarité logement
	2. Dispositif de mise à disposition des données de consommation d'énergie
	3. Autres dispositifs de lutte contre la précarité énergétique
7. Frais divers	1. Frais financiers et de gestion des contrats (dont défauts de recouvrement)
	2. Frais d'intermédiation (frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et frais de Powernext pour la mise aux enchères des garanties d'origine)
	3. Compléments de prix liés à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ¹¹
8. Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	1. Mesures à destination des consommateurs d'électricité
	2. Mesures à destination des consommateurs de gaz

1.2 Évaluation des charges de service public de l'énergie dans le cas général

En application de l'article L. 121-9 du code de l'énergie, la CRE est chargée de l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie.

Les articles R. 121-25 et suivants du code de l'énergie précisent la définition des charges de service public de l'énergie. Les articles R. 121-30 et suivants du code de l'énergie définissent les modalités d'évaluation des charges de service public de l'énergie par la CRE.

Le I de l'article R. 121-30 du code de l'énergie précise les dates avant lesquelles les opérateurs supportant des charges de service public doivent adresser leurs déclarations à la CRE, soit le 31 mars pour les charges constatées au titre de l'année écoulée et le 30 avril pour 1) la mise à jour des prévisions de charges au titre de l'année en cours et 2) les prévisions de charges au titre de l'année à venir.

Le II de l'article R. 121-31 du code de l'énergie prévoit que la CRE adresse une évaluation annuelle du montant des charges de service public de l'énergie au ministre chargé de l'énergie avant le 15 juillet de chaque année.

L'article R. 121-32 du code de l'énergie prévoit que la CRE notifie avant le 31 décembre à chaque opérateur ayant fait une déclaration le montant prévisionnel des charges imputables aux missions de service public de l'énergie qu'elle retient pour l'année suivante.

¹¹ L'article L. 336-5 du code de l'énergie prévoit qu'une partie des compléments de prix ARENH recouverts par EDF soit déduite de la compensation devant être versée à EDF au titre des charges de service public de l'énergie.

Les montants du complément de prix ARENH sur l'année 2021 ont été définis dans les délibérations de la CRE du 30 juin 2022 et du 13 décembre 2022 ; le montant recouvert à ce titre par EDF en 2022 est intégré au calcul des charges à compenser pour 2023. Dans sa délibération du 29 juin 2023 portant décision sur le calcul du complément de prix ARENH sur l'année 2022, la CRE a notifié le montant devant être recouvert à ce titre par EDF en 2023, il est intégré au calcul des charges à compenser pour 2024.

Pour plus de précision, voir l'annexe 5 de la présente délibération.

En application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie, lors de l'évaluation annuelle des charges réalisée par la CRE en année N, le montant des charges de service public de l'énergie à compenser aux opérateurs au cours de l'année suivante N+1 correspond :

- au montant prévisionnel des charges au titre de l'année N+1 (annexe 1) ;
- augmenté ou diminué de la mise à jour de la prévision de l'année N, correspondant à :
 - l'écart entre la mise à jour de la prévision de charges au titre de l'année N (annexe 2) et les charges prévisionnelles intégrées à l'évaluation des charges à compenser au cours de l'année N¹² ;
 - l'écart entre les charges à compenser pour l'année N notifiées aux opérateurs et la prévision de recouvrement au cours de l'année N (annexe 5)¹⁴ ;
- augmenté ou diminué de la régularisation de l'année N-1, correspondant à :
 - l'écart entre les charges constatées au titre de l'année N-1 (annexe 3) et les charges prévisionnelles intégrées à l'évaluation des charges à compenser au cours de l'année N¹³ ;
 - l'écart entre les charges à compenser pour l'année N-1 notifiées aux opérateurs et les compensations recouvrées au cours de l'année N-1 (annexe 5)¹⁴ ;
- augmenté ou diminué des charges nouvellement constatées au titre des années antérieures. Les opérateurs peuvent ainsi déclarer des charges au titre des années antérieures qui ne pouvaient être prises en compte lors des déclarations de charges précédentes : il s'agit de reliquats (annexe 4) ;
- réduit d'une part, fixée à 75 %¹⁵ par arrêté du ministre chargé de l'énergie, du montant des valorisations financières des garanties d'origine « biométhane » délivrées pour les contrats d'achat signés avant le 9 novembre 2020¹⁶ ;
- réduit du montant de la valorisation financière des garanties de capacités, en application de l'article L. 121-24 du code de l'énergie¹⁷ ;
- augmenté ou diminué des intérêts prévus aux articles L. 121-19-1 et L. 121-41 du code de l'énergie, calculés opérateur par opérateur, par application du taux de 1,72 % à la moyenne du déficit ou de l'excédent de compensation constaté l'année précédente (annexe 6) ;
- augmenté du montant prévisionnel des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, au vu de la déclaration prévue au III de l'article R. 121-30 du code de l'énergie, ce montant comprenant l'écart constaté entre les frais prévisionnels et les frais effectivement constatés au titre de l'année N-1 (annexe 6) ;
- augmenté du montant prévisionnel des frais de gestion et d'inscription au registre national des garanties d'origine pour la mise aux enchères prévue à l'article L. 314-14-1 du code de l'énergie, arrêté dans les conditions précisées au IV de l'article R. 121-30 et corrigé, le cas échéant, de l'écart constaté entre le montant des frais prévisionnels et celui des frais supportés au titre de l'année N-1 par l'organisme mentionné à l'article L. 314-14 (annexe 6).

En application de l'article 181 de la loi de finances pour 2022 et de l'article 181 de la loi de finances pour 2023, les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d'électricité ou de gaz du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) constituent également des charges de service public de l'énergie, ouvrant droit à compensation pour les opérateurs qui les supportent (annexe 8).

¹² Dans le cas général, ce sont les charges prévues initialement au titre de l'année N, objet de l'annexe 1 de la délibération de la CRE de mi-juillet N-1 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour l'année N.

¹³ Dans le cas général, ce sont les charges prévisionnelles mises à jour au titre de l'année N-1, objet de l'annexe 2 de la délibération de la CRE de mi-juillet N-1 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour l'année N.

¹⁴ Pour EDF, le montant des compensations recouvrées comprend, le cas échéant, la part des montants versés à EDF au titre du complément de prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique selon les modalités prévues à l'article R. 336-37 donnant lieu à déduction des versements de la compensation annuelle des charges de service public de l'énergie.

¹⁵ Cette part est réduite à 0 % lorsque le biométhane est utilisé en tant que carburant pour des véhicules.

¹⁶ En application du décret n° 2018-243 du 5 avril 2018 organisant la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources renouvelables, les acheteurs obligés ne sont plus subrogés dans les droits des producteurs à obtenir la délivrance des garanties d'origine de l'électricité produite dans le cadre d'un contrat d'achat et la valorisation financière des garanties d'origine ne vient plus en déduction des charges de service public de l'énergie.

Pour le biométhane injecté, des dispositions similaires ont été introduites par le décret n° 2020-1701 du 24 décembre 2020. Par dérogation, les contrats signés avant le 9 novembre 2020 bénéficient des dispositions en vigueur dans l'ancien régime, la déduction de la valorisation financière des garanties d'origine est alors intégrée dans les montants des charges au titre des années respectives (annexes 1, 2 et 3).

¹⁷ Cette valorisation est intégrée dans les montants des charges au titre des années concernées (annexes 1, 2 et 3).

Les sections suivantes présentent successivement le cadre spécifique de l'exercice actuel, avec notamment :

- des adaptations des modalités de calcul des charges à compenser pour une année donnée ;
- le rappel de l'évaluation des charges constatées au titre de 2021 réalisée en 2022, ainsi que l'évaluation des charges constatées au titre de 2022, de la mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2023 et des charges prévisionnelles au titre de 2024, à l'exception des charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs qui sont présentées dans une section dédiée.
- les synthèses des montants des charges pour les années 2023 et 2024 ;
- une analyse de l'impact de la crise des prix de gros sur l'évolution des charges et les recommandations qui en découlent.

Les charges de service public de l'électricité correspondent :

- aux surcoûts liés aux dispositifs de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération relevant de contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération conclus en application d'un arrêté tarifaire ou à l'issue d'un appel d'offres – y compris les coûts de gestion ;
- aux surcoûts de production et d'achat d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI), aux surcoûts liés aux projets de maîtrise de la demande de l'électricité ou de stockage dans ces territoires, ainsi qu'aux coûts d'études et de développement d'un projet d'approvisionnement d'intérêt public, mentionnés respectivement au e) et au f) du 2° de l'article L. 121-7 du code de l'énergie ;
- aux coûts résultant des appels d'offres incitant au développement des effacements de consommation ;
- aux coûts liés aux dispositifs sociaux (réductions sur les services de fourniture pour les bénéficiaires du chèque énergie, participation au dispositif en faveur des personnes en situation de précarité – fonds de solidarité pour le logement (FSL), mise à disposition des données de consommation, tarif de première nécessité) ;
- et aux pertes de recettes supportées par les fournisseurs d'électricité du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs.

Pour évaluer les surcoûts liés aux contrats d'achat en métropole continentale, la CRE calcule le coût évité par ces contrats, c'est-à-dire la valorisation qui peut être faite de la production soutenue. Elle s'appuie pour cela sur sa méthodologie relative à l'évaluation du coût évité définie dans sa délibération du 29 juin 2023¹⁸. Celle-ci prévoit que les prévisions de charges au titre des années 2023 (mise à jour de la prévision) et 2024 sont notamment réalisées en utilisant des références de prix de gros à terme constatées entre le 15 et le 31 mai 2023.

Les charges de service public de l'électricité sont supportées par Électricité de France (EDF), Électricité de Mayotte (EDM), Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna (EEWF), les entreprises locales de distribution (ELD), les autres fournisseurs d'électricité, RTE et les organismes agréés¹⁹.

Les charges de service public en gaz correspondent :

- aux surcoûts liés aux dispositifs de soutien au biométhane injecté ;
- aux coûts liés aux dispositifs sociaux (réductions sur les services de fourniture pour les bénéficiaires du chèque énergie, mise à disposition des données de consommation, tarif spécial de solidarité) ;
- et aux pertes de recettes supportées par les fournisseurs de gaz naturel du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs.

Elles sont supportées par les fournisseurs de gaz naturel.

Au total, **207** opérateurs présentent des charges (électricité et/ou gaz) à compenser en 2023 et 181 présentent des charges à compenser en 2024.

¹⁸ Délibération de la CRE du 29 juin 2023 portant décision sur la méthodologie d'évaluation des charges de service public de l'énergie en métropole continentale. Cette délibération constitue en premier lieu une reprise et une concaténation du corpus méthodologique préexistant.

¹⁹ Mentionnés à l'article L. 314-6-1 du code de l'énergie.

2. CADRE SPECIFIQUE A L'EXERCICE ACTUEL

2.1 Réévaluation exceptionnelle des charges pour l'année en cours 2023

Si, dans le cas général, l'évaluation annuelle des charges de service public de l'énergie par la CRE porte sur les charges à compenser pour l'année suivante, le XII de l'article 181 de la loi de finances pour 2023 prévoit un cadre dérogatoire pour l'évaluation des charges à compenser en 2023 : « *Par dérogation aux articles L. 121-9 et L. 121-37 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie peut, tout au long de l'année 2023, délibérer pour ajuster les montants des charges de service public de l'énergie pour l'année 2023, pour tenir compte notamment de l'évolution des prix de marché.* ». Cette disposition ouvre ainsi la possibilité de procéder à une réévaluation des charges de service public de l'énergie à compenser aux opérateurs lors de l'année en cours, pour l'année 2023.

Dans le cadre du présent exercice de calcul des charges de service public de l'énergie, la CRE procède à l'évaluation annuelle des charges pour l'année suivante (2024) et fait usage de la dérogation prévue par la loi de finances pour 2023 pour procéder à la réévaluation des charges pour l'année en cours (2023).

Cette réévaluation exceptionnelle des charges pour l'année en cours est justifiée par un contexte de crise des prix de gros, qui avait déjà conduit la CRE à procéder, par sa délibération du 3 novembre 2022, à une réévaluation des charges à la suite de sa délibération annuelle du 13 juillet 2022, afin de prendre en compte la hausse significative des prix de gros de l'énergie.

La délibération du 3 novembre 2022, sur la base de laquelle les montants de charges à compenser en 2023 ont été notifiés aux opérateurs, prévoyait, pour de nombreux cocontractants de contrats de soutien à la production d'énergie, le reversement de montants importants à l'Etat au cours de l'année 2023, dans la mesure où (i) la valorisation prévisionnelle de l'énergie soutenue, dans un contexte de prix de gros particulièrement élevés, excédait fortement les niveaux de tarifs garantis par les contrats de soutien et (ii) les opérateurs avaient reçu des compensations plus importantes que nécessaires au cours de l'année 2022²⁰, à régulariser. La CRE avait souligné dans cette même délibération qu'au vu de l'ampleur des enjeux financiers, le contexte de forte volatilité des prix de gros pouvait conduire au paiement de frais financiers par les opérateurs en cas de surcompensation ou à des difficultés de trésorerie en cas de sous-compensation.

Au vu de la baisse survenue depuis la fin de l'année 2022 des prix de gros de l'énergie, la gestion de ces contrats produit moins de recettes que les prévisions réalisées. Cela a donc conduit à une situation de sous-compensation des opérateurs. Plusieurs opérateurs ont ainsi indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de reverser à l'Etat les montants de charges notifiés pour 2023 à la suite de la réévaluation du 3 novembre 2022. Pour remédier à ces problèmes de trésorerie, des conventions *ad hoc* de reversement à l'Etat ont été conclues entre les opérateurs et la Direction Générale de l'Energie et du Climat, afin d'adapter les montants reversés au premier semestre 2023 par les opérateurs sur la base d'estimations se fondant sur des références de prix plus récentes.

Ce traitement des difficultés de trésorerie rencontrées par les opérateurs correspond aux recommandations formulées par la CRE dans ses délibérations du 13 juillet 2022 et du 3 novembre 2022. Elle avait en effet indiqué qu'elle privilégiait, pour les opérateurs qui rencontreraient des problèmes de trésorerie majeurs, en cas de baisse des prix de gros et de sous-compensation, la mise en place de modulations des flux financiers entre l'Etat et les opérateurs, indépendamment d'une réévaluation préalable des charges par la CRE (ces adaptations pouvant être prises en compte par la suite dans le calcul des charges).

La présente réévaluation par la CRE des charges à compenser pour 2023 devrait permettre d'ajuster les montants compensés aux opérateurs ou reversés par ces derniers au cours du second semestre 2023. In fine, les charges versées et perçues par les opérateurs en 2023 devraient correspondre aux montants définis en tant que réévaluation des charges pour 2023 dans la présente délibération.

2.2 Adaptation des modalités de calcul des charges pour 2023 et 2024

Le détail des modalités de calcul des charges est précisé dans l'annexe 6 : la formule de calcul des charges dans le cas général est rappelée et les adaptations nécessaires dans le cadre du présent exercice, afin de mener concomitamment la réévaluation des charges pour 2023 et l'évaluation des charges pour 2024, sont exposées.

En effet, la réévaluation des charges pour 2023 vise à tenir compte de l'ampleur de l'évolution des prix de gros en 2022 et 2023, et donc à considérer dans le calcul des charges pour 2023 les dernières estimations réalisées dans le cadre du présent exercice (i) des charges au titre de 2023, à savoir la mise à jour de la prévision au titre de 2023 (annexe 2) et des (ii) charges au titre de 2022, à savoir les charges constatées au titre de 2022 (annexe 3).

²⁰ Les compensations versées en 2022 correspondaient aux charges prévues par la CRE dans sa délibération n° 2021-230 du 15 juillet 2021, modifiées par sa délibération n° 2021-314 du 7 octobre 2021 : elles se fondaient sur des charges prévisionnelles au titre de 2022 et une mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2021, donc des références de prix prévisionnelles plus basses que les prix qui se sont in fine matérialisés fin 2021 et en 2022 dans le contexte de crise des prix de gros.

Les charges réévaluées pour 2023 intègrent donc comme termes principaux :

- la mise à jour de la prévision au titre de 2023 (annexe 2) ;
- la régularisation au titre de l'année 2022, entre :
 - les charges constatées au titre de 2022 (annexe 3) ;
 - les charges prévisionnelles au titre de 2022 intégrées à l'évaluation des charges à compenser au cours de l'année 2022, c'est-à-dire la prévision initiale au titre de 2022 réalisée lors de l'exercice de juillet 2021⁷ d'évaluation des charges pour 2022 ;
- la régularisation au titre de l'année 2021, qui est inchangée, entre :
 - les charges constatées au titre de 2021, établies dans les délibérations de la CRE du 13 juillet 2022 et du 3 novembre 2022 ;
 - les charges prévisionnelles au titre de 2021 intégrées à l'évaluation des charges à compenser au cours de l'année 2022, c'est-à-dire la prévision mise à jour au titre de 2022 réalisée lors de l'exercice de juillet 2021 d'évaluation des charges pour 2022.

Cette réévaluation des charges pour 2023 a également un impact sur l'évaluation des charges pour 2024. En effet, les régularisations des charges au titre de 2022 et 2023, tenant compte des dernières estimations réalisées (annexes 2 et 3), qui auraient été habituellement intégrées aux charges pour 2024, ont déjà été prises en compte dans la réévaluation des charges pour 2023 : il en résulte une simplification de la formule de calcul des charges pour 2024 fondée principalement sur la prévision des charges au titre de 2024 (annexe 1).

3. CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE HORS CHARGES LIÉES AUX MESURES EXCEPTIONNELLES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS (BOUCLIERS TARIFAIRES ET AMORTISSEURS)

3.1 Rappel des charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2021

Les charges de service public de l'énergie constatées au titre de l'année 2021, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, ont été évaluées par la CRE dans le cadre de sa délibération annuelle du 13 juillet 2022² à partir des déclarations effectuées par EDF, les ELD, les organismes agréés, EDM, EEWf, RTE et certains autres fournisseurs d'électricité et de gaz naturel. Ces déclarations ont été établies conformément aux règles de la comptabilité appropriée fixées par la CRE dans sa délibération du 17 février 2022²¹. Elles ont été contrôlées par les commissaires aux comptes des opérateurs ou, pour les régies, par leur comptable public. Elles ne sont pas modifiées dans le cadre du présent exercice de calcul des charges.

Pour rappel, le montant total des charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2021, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, s'élève à **6 121,6 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est exposé dans l'annexe 3 de la délibération annuelle du 13 juillet 2022. Le Tableau 2 ci-dessous compare ce montant avec la mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2021 (7 997,9 M€) établie par la CRE dans le cadre de sa délibération annuelle du 15 juillet 2021^{Erreur ! Signet non défini.}.

Tableau 2 : Charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2021

en M€		Charges constatées au titre de 2021	Mise à jour de la prévision au titre de 2021	Ecart en M€	Ecart en %
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	200,1	1 327,4	-1 127,3	-85%
	2. Eolien en mer	0,0	0,0	0,0	0%
	3. Photovoltaïque	2 275,7	2 706,2	-430,5	-16%
	4. Bio-énergies	503,4	593,0	-89,6	-15%
	5. Autres énergies	-24,8	173,7	-198,5	-114%
	TOTAL	2 954,4	4 800,2	-1 845,8	-38%
2. Injection biométhane		221,9	383,3	-161,3	-42%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	566,2	598,5	-32,3	-5%
	2. Mécanismes de solidarité	1 625,8	1 443,8	182,0	13%
	TOTAL	2 192,0	2 042,3	149,7	7%
4. Cogénération et autres moyens thermiques		654,0	669,0	-15,0	-2%
5. Effacement		13,1	17,2	-4,0	-23%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	24,1	23,8	0,3	1%
	2. Afficheur déporté	0,0	0,2	-0,2	-100%
	3. Autres	4,8	4,2	0,7	16%
	TOTAL	29,0	28,2	0,8	3%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	57,2	57,9	-0,7	-1%
Total		6 121,6	7 997,9	-1 876,3	-23%

Les charges constatées au titre de 2021 sont inférieures de **1 876,3 M€ (soit - 23 %)** par rapport à la mise à jour de la prévision effectuée en juillet 2021 au titre de cette même année. Cet écart est intégré à la réévaluation des charges de service public à compenser en 2023 ; il est inchangé par rapport aux délibérations de la CRE du 13 juillet 2022 et 3 novembre 2022 évaluant les charges pour 2023.

3.2 Charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2022

Les charges de service public de l'énergie constatées au titre de l'année 2022, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, ont été évaluées par la CRE lors du présent exercice de contrôle et calcul des charges, à partir des déclarations effectuées par EDF, les ELD, les organismes agréés, EDM, EEWf, RTE et certains autres fournisseurs d'électricité et de gaz naturel. Ces déclarations ont été établies conformément aux règles de la comptabilité appropriée fixées par la CRE dans sa délibération du 23 février 2023²². Elles ont été contrôlées par les commissaires aux comptes des opérateurs ou, pour les régies, par leur comptable public.

²¹ Délibération de la CRE du 17 février 2022 portant décision sur les règles de la comptabilité appropriée applicables aux opérateurs supportant des charges de service public de l'énergie pour la déclaration des charges constatées et sur le format de déclaration des charges prévisionnelles.

²² Délibération de la CRE du 23 février 2023 portant décision sur les règles de la comptabilité appropriée applicables aux opérateurs supportant des charges de service public de l'énergie pour la déclaration des charges constatées et sur le format de déclaration des charges prévisionnelles.

La CRE a opéré des contrôles automatiques et des contrôles par échantillonnage des charges déclarées. Ces contrôles, ainsi que les demandes de justifications supplémentaires, ont conduit certains opérateurs à procéder à des déclarations rectificatives.

S'agissant des coûts de gestion, la CRE a appliqué les principes retenus dans sa délibération du 29 juin 2023¹⁸, qui cadre la compensation des frais de gestion supportés par les ELD, les organismes agréés et les acheteurs de biométhane injecté au titre de la mise en œuvre des dispositifs de soutien. En conséquence, pour les postes de coûts pour lesquels la CRE a adopté un principe de plafonnement des frais, elle a compensé les montants déclarés par les opérateurs dans la limite des plafonds exposés dans sa délibération. S'agissant des acheteurs de biométhane, compte tenu du contexte exceptionnel de volatilité des prix de gros du gaz et de leurs niveaux très élevés observés en 2022, la CRE a estimé nécessaire d'adapter, pour cet exercice de déclaration et de manière dérogatoire, le plafond des frais de gestion liés à la revente sur les marchés des volumes de biométhane injecté achetés. Le détail de cette adaptation est présenté à la section F de l'annexe 3. La CRE continuera à s'assurer par la suite que les coûts exposés n'excèdent pas la « limite des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus » prévue par la loi²³. En particulier, en application de la délibération du 29 juin 2023 précitée, les frais de gestion prévisionnels feront aussi l'objet d'un plafonnement dès le prochain exercice annuel de contrôle et calcul des charges.

Le montant total des charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2022, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, s'élève à **1 542,0 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est décrit en annexe 3. Le Tableau 2 compare ce montant avec la prévision initiale des charges au titre de 2022 (8 810,3 M€) établie par la CRE dans le cadre de sa délibération annuelle de juillet 2021, ainsi qu'avec la mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2022 (- 8 983,6 M€) établie par la CRE dans le cadre de sa délibération de novembre 2022.

Tableau 3 : Charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2022

en M€		Charges constatées au titre de 2022 (Juil 23)	Prévision initiale au titre de 2022 (Juil 21)	Ecart en M€	Ecart en %	Mise à jour de la prévision au titre de 2022 (nov 22)	Ecart en M€	Ecart en %
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	-2 317,0	1 277,7	-3 594,7	-281%	-9 370,1	7 053,0	75%
	2. Eolien en mer	-15,2	82,3	-97,5	-118%	-169,0	153,8	91%
	3. Photovoltaïque	1 104,3	2 957,8	-1 853,5	-63%	-706,6	1 811,0	256%
	4. Bio-énergies	-118,8	624,7	-743,5	-119%	-747,6	628,8	84%
	5. Autres énergies	-507,8	211,3	-719,1	-340%	-904,3	396,5	44%
	TOTAL	-1 854,5	5 153,8	-7 008,3	-136%	-11 897,6	10 043,1	84%
2. Injection biométhane		78,7	712,9	-634,2	-89%	-112,2	190,9	170%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	547,9	670,3	-122,4	-18%	592,6	-44,7	-8%
	2. Mécanismes de solidarité	1 938,2	1 493,3	444,9	30%	1 956,6	-18,5	-1%
	TOTAL	2 486,0	2 163,6	322,5	15%	2 549,2	-63,2	-2%
4. Cogénération et autres moyens thermiques		659,9	646,1	13,7	2%	286,0	373,8	131%
5. Effacement		72,0	40,0	32,0	80%	86,6	-14,6	-17%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	24,9	24,1	0,8	3%	24,6	0,4	1%
	2. Afficheur déporté	1,8	0,2	1,6	824%	4,7	-2,8	-60%
	3. Autres	7,7	6,6	1,1	17%	7,1	0,6	9%
	TOTAL	34,4	30,9	3,5	11%	36,3	-1,8	-5%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	65,4	62,9	2,5	4%	68,1	-2,7	-4%
Total		1 542,0	8 810,3	-7 268,3	-82%	-8 983,6	10 525,6	117%

Les charges constatées au titre de 2022 sont inférieures de **- 7 268,3 M€** par rapport à la prévision initiale au titre de cette même année, effectuée en juillet 2021. Cet écart est intégré à la réévaluation des charges de service public à compenser en 2023, comme détaillé au sein de la section 2.4.

Les principaux sous-jacents de la hausse (**+ 10 525,6 M€**) entre les charges constatées au titre de 2022 et la mise à jour de la prévision au titre de cette même année effectuée en novembre 2022, sur laquelle se fondaient notamment les charges pour 2023 notifiées aux opérateurs fin 2022, sont les suivants :

- En premier lieu, la hausse de 10 043,1 M€ (84 %) des charges liées aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale. Elle s'explique essentiellement par la forte baisse des prix de gros de l'électricité considérés pour l'établissement des charges (en moyenne, évolution de - 76,4 €/MWh de la valorisation marché de l'électricité produite).
- S'agissant de l'obligation d'achat du biométhane injecté, la hausse de 190,9 M€ est principalement due à la baisse des prix de gros du gaz (- 21 €/MWh en moyenne), entraînant un coût évité plus faible.
- Les charges liées à la cogénération au gaz naturel en métropole continentale augmentent aussi fortement, de **373,8 M€ (131 %)**, sous le même effet de baisse des prix de gros de l'électricité. La hausse est cependant légèrement atténuée par la baisse des prix du gaz, qui entraîne la baisse du coût d'achat pour cette filière.

²³ Article L. 121-7 du code de l'énergie.



3.3 Mise à jour de la prévision de charges de service public de l'énergie au titre de 2023

La mise à jour de la prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2023, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, a été réalisée par la CRE d'une part, à partir des éléments transmis par les opérateurs ayant souhaité actualiser leur prévision de charges initiale ou la transmettant pour la première fois et, d'autre part, sur la base des prix constatés jusqu'en mai et des prix de gros à terme²⁴ pour la fin de l'année. Les charges initialement prévues au titre de 2023 ont été évaluées lors de la délibération annuelle de la CRE en juillet 2022²⁵ et ont fait exceptionnellement l'objet d'une réévaluation en novembre 2022²⁶. Dans la mesure où les opérateurs sont responsabilisés financièrement sur la qualité de ces prévisions, puisque les écarts portent intérêt au taux de 1,72 %, la CRE a repris les éléments transmis, après avoir attiré, le cas échéant, l'attention des opérateurs sur d'éventuelles erreurs manifestes.

La mise à jour du montant total des charges de service public de l'énergie prévisionnelles au titre de 2023, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, s'élève à **- 1 548,5 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est présenté en annexe 2. Le Tableau 3 compare ce montant avec le montant de la prévision initiale réévaluée (en novembre 2022) des charges au titre de 2023 (- 16 498,6 M€). Les charges prévisionnelles mises à jour au titre de 2023 sont intégrées à la réévaluation des charges de service public à compenser en 2023, comme détaillé au sein de la section 2.4.

Tableau 4 : Mise à jour de la prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2023

en M€		Mise à jour de la prévision 2023	Prévision initiale au titre de 2023 (réévaluation de nov 22)	Ecart (M€)	Ecart en %
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	-3 866,2	-12 773,3	8 907,1	70%
	2. Eolien en mer	-105,6	-592,3	486,7	82%
	3. Photovoltaïque	-81,3	-2 744,0	2 662,6	97%
	4. Bio-énergies	-131,7	-1 268,7	1 137,0	90%
	5. Autres énergies	-454,4	-1 188,8	734,4	62%
TOTAL		-4 639,3	-18 567,1	13 927,8	75%
2. Injection biométhane		727,3	-756,1	1 483,4	196%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	796,2	748,1	48,1	6%
	2. Mécanismes de solidarité	1 661,7	1 729,9	-68,2	-4%
TOTAL		2 457,9	2 478,0	-20,1	-1%
4. Cogénération et autres moyens thermiques		-258,2	157,5	-415,7	-264%
5. Effacement		33,0	72,0	-39,0	-54%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	26,6	24,8	1,8	7%
	2. Afficheur déporté	12,7	12,6	0,1	1%
	3. Autres	6,9	6,4	0,4	7%
TOTAL		46,2	43,9	2,3	5%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	84,5	73,2	11,3	15%
Total		-1 548,5	-16 498,6	14 950,1	91%

L'écart entre les prévisions représente une hausse majeure de **91 %**. Les principales explications de cette évolution sont les suivantes :

- Cette hausse majeure est principalement portée par la hausse des charges liées aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale de **13 927,8 M€ (+ 75 %)**. Elle s'explique essentiellement par la baisse des références de prix de marché considérées (en moyenne, évolution de - 147,6 €/MWh de la valorisation marché de l'électricité produite). Cette hausse est cependant atténuée par l'intégration d'une recette de 1 308,1 M€²⁷ en 2023 correspondant au rattrapage du déplafonnement des contrats de complément de rémunération en 2022 (cf. section 7.2.2).
- La prévision de charges liées à l'obligation d'achat de biométhane injecté est revue à la hausse de 1 483,4 M€, principalement en raison de la baisse importante des prix de gros du gaz (baisse de l'ordre de - 134 €/MWh. Cet effet est modéré par le retard de mise en service de plusieurs installations (- 2 592,0 GWh PCS sur l'année).

²⁴ Les prix de gros de l'électricité et du gaz servent de référence au calcul des coûts évités par l'obligation d'achat d'électricité et de gaz en métropole continentale (à l'exception des ELD pour les volumes d'électricité substitués à l'approvisionnement au tarif de cession). Les prévisions pour les années 2023 et 2024 s'appuient notamment sur les prix à terme constatés entre le 15 et le 31 mai 2023. La même référence est retenue pour évaluer la valorisation de l'énergie produite par les installations sous complément de rémunération.

²⁵ Annexe 1 de la délibération de la CRE du 13 juillet 2022 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

²⁶ Annexe 1 de la délibération de la CRE du 3 novembre 2022 relative à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

²⁷ Au total, les montants dus par les producteurs en tant que rattrapage au titre de 2022 représentent 1,7 Md€ : afin de tenir compte des délais de recouvrement par EDF OA, 75 % de ce montant sont intégrés aux charges au titre de 2023 et 25 % sont intégrés aux charges au titre de 2024.

- Les charges liées à la cogénération au gaz naturel en métropole continentale diminuent de **- 415,7 M€ (- 264 %)**. En effet, le coût d'achat pour cette filière diminue fortement en raison de la baisse prévisionnelle des prix de gros du gaz. Toutefois, la valorisation de l'énergie produite diminue également, au même titre que celle des énergies renouvelables, ce qui modère la baisse des charges.

3.4 Prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2024

La prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2024, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, a été réalisée par la CRE à partir des prévisions transmises par les opérateurs concernés. Dans la mesure où les opérateurs sont responsabilisés financièrement quant à la qualité de ces prévisions, puisque les écarts portent intérêt au taux de 1,72 %, la CRE a repris les éléments transmis, après avoir attiré, le cas échéant, l'attention des opérateurs sur d'éventuelles erreurs manifestes.

Le montant total des charges de service public de l'énergie prévisionnelles au titre de 2024, hors charges liées aux boucliers tarifaires et amortisseurs, s'élève à **707,1 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est présenté en annexe 1. Le Tableau 4 compare ce montant avec la mise à jour de la prévision des charges au titre de 2023 présentée en section 3.3. Les charges prévisionnelles au titre de 2024 sont intégrées à l'évaluation des charges de service public à compenser en 2024, comme détaillé au sein de la section 2.4.

Tableau 5 : Prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2024

en M€		Charges au titre de 2024	Mise à jour de la prévision au titre de 2023	Ecart en M€	Ecart en %
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	-2 963,2	-3 866,2	903,0	23%
	2. Eolien en mer	-35,6	-105,6	70,1	66%
	3. Photovoltaïque	591,1	-81,3	672,4	827%
	4. Bio-énergies	6,8	-131,7	138,5	105%
	5. Autres énergies	-281,7	-454,4	172,7	38%
	TOTAL	-2 682,6	-4 639,3	1 956,7	42%
2. Injection biométhane		875,8	727,3	148,5	20%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	1 040,1	796,2	243,9	31%
	2. Mécanismes de solidarité	1 166,0	1 661,7	-495,7	-30%
	TOTAL	2 206,1	2 457,9	-251,8	-10%
4. Cogénération et autres moyens thermiques		107,8	-258,2	366,0	142%
5. Effacement		63,0	33,0	30,0	91%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	26,7	26,6	0,1	0%
	2. Afficheur déporté	11,7	12,7	-1,0	-8%
	3. Autres	6,5	6,9	-0,4	-5%
	TOTAL	44,9	46,2	-1,3	-3%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	92,0	84,5	7,5	9%
Total		707,1	-1 548,5	2 255,6	146%

Le montant total des charges prévisionnelles de service public de l'énergie au titre de 2024 est en hausse de **2 255,6 M€** par rapport à la mise à jour du montant des charges prévisionnelles au titre de 2023, soit une hausse majeure de **+ 146 %**.

Les principales explications de cette évolution sont les suivantes :

- Cette hausse est principalement portée par la hausse des charges liées aux énergies renouvelables électriques en métropole de **1 956,7 M€ (+ 42 %)**. Elle s'explique essentiellement par la baisse de la valorisation de l'énergie quasi certaine conduisant à une baisse du coût évité ; les volumes au titre de 2023 (notamment pour le premier trimestre) ont été vendus dans un contexte de prix très élevés : le coût évité unitaire moyen pour la part quasi certaine passe ainsi de 290 €/MWh à 175 €/MWh entre 2023 et 2024, soit une baisse de - 115 €/MWh. Cette hausse, comme pour les charges au titre de 2023, est modérée par l'intégration d'une recette de 436,1 M€ en 2024 correspondant au rattrapage du déplafonnement des contrats de complément de rémunération en 2022 (cf. section 7.2.2).
- Les charges liées à la cogénération au gaz naturel en métropole continentale augmentent de **366,0 M€**, sous le même effet. La hausse des prix à terme du gaz à terme augmente aussi le coût d'achat pour cette filière.
- L'augmentation de 148,5 M€ des charges liées à l'achat de biométhane injecté résulte de l'augmentation du volume soutenu (+ 32 %). Cette hausse est légèrement atténuée par la hausse des prix de gros du gaz à terme, de l'ordre de 9,2 €/MWh en moyenne.

- La baisse des charges liées au soutien dans les ZNI (- 251,8 M€) tient principalement à la hausse des recettes tarifaires en anticipation du mouvement tarifaire du 1^{er} février 2024 (+ 363,4 M€), qui est partiellement compensée par la hausse globale des coûts de production en raison de la conversion de centrales thermiques situées à La Réunion aux biomasses solide et liquide.

4. CHARGES LIEES AUX BOUCLIERS TARIFAIRES ET AMORTISSEURS

La CRE a évalué les charges en résultant au titre des années 2021, 2022 et 2023, à partir des déclarations transmises par les fournisseurs concernés. Elles sont présentées dans l’annexe 8 de la présente délibération.

4.1 Charges au titre de 2021 et 2022

La loi de finances pour 2022, telle que modifiée par la loi de finances rectificative pour 2022 et la loi de finances pour 2023, prévoit dans son article 181 les gels des tarifs réglementés de vente d’électricité et de gaz naturel. Elle dispose également que les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d’électricité et de gaz naturel pour leurs offres aux tarifs réglementés (hors EDF) ainsi que pour leurs offres de marchés constituent des charges de service public de l’énergie.

Le montant total des charges liées aux boucliers et amortisseurs au titre de 2021 et 2022 s’élève **4 321,0 M€**, dont 825,9 M€ pour les fournisseurs d’électricité et **3 495,2 M€** pour les fournisseurs de gaz naturel. Ces montants intègrent une évolution de - 11,2 M€ sur les charges constatées au titre de 2021 pour le bouclier gaz, qui est intégrée aux charges à compenser en 2024, en tant que reliquat antérieur à 2022. S’y ajoutent des frais financiers²⁸.

Par ailleurs, des acomptes ont été versés en 2022 à certains fournisseurs de gaz naturel et d’électricité, en application respectivement du III et du X de l’article 181 de la loi de finances pour 2022. Les montants correspondants viennent en déduction des charges à compenser aux opérateurs en 2023, en tant que compensations recouvrées pour l’année 2022.

4.2 Charges au titre de 2023

La loi de finances pour 2023 prévoit dans son article 181 les gels des tarifs réglementés de vente d’électricité et de gaz naturel. Elle dispose également que les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d’électricité et de gaz naturel pour leurs offres aux tarifs réglementés ainsi que pour leurs offres de marchés à raison de prix réduits constituent des charges de service public de l’énergie.

La loi de finances pour 2023 prévoit également au IX de son article 181 le dispositif dit « d’amortisseur », qui a été décliné par le décret n° 2022-1774 du 31 décembre 2022 modifié par le décret n° 2023-61 du 3 février 2023, en deux mécanismes dits de « sur-amortisseur » pour les TPE non éligibles au bouclier et ayant souscrit à leur contrat en 2022 à un prix supérieur à 280 €/MWh, et d’amortisseur classique pour les autres TPE, PME et collectivités éligibles aux critères de l’amortisseur. Le mécanisme consiste à faire supporter par l’Etat, dans la limite de 90 % de la consommation historique 50 % du prix entre 180 et 500 €/MWh pour l’amortisseur classique et 100 % du prix au-dessus de 230 €/MWh pour le suramortisseur.

S’agissant des charges liées au bouclier gaz 2023, il convient de noter que la CRE a retenu dans son évaluation une date de fin de bouclier au 30 juin 2023. Le gouvernement n’a pas prolongé à ce jour le bouclier tarifaire gaz au deuxième semestre. Aucune perte prévisionnelle entre juillet 2023 et décembre 2023, ni postérieure n’est donc intégrée dans la présente évaluation.

S’agissant des charges liées au bouclier électricité, les pertes de recettes supportées entre le 1^{er} février 2023 et le 31 janvier 2024 constituent des charges au titre de 2023. Les montants unitaires utilisés pour le calcul des pertes ont été mis à jour à la suite de la délibération de la CRE du 22 juin 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d’électricité à compter du 1^{er} août 2023. Sans décision du gouvernement quant au niveau de gel applicable à compter du 1^{er} août 2023, une hypothèse de stabilité du gel a été retenue. Les montants unitaires prévisionnels sont à présent les suivants (en €/MWh) :

Tableau 5 : Montants unitaires utilisés dans le calcul des pertes prévisionnelles au titre du bouclier tarifaire 2023 (€/MWh)

Montant Unitaire Rés bleu	144,59
Montant Unitaire Pro bleu	144,94
Montant Unitaire jaune	123,56
Montant Unitaire vert	136,33
Tarif de Cession	147,02

²⁸ En application des articles L. 121-19-1 et L. 121-41 du code de l’énergie, les écarts entre les prévisions et les charges constatées portent intérêt, à un taux fixé à 1,72 % par l’article R. 121-31.



Enfin, l'évaluation des charges au titre de 2023 prend en compte le montant redevable à verser en 2023 au titre du bouclier tarifaire 2022. En effet, le XI de l'article 181 de la loi de finances pour 2022 prévoit que " la différence entre, d'une part, la compensation des pertes de recettes mentionnées au VIII, en tenant compte du versement prévu au X, et, d'autre part, le versement dû à l'Etat prévu au IX est compensée à partir de 2023 [...]". A cet effet, les montants redevables par les fournisseurs entre le 1er février 2023 et le 31 janvier 2024 au titre du bouclier tarifaire électricité 2022 sont calculés à partir des montants redevables unitaires mis à jour de 16,41 €/MWh pour les résidentiels et de 18,07 €/MWh pour les petits professionnels. Ils génèrent des charges négatives au titre de 2023.

S'agissant de l'année 2023, des acomptes ont également été versés et sont versés mensuellement, à certains fournisseurs de gaz naturel et d'électricité, en application respectivement du V et du X de l'article 181 de la loi de finances pour 2023. L'administration ajustera le versement de ces acomptes en cours d'année en fonction des pertes prévisionnelles évaluées par la présente délibération. Aucun écart de recouvrement prévisionnel entre les montants versés en 2023 et les charges pour 2023 réévaluées dans le cadre de la présente délibération n'est donc intégré à ce stade ; l'éventuel solde des versements sera pris en compte, le cas échéant, dans le cadre de l'exercice CSPE de juillet 2024.

Le montant total des charges liées aux boucliers et amortisseurs au titre de 2023 s'élève à **24 873,1 M€**, dont **23 522,6 M€** pour les fournisseurs d'électricité et 1 350,5 M€ pour les fournisseurs de gaz naturel.

4.3 Synthèse

Le détail des montants des charges à compenser en 2023 et 2024 est présenté ci-dessous :

	Réévaluation de novembre 2022		Délibération annuelle de juillet 2023	
	Electricité	Gaz naturel	Electricité	Gaz naturel
Charges au titre de 2023	- 1 047,3 M€	0,0 M€	23 522,6 M€	1 350,5 M€
Charges au titre de 2022	882,5 M€	3 549,3 M€	825,9 M€	3 154,7 M€
Charges au titre de 2021	0,0 M€	351,6 M€	0,0 M€	351,6 M€**
Déduction de l'acompte versé en 2022	- 131,3 M€	- 579,9 M€	- 131,3 M€	- 579,9 M€
Charges à compenser en 2023	- 296,1 M€	3 321,0 M€	24 217,2 M€	4 276,9 M€

	Electricité	Gaz naturel
Charges au titre de 2024	0 M€	0 M€
Régularisation au titre de 2023	0 M€	0 M€
Régularisation au titre de 2022	0 M€	0 M€
Reliquat des années antérieures à 2022	0 M€	- 11,2 M€
Charges à compenser en 2024	0 M€	- 11,2 M€

La CRE a également calculé les frais financiers à intégrer aux charges à compenser en 2023 et en 2024, qui s'élèvent respectivement à 3,0 M€ et **34,1 M€**.

5. REEVALUATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES A COMPENSER EN 2023

Compte tenu de ce qui précède ainsi que des écarts de recouvrement constatés en 2022 (notamment le recouvrement par EDF de montants au titre du complément de prix ARENH CP2 portant sur l'année 2021) et de plusieurs composantes inchangées par rapport à la délibération annuelle de juillet 2022 constituées (i) des frais de gestion déclarés par la Caisse des dépôts et consignations et par Powernext, (ii) des reliquats sur les années antérieures à 2021 et (iii) des frais financiers, le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023 s'élève à **17 818,9 M€**, au lieu du montant de **- 32 673,5 M€** évalué dans la délibération de novembre 2022.

Avant prise en compte des charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs), le montant des charges pour 2023 représente **- 10 679,2 M€**.

La répartition de ce montant par type d'opérateur est présentée dans le Tableau 6, tandis que le détail par opérateur figure à l'annexe 6. La formule du calcul des charges de service public de l'énergie pour 2023 y est également expliquée.

Tableau 6 : Montant des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023

	M€	Mise à jour de la prévision au titre de 2023 (annexe 2)	Charges constatées au titre de 2022 (annexe 2)	Prévision initiale au titre de 2022 ⁽¹⁾	Charges constatées au titre de 2021 ⁽²⁾	Mise à jour de la prévision au titre de 2021 ⁽¹⁾	Écart de recouvrement 2022 (annexe 5)	Écart de recouvrement 2021 ⁽²⁾	Reliquats antérieurs à 2021 ⁽²⁾	Frais financiers 2021 ⁽²⁾	Charges prévisionnelles 2023	
		CP'23	CC22	CP'22	CC21	CP'21	CP22 - CR22	CP21 - CR21	R21	FF21	CP23	
EDF		-2 627,3	1 525,6	7 620,4	5 626,9	7 141,7	-1,5	0,0	22,1	-9,7	-10 226,0	
Électricité de Mayotte		155,9	143,5	122,4	112,7	119,9	0,0	0,0	0,7	-0,3	170,0	
Entreprises locales de distribution		154,7	-269,8	319,0	137,4	320,7	0,0	0,0	7,0	-0,7	-611,1	
Autres fournisseurs, organismes agréés		723,3	61,3	701,5	225,5	391,8	0,1	0,0	0,4	-3,7	-86,3	
RTE		33,0	72,0	40,0	13,1	17,2	0,0	0,0	0,0	-0,3	60,7	
Autres acteurs en ZNI		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Électricité & Eau de Wallis-et-Futuna		11,9	9,3	6,9	6,0	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	13,5	
TOTAL hors BT et amo.		-1 548,5	1 542,0	8 810,3	6 121,6	7 997,9	-1,4	0,0	30,2	-14,8	-10 679,2	
BT et amo.		23 522,6	825,9	0,0	0,0	0,0	-131,3	0,0	0,0	0,0	24 217,2	
Fournisseurs d'électricité		23 522,6	825,9	0,0	0,0	0,0	-131,3	0,0	0,0	0,0	24 217,2	
Fournisseurs de gaz naturel		1 350,5	3 154,7	0,0	351,6	0,0	-579,9	0,0	0,0	3,0	4 279,9	
TOTAL BT et amo.		24 873,1	3 980,6	0,0	351,6	0,0	-711,2	0,0	0,0	3,0	28 497,1	
TOTAL		23 324,6	5 522,6	8 810,3	6 473,2	7 997,9	-712,6	0,0	30,2	-11,8	17 817,9	
											Frais de gestion CDC	0,031
											Frais enchères garanties d'origine	1,003
											Total charges à compenser pour 2023	17 818,9

(1) Charges objet des délibérations du 15 juillet 2021 et du 7 octobre 2021 relatives à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2022.

(2) Charges objet de la délibération du 15 juillet 2022 et du 3 novembre 2022 relatives à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023.

La répartition des charges à compenser en 2023 en fonction de la nomenclature budgétaire présentée au paragraphe 1.1 est détaillée dans le Tableau 7. En particulier, les frais financiers relatifs aux charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) sont intégrés dans la sous-action les regroupant.



Tableau 7 : Répartition par actions des charges de service public de l'énergie à compenser en 2023 (s'appuyant notamment sur les charges au titre de 2023, 2022 et 2021)

Actions	Sous-actions	Charges à compenser pour 2023 (M€)
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Éolien terrestre	-8 587,6
	2. Éolien en mer	-203,1
	3. Photovoltaïque	-2 359,4
	4. Bio-énergies	-965,1
	5. Autres énergies	-1 368,8
	TOTAL	-13 484,0
2. Injection biométhane		-68,0
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	652,1
	2. Mécanismes de solidarité	2 297,1
	TOTAL	2 949,2
4. Cogénération et autres moyens thermiques		-258,8
5. Effacement		61,0
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	27,7
	2. Afficheur déporté	14,2
	3. Autres	8,7
	TOTAL	50,5
7. Frais divers	1. Frais de gestion + Frais financiers + Défaut de recouvrement	75,5
	2. Frais d'intermédiation ⁽¹⁾	1,0
	3. Complément de prix ARENH	-1,5
	TOTAL	75,0
Total hors BT et amo.		-10 675,1
8. Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	1. Mesures à destination des consommateurs d'électricité	24 217,2
	2. Mesures à destination des consommateurs de gaz	4 276,9
	TOTAL	28 494,1
TOTAL		17 818,9

(1) Les frais d'intermédiation sont composés des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et de ceux de Powernext pour la mise aux enchères des garanties d'origine

6. EVALUATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES A COMPENSER EN 2024

Compte tenu de ce qui précède ainsi que (i) des frais de gestion déclarés par la Caisse des dépôts et consignations et par Powernext, (ii) du recouvrement supplémentaire prévu au cours de l'année 2023 au titre du complément de prix ARENH CP2 portant sur l'année 2022 et (iii) des frais financiers, le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2024 s'élève à **647,3 M€**.

Avant prise en compte des charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs), le montant des charges pour 2024 représente **623,9 M€**.

La répartition de ce montant par type d'opérateur est présentée dans le Tableau 8, tandis que le détail par opérateur figure à l'annexe 6. La formule du calcul des charges de service public de l'énergie pour 2024 y est également expliquée.

Tableau 8 : Montant des charges de service public de l'énergie à compenser en 2024 (s'appuyant notamment sur les charges au titre de 2024)

		Charges prévisionnelles au titre de 2024 (annexe 1)	Mise à jour de la prévision au titre de 2023 (annexe 2)	Charges intégrées au calcul du CP ₂₃ ⁽¹⁾	Charges constatées au titre de 2022 (annexe 3)	Charges intégrées au calcul du CP ₂₃ ⁽¹⁾	Écart de recouvrement prévisionnel 2023 (annexe 5)	Écart de recouvrement 2022 ⁽²⁾	Reliquats antérieurs à 2022 (annexe 4)	Frais financiers 2022 (annexe 6)	Charges prévisionnelles 2024
M€		CP ₂₄	CP ₂₃	CP ₂₃	CC ₂₂	CC ₂₂	CP ₂₃ - CR ₂₃	CP ₂₂ - CR ₂₂	R ₂₂	FF ₂₂	CP ₂₄
Hors charges liées aux BT et amo.	EDF	-419,4	-2 627,3	-2 627,3	1 525,6	1 525,6	-22,1	0,0	34,4	-86,5	-493,7
	Électricité de Mayotte	170,3	155,9	155,9	143,5	143,5	0,0	0,0	1,6	0,0	171,9
	Entreprises locales de distribution	39,7	154,7	154,7	-269,8	-269,8	0,0	0,0	5,7	-8,3	37,1
	Autres fournisseurs, organismes agréés	841,0	723,3	723,3	61,3	61,3	0,0	0,0	1,9	-10,1	832,8
	RTE	63,0	33,0	33,0	72,0	72,0	0,0	0,0	0,0	0,3	63,3
	Autres acteurs en ZNI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Électricité & Eau de Wallis-et-Futuna	12,7	11,9	11,9	9,3	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	12,6
	TOTAL hors BT et amo.	707,1	-1 548,5	-1 548,5	1 542,0	1 542,0	-22,1	0,0	43,6	-104,6	623,9
BT et amo.	Fournisseurs d'électricité	0,0	23 522,6	23 522,6	825,9	825,9	0,0	0,0	0,0	6,0	6,0
	Fournisseurs de gaz naturel	0,0	1 350,5	1 350,5	3 154,7	3 154,7	0,0	0,0	-11,2	28,1	17,0
	TOTAL BT et amo.	0,0	24 873,1	24 873,1	3 980,6	3 980,6	0,0	0,0	-11,2	34,1	23,0
TOTAL		707,1	23 324,6	23 324,6	5 522,6	5 522,6	-22,1	0,0	32,4	-70,5	646,9
Frais de gestion CDC											0,049
Frais enchères garanties d'origine											0,356
Total charges à compenser pour 2024											647,3

- (1) Au titre de 2023, les charges intégrées au calcul du CP₂₃ correspondent à la mise à jour de la prévision au titre de 2023 ; au titre de 2022, les charges intégrées au calcul du CP₂₃ correspondent aux charges constatées au titre de 2022.
- (2) Ecart de recouvrement 2022 déjà intégré au calcul des charges à compenser pour 2023 donc non pris en compte ici.

La répartition des charges à compenser en 2024 en fonction de la nomenclature budgétaire présentée au paragraphe 1.1 est détaillée dans le Tableau 9. En particulier, les frais financiers relatifs aux charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) sont intégrés dans la sous-action les regroupant.



Tableau 9 : Répartition par actions des charges de service public de l'énergie à compenser en 2024

Actions	Sous-actions	Charges à compenser pour 2024 (M€)
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Éolien terrestre	-2 963,8
	2. Éolien en mer	-35,6
	3. Photovoltaïque	597,9
	4. Bio-énergies	8,9
	5. Autres énergies	-280,2
TOTAL		-2 672,752
2. Injection biométhane		875,5
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	1 054,1
	2. Mécanismes de solidarité	1 182,3
TOTAL		2 236,4
4. Cogénération et autres moyens thermiques		111,5
5. Effacement		63,0
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	26,7
	2. Afficheur déporté	11,7
	3. Autres	6,5
TOTAL		44,9
7. Frais divers	1. Frais de gestion + Frais financiers + Défaut de recouvrement	21,5
	2. Frais d'intermédiation ⁽¹⁾	0,4
	3. Complément de prix ARENH	-22,1
TOTAL		-0,2
Total hors BT et amo.		658,5
8. Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	1. Mesures à destination des consommateurs d'électricité	0,0
	2. Mesures à destination des consommateurs de gaz	-11,2
	TOTAL	-11,2
TOTAL		647,3

(1) Les frais d'intermédiation sont composés des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et de ceux de Powernext pour la mise aux enchères des garanties d'origine

7. IMPACTS DE LA CRISE DES PRIX DE GROS DE L'ENERGIE SUR LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE

7.1 Des charges de service public de l'énergie toujours négatives s'agissant du soutien aux énergies renouvelables en France métropolitaine continentale, mais en forte hausse par rapport aux prévisions précédentes

7.1.1 L'atteinte de niveaux négatifs de charges de service public de l'énergie s'agissant du soutien aux énergies renouvelables en France métropolitaine continentale

Le coût du soutien aux installations de production d'énergie renouvelable pour les finances publiques correspond schématiquement à la différence entre :

- le niveau du tarif dont elles bénéficient : tarif d'achat dans le cadre du dispositif d'obligation d'achat et tarif de référence dans le cadre du dispositif de complément de rémunération ; et
- la valorisation de leur production sur les marchés de gros de l'électricité ou du gaz.

Ainsi, les charges de service public de l'énergie associées peuvent devenir négatives lorsque les prix de gros dépassent les niveaux de soutien prédéfinis – par arrêté tarifaire dans le cadre des guichets ouverts ou par les offres des producteurs dans le cadre des appels d'offres instruits par la CRE. Ces niveaux de soutien sont fixés en fonction des coûts complets estimés des installations pour assurer aux producteurs une rémunération raisonnable²⁹.

S'agissant des énergies renouvelables électriques en métropole continentale, les tarifs moyens et la valorisation de l'électricité unitaire moyenne (constatés pour 2021 et 2022 et prévisionnels pour 2023 et 2024) sont présentés dans le tableau ci-dessous :

€/MWh		2021	2022	2023	2024
Obligation d'achat	Tarif d'achat moyen	137	149	160	168
	Coût évité unitaire ³⁰	85,1	172,8	235,9	191,0
Complément de rémunération	Tarif de référence moyen	81	73	91	98
	Prix de référence moyen pour la valorisation de l'électricité	109,5	276,0	126,5	174,9

A partir de 2022 pour l'obligation d'achat, et dès 2021 pour le complément de rémunération, les prix de référence pour le calcul de la valorisation de l'électricité dépassent les tarifs moyens : les charges deviennent donc négatives s'agissant des énergies renouvelables électriques sur ces années-là.

Dans un contexte de prix élevés de l'électricité, les producteurs continuent donc à percevoir leur niveau de soutien habituel tandis que la valorisation très élevée de la production d'électricité soutenue bénéficie aux finances publiques. Elle permet de compenser une partie des dépenses importantes pour l'État que les prix de gros élevés de l'énergie génèrent par ailleurs (dépenses de protection des consommateurs sous la forme des boucliers et amortisseurs), au titre même des CSPE, du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs mises en œuvre pour faire face à la crise.

S'agissant du biométhane injecté, le tarif moyen et le prix de référence moyen du gaz sont présentés dans le tableau ci-dessous :

€/MWh	2021	2022	2023	2024
Tarif d'achat moyen	103	109	117	121
Coût évité unitaire	51	97	38	48

²⁹ En application des articles L. 314-4 et L. 314-20 du code de l'énergie.

³⁰ Comprenant à la fois le coût évité pour les volumes vendus à terme et le coût évité pour les volumes vendus sur les marchés de court terme. Au titre de 2022 et 2023, le détail et l'évolution des références utilisées est présenté en section 7.1.3.



Le coût évité unitaire étant inférieur au tarif d'achat moyen, les charges de service public de l'énergie liées au soutien au biométhane injecté restent donc positives.

7.1.2 Une recette prévisionnelle cumulée pour les finances publiques au titre de 2022, 2023 et 2024 de 9,2 Md€ en métropole continentale pour les énergies renouvelables électriques

Si les charges à compenser pour 2023 intègrent un montant de - 13,5 Md€ dans l'action budgétaire dédiée au soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale, ce montant représente à la fois (i) la contribution nette prévisionnelle des énergies renouvelables au budget de l'Etat au titre de 2022 et 2023 (de 6,5 Md€, détaillée ci-après) et (ii) d'importants effets de régularisation au titre des années 2021 et 2022, par rapport aux montants versés aux opérateurs au cours de l'année 2022.

La CRE prévoit que les énergies renouvelables électriques en métropole continentale représenteront une recette nette (hors régularisations) :

- de 1,9 Md€ au titre de 2022 ;
- de 4,6 Md€ au titre de 2023 ;
- de 2,7 Md€ au titre de 2024.

Les énergies renouvelables électriques en métropole continentale devraient donc représenter des contributions nettes importantes au budget de l'Etat au titre de ces trois années. Celles-ci peuvent être mis en regard du montant total du soutien apporté aux énergies renouvelables électriques entre 2003 et 2021, de 43,0 Md€ (cf. annexe 7) – dont un montant total de 11,5 Md€ pour la filière éolienne à terre et de 24,6 Md€ pour la filière photovoltaïque.

Il convient de noter que déplaçonnement des contrats de complément de rémunération (tel que décrit au paragraphe 7.2.2) représente une part considérable de cette recette cumulée prévisionnelle, de l'ordre de 30 à 50 %.

L'apport des différentes filières est contrasté : il dépend en effet 1) de l'écart entre le niveau moyen du tarif de soutien à la filière et les références de prix de marché, ainsi que 2) de la production totale de la filière.

Ainsi, la filière **éolienne à terre** représente l'essentiel de la recette attendue, au titre de 2023 et 2024, et constatée, au titre de 2022, à savoir 9,1 Md€ cumulés au titre des trois années du fait de son coût moyen unitaire relativement bas et de sa production importante (elle est à l'origine de 42 % de la production soutenue en métropole continentale en 2022). La filière **éolienne en mer**, avec une production qui reste comparativement faible et un coût unitaire actuellement plus élevé, représente 2 % de la recette cumulée au titre des trois années.

Les **bio-énergies** contribuent à hauteur de 3 % et la filière hydraulique à hauteur de 11 %.

Seul le surcoût associé à la filière **photovoltaïque** reste positif en cumulé, à hauteur de 1,6 Md€ au titre des trois années (1,1 Md€ au titre de 2022, - 0,1 Md€ au titre de 2023 et 0,6 Md€ au titre de 2024), pour 24 % de la production soutenue en 2022. Ce surcoût enregistre néanmoins une baisse notable par rapport aux années précédentes (il se situait, depuis 2016, entre 2,4 et 2,9 Md€ par an). Il convient cependant de noter la forte disparité entre les coûts des installations photovoltaïques, selon leurs tailles et caractéristiques et selon qu'elles bénéficient ou non d'un dispositif de soutien antérieur au moratoire de 2010³¹ sur le soutien aux installations photovoltaïques.

7.1.3 Des recettes en forte baisse par rapport à la précédente réévaluation des charges pour 2023

Dans la délibération du 3 novembre 2022 de réévaluation des charges à compenser en 2023, la CRE avait calculé, en s'appuyant sur les cotations des produits à terme entre le 15 et le 30 septembre 2022, que les énergies renouvelables électriques et gazières représenteraient des recettes prévisionnelles plus importantes pour les finances publiques, à hauteur de 11,5 Md€ au titre de 2022 et 19,3 Md€ au titre de 2023. La réévaluation à la baisse des recettes prévisionnelles que représentent les énergies renouvelables est principalement liée à la baisse des prix de gros de l'énergie survenue depuis fin 2022, les charges au titre de 2022 et 2023 étant à présent évaluées sur la base des prix constatés jusqu'à fin mai 2023 puis avec des hypothèses de prix basées sur les cotations des produits à terme entre le 15 et le 31 mai 2023.

Selon la méthodologie d'évaluation des charges en métropole continentale, une partie de la production du parc de production d'électricité sous obligation d'achat géré par EDF OA, dite puissance quasi-certaine, est vendue à terme

³¹ Concernant les contrats d'achat photovoltaïques concernés par la révision de leur tarif en application de l'article 225 de la loi n°2020-1721 de finances pour 2021, et compte tenu de l'incertitude pesant sur ces tarifs au moment des déclarations de charges, la CRE a pris en compte les déclarations des opérateurs et réalisera le cas échéant des régularisations à l'occasion des prochains exercices annuels d'évaluation des charges de service public de l'énergie. Par une décision en date du 27 janvier 2023, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du 26 octobre 2021 mettant en œuvre la révision des contrats photovoltaïques conclus entre 2006 et 2010 pour certains producteurs. L'Etat ayant décidé de ne pas poursuivre la révision, les producteurs concernés se verront notifier la poursuite de leur tarif historique à compter de la date de la décision du Conseil d'Etat et continueront donc de bénéficier jusqu'à la fin de leur contrat initial, soit pendant une durée moyenne d'environ 10 ans, des tarifs très élevés qui leur avaient été octroyés à l'époque. Cela représente une perte de recettes pour l'Etat.

par EDF OA dans le cadre d'appel d'offres dédié. Le reste de la production d'électricité soutenue en métropole continentale (part aléatoire de la production du parc sous obligation d'achat géré par EDF OA, contrats d'achat gérés par les ELD et les organismes agréés, ensemble des contrats de complément de rémunération) fait l'objet d'une valorisation à court terme sur les marchés. La part de l'électricité soutenue vendue à terme était ainsi de 45 % en 2022 et devrait être de 39 % en 2023. Les ventes à terme pour 2023 modèrent ainsi la hausse des charges liées à la baisse des prix depuis fin 2022, dans la mesure où une part importante des volumes d'électricité soutenus ont été valorisés en amont de l'année 2023 à des prix élevés.

Cet effet est bénéfique pour les finances publiques, d'autant plus que les charges liées aux mesures exceptionnelles de protection des consommateurs d'électricité au titre de 2023 sont principalement indexées sur des prix à terme en amont de l'année 2023 et ne prennent donc pas en compte la baisse des prix de gros observée depuis fin 2022. Les recettes générées par les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques et gazières (actions 1 et 2) représentent ainsi la moitié des charges associées aux mesures de protection des consommateurs.

Les références pour la valorisation de la production d'énergies renouvelables électriques au titre de 2022 et 2023 (coût évité unitaire) utilisées dans les différentes évaluations des charges au titre de 2022 et 2023 par la CRE sont présentées ci-dessous, avec une distinction entre les ventes court terme et les ventes à terme :

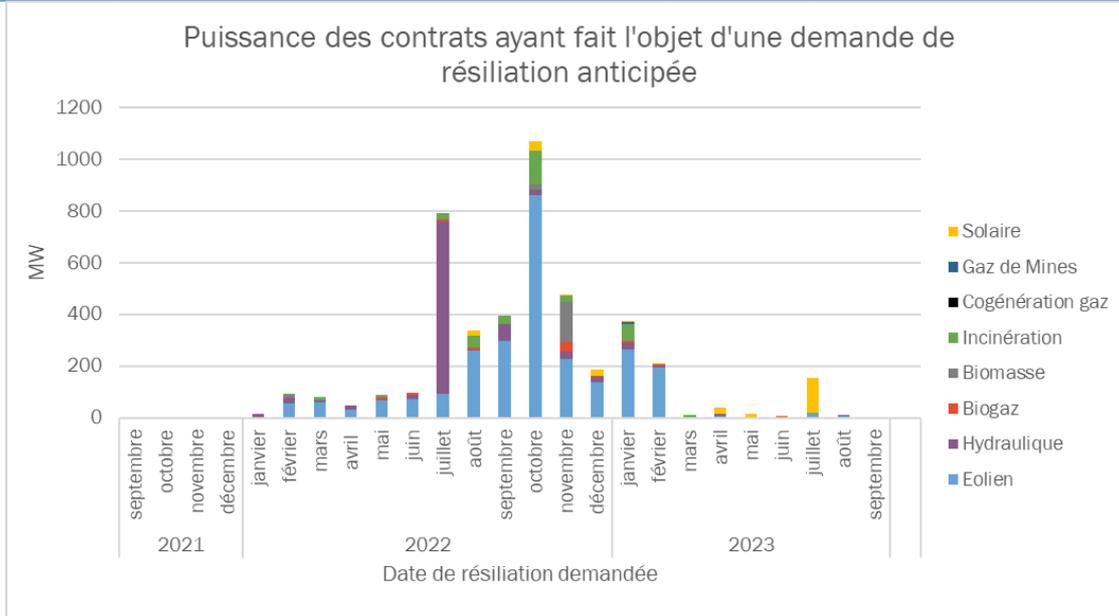
€/MWh		Evaluation du 13 juillet 2022 (pour les prévisions, cotation 2 ^e quinzaine avril 2022)	Evaluation du 3 novembre 2022 (pour les prévisions, cotation 2 ^e quinzaine septembre 2022)	Evaluation du 13 juillet 2023 (pour les prévisions, cotation 2 ^e quinzaine mai 2023)
		Au titre de 2022	Ventes court terme	277
	Ventes à terme	107	180	143
Au titre de 2023	Ventes court terme	312	488	119
	Ventes à terme	195	338	290

7.2 Des risques de pertes de recettes pour l'Etat par rapport aux prévisions de charges de service public de l'énergie

7.2.1 Liées aux résiliations anticipées de contrats de soutien

Dans la continuité du phénomène observé l'année passée, la CRE constate, sur la base des données remontées par des acheteurs obligés, que certains producteurs ont choisi de résilier leur contrat d'achat ou de complément de rémunération avant sa date d'échéance pour bénéficier des hauts niveaux de prix de gros de l'électricité. Selon les informations dont la CRE dispose à fin mai 2023, 4,7 GW d'installations ont demandé à résilier de manière anticipée leur contrat de soutien au périmètre d'EDF selon la répartition présentée dans le Graphique 1.

Graphique 1 : Répartition des demandes de résiliation anticipée par filière et par date de résiliation

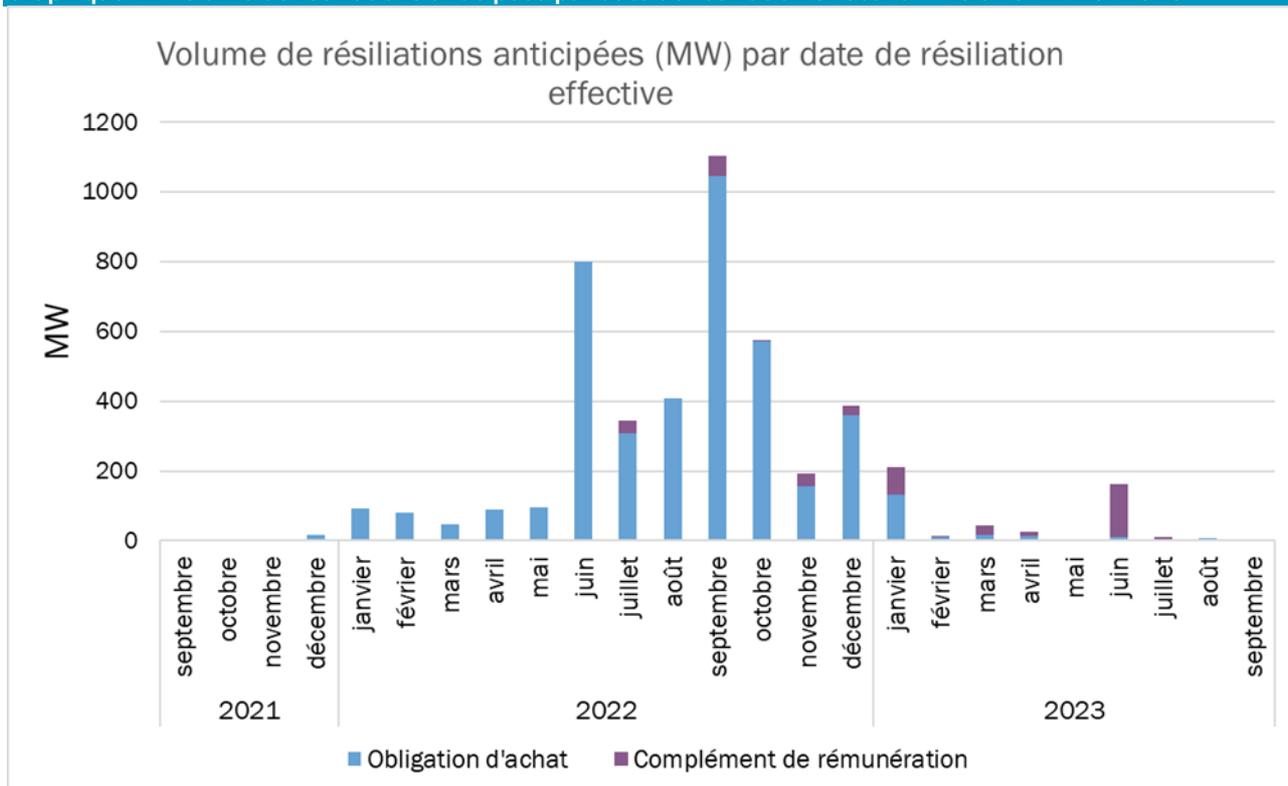


Ces sorties de contrat concernent principalement les filières éolienne et hydraulique (environ 75 % de la puissance ayant fait l'objet d'une demande de résiliation anticipée), mais touchent quasiment l'ensemble des filières de production. Les contrats concernés sont principalement ceux :

- arrivant à échéance à un horizon de temps où les producteurs peuvent se couvrir sur les marchés à terme ;
- et qui ne prévoyaient pas de pénalités en cas de résiliation anticipée à l'initiative du producteur (en particulier, certains contrats ne prévoient pas le remboursement par les producteurs de l'ensemble du soutien perçu depuis la date de prise d'effet du contrat).

Les installations concernées n'ont pu être développées que grâce à la garantie et au soutien financier de l'Etat pendant une longue période (en général 20 ans). Il n'est pas légitime qu'elles puissent sortir des contrats garantis par l'Etat sans contrepartie. La CRE accueille ainsi favorablement l'effet pour ces installations de la mise en place, dans le cadre de l'article 54 de la loi de finances pour 2023, d'une mesure de taxation des rentes inframarginales, qu'elle avait recommandée spécifiquement pour ces installations dans ses délibérations du 13 juillet 2022 et du 3 novembre 2022. Elle note que, du fait de la diminution relative des prix de gros de l'électricité et de la mise en place de cette taxation, les demandes de résiliation sont en baisse depuis le début de l'année 2023.

Graphique 2 : Volume de résiliations anticipées par date de résiliation effective – vision à fin mai 2023



La CRE renouvelle sa recommandation aux pouvoirs publics d'étendre la durée d'application de la taxation des rentes inframarginales spécifiquement pour les installations en obligation d'achat dont le contrat a été résilié, et ce, jusqu'à la date de fin initialement prévue du contrat de soutien. Il convient de rappeler que l'effet d'aubaine dont bénéficient les producteurs concernés vient directement priver l'Etat de recettes pourtant nécessaires dans un contexte de prix de gros élevés, notamment pour le financement des mesures de protection des consommateurs.

S'agissant des contrats soutenus par le dispositif de complément de rémunération, pour lesquels le volume de résiliations a connu une certaine hausse récemment, leur situation est relativement différente dans la mesure où il s'agit en pratique de contrats n'ayant pas ou quasiment pas bénéficié du soutien financier de l'Etat.

Les producteurs concernés ont bénéficié de la garantie que constituait la signature de l'Etat pour mener à bien le financement de leur projet. Ils décident par la suite de résilier leur contrat de soutien, ou d'abandonner leur statut de lauréat à un appel d'offres avant la signature du contrat de soutien (phénomène qui ne peut pas être capturé par le graphique ci-dessus), pour privilégier généralement la signature d'un contrat de long terme de droit privé avec un consommateur ou un fournisseur (« *Power Purchase Agreement* »). Pour les contrats attribués par le biais de procédures de mise en concurrence, en cas de résiliation du contrat de soutien après la mainlevée de la garantie financière (deux mois après la fourniture de l'attestation de conformité dans la plupart des appels d'offres), celle-ci n'a théoriquement pas à être remboursée. Les producteurs concernés résilient leur contrat sans avoir bénéficié d'un soutien financier de l'Etat, ou sur une durée limitée. Toutefois, la possibilité qui leur est laissée de renoncer à leurs contrats de soutien une fois leur installation mise en service, prive potentiellement d'autres producteurs moins compétitifs, qui n'envisagent pas d'alternative à un soutien étatique, de la possibilité de développer leurs installations.

Ce phénomène est a priori encore relativement limité, mais il convient d'éviter qu'il se généralise. La CRE recommande donc de mettre en place une pénalité plus efficace en cas de résiliations anticipées au sein des cahiers des charges des appels d'offres, les indemnités actuelles étant généralement nulles dans le cadre de contrats très récents et dans un contexte de prix de gros élevés. A minima, le montant de la garantie financière de mise en œuvre du projet pourrait être due également en cas de résiliation du contrat de complément de rémunération avec l'Etat.

7.2.2 Liées aux problématiques de recouvrement des sommes dues par les producteurs dans le cadre des contrats de complément de rémunération

Le déplaçonnement de l'ensemble des contrats de complément de rémunération a été introduit par l'article 38 de la loi de finance rectificative pour 2022 du 16 août 2022³². Un mécanisme de prix seuil a été introduit. La CRE avait indiqué dans ses délibérations du 13 juillet 2022 et du 3 novembre 2022 être favorable à une suspension totale du mécanisme de plafonnement dans le cadre des contrats qui en prévoyaient un. En effet, les sommes perçues par les producteurs au-delà des niveaux de tarif de référence constituent des rentes indues, s'éloignant du principe d'une rémunération raisonnable sur la durée des contrats de complément de rémunération.

L'arrêté définissant le prix seuil a été publié en décembre 2022³³. Dans son avis sur cet arrêté³⁴, la CRE avait pris acte de la courbe de prix seuils proposée et noté que tout relèvement des niveaux prévus viendrait réduire indûment les recettes perçues par l'Etat au titre des charges de service public de l'énergie en période de prix de gros de l'électricité élevés.

Les modalités d'application du déplaçonnement n'ayant été clarifiées que tardivement, EDF OA, unique cocontractant des contrats de complément de rémunération, n'a pu mettre en place de manière opérationnelle le déplaçonnement des contrats qu'au début de l'année 2023. Ainsi, 1,7 Md€ doivent être recouverts au titre du déplaçonnement rétroactif des contrats de complément de rémunération sur l'ensemble de l'année 2022. Au 28 juin 2023, 55 % (soit 960,8 M€) de ce montant avait été recouvert par EDF OA. Afin de tenir compte des délais de recouvrement, 75 % du montant total a été intégré par la CRE aux charges prévisionnelles d'EDF au titre de 2023, et 25 % aux charges prévisionnelles d'EDF au titre de 2024.

EDF OA rencontre plus généralement des difficultés pour recouvrer les sommes importantes des montants de complément de rémunération négatifs dus par certains producteurs. En premier lieu, EDF OA est fréquemment amené à émettre une facture à la place du producteur quand celui-ci n'a pas émis l'avoir nécessaire. Les délais de paiement sont longs et certains producteurs ne règlent pas les sommes dues. Le producteur dispose d'environ 3 mois pour régler les montants de complément de rémunération négatifs dus à EDF OA, après la fin d'un mois de production. Dans le cas où le règlement n'est pas fait dans les temps, une procédure contentieuse doit être engagée par EDF OA.

Au vu de l'importance de l'enjeu financier du recouvrement des montants déplaçonnés au titre de 2022 et du nombre de pièces comptables (factures émises par EDF OA ou avoirs émis par les producteurs), et afin de limiter les frais et les délais générés par l'engagement de nombreuses procédures contentieuses, la CRE recommande que l'Etat soit subrogé dans les droits et devoirs d'EDF OA pour l'ensemble des créances associées à ce recouvrement et émette des titres de perception afin de recouvrer les sommes dues par les producteurs.

7.3 Des dépenses en légère baisse par rapport aux estimations précédentes de la CRE au titre des boucliers tarifaires et amortisseurs

Le bouclier gaz est sensible aux variations intra-annuelles des prix du marché de gros, dans la mesure où le TRV théorique, et donc le montant unitaire, est mis à jour mensuellement. S'agissant du bouclier 2022, la dernière estimation datant de novembre 2022 intégrait des prix très proches des prix finaux. Elle a néanmoins été revue à la baisse (3 495 M€ contre 3 900 M€) essentiellement du fait d'une diminution des volumes déclarés sur les derniers mois qui étaient particulièrement coûteux. S'agissant du bouclier 2023, les déclarations de janvier 2023 (1 805,6 M€) correspondaient à des prévisions de prix de gros plus élevées que les niveaux constatés ensuite sur la période de mars à juin. Les pertes prévisionnelles sont en baisse à 1 350,5 M€. A l'effet de la baisse des prix de gros s'ajoutent la baisse des volumes déclarés et les retraitements effectués par la CRE en application de la loi de finances et qui sont détaillés en Annexe 8.

A l'inverse, le bouclier électricité n'est pas sensible aux variations de prix intra-annuelles. Pour le bouclier 2022, la baisse constatée (825,9 M€ contre 857,1 M€) s'explique essentiellement par une décroissance des volumes déclarés. Pour le bouclier 2023, les montants unitaires ont été mis à jour à la suite de la délibération de la CRE du 22 juin 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité à compter du 1^{er} août 2023. Sans décision du gouvernement quant au niveau de gel applicable à compter du 1^{er} août 2023, une hypothèse de stabilité du gel a été privilégiée. La hausse des montants unitaires en résultant, de 1% sur les résidentiels et 0,4% sur les professionnels, est plus que compensée par une baisse des volumes déclarés, en particulier sur le segment professionnel.

³² LOI n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³³ Arrêté du 28 décembre 2022 fixant le prix seuil pris en application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³⁴ Délibération de la CRE du 16 décembre 2022 portant avis sur un projet d'arrêté fixant le prix seuil pris en application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

In fine, la baisse par rapport aux évaluations de la CRE lors des guichets d'acompte (21 823,6 M€ contre 23 747 M€) s'explique principalement par les retraitements effectués par la CRE en application de la loi de finances pour 2023 et qui sont détaillés en Annexe 8.

Concernant les amortisseurs, la baisse par rapport aux évaluations de la CRE lors des guichets d'acompte (2 629,4 M€ contre 3 449 M€), à volume global constant s'explique de manière combinée par une moindre proportion de suramortisseurs, en moyenne plus fortement compensés, dans le total des volumes, par le fait que les fournisseurs déclarent des contrats avec des prix moins élevés qu'initialement, et par les retraitements effectués par la CRE en application de la loi de finances et qui sont détaillés en Annexe 8.

Les charges au titre de 2022, telles que réévaluées dans la présente délibération, ont ainsi baissé de 451,1 M€ par rapport à l'évaluation de novembre 2022. Le coût des boucliers et amortisseurs 2023, qui n'avait pas fait l'objet d'évaluations en 2022, est en baisse de 3 144 M€ par rapport aux évaluations de la CRE faites lors des guichets d'acompte de début 2023.

7.4 Une prise en compte d'effets de trésorerie pour les opérateurs supportant des charges de service public de l'énergie à poursuivre

Comme indiqué à la section 2.3, la CRE avait souligné dans ses précédentes délibérations d'évaluation des charges de service public de l'énergie qu'au vu de l'ampleur des enjeux financiers, le contexte de forte volatilité des prix de gros pouvait conduire à :

- des paiements de frais financiers par les opérateurs en cas de surcompensation ;
- ou à des difficultés de trésorerie en cas de sous-compensation des opérateurs.

Le traitement par la Direction Générale de l'Energie et du Climat des difficultés de trésorerie rencontrées par les opérateurs début 2023, par la conclusion de conventions *ad hoc* de reversement à l'Etat, a permis de gérer les situations de sous-compensation, d'une ampleur importante, avec une certaine flexibilité. La CRE considère que cette mise en place de modulations des flux financiers entre l'Etat et les opérateurs, indépendamment d'une réévaluation préalable des charges par la CRE, permet de répondre de façon satisfaisante aux problèmes de trésorerie rencontrés par les opérateurs en situation de crise. Il s'agit de la solution qu'elle indiquait privilégier dans ses précédentes délibérations.

La CRE note que les efforts d'adaptations seront à poursuivre, dans un contexte de prix de gros toujours très volatils, afin de pallier les risques :

- de sous-compensation des opérateurs : la CRE recommande de recourir à nouveau, en cas de nouvelles évolutions majeures des prix de gros, à des mesures *ad hoc* telles que mises en place au cours du premier semestre 2023 ;
- de surcompensation des opérateurs : les écarts de prévision portant intérêt à hauteur de 1,72 %, des situations pourraient amener les opérateurs à supporter des frais financiers élevés pour des écarts principalement liés à la volatilité des prix de gros et non à des erreurs de prévision. Les frais financiers 2022 calculés cette année par la CRE sont en particulier très élevés. La CRE se tient à la disposition des administrations compétentes pour engager une réflexion sur le niveau de ces frais financiers, afin de définir un niveau adapté permettant de conserver une incitation pour les opérateurs à effectuer leur meilleure prévision.

13 juillet 2023

* * *

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 délégué chargé des comptes publics ainsi qu'au ministre délégué aux Outre-mer.

Délibéré à Paris, le 13 juillet 2023

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON