

DÉLIBÉRATION N°2025-112

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 avril 2025 portant avis sur un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux charges de service public de l'énergie

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

1. Contexte

Les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie les conduisent, 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.

Chaque année, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) assure le contrôle et l'évaluation des charges de service public de l'énergie (CSPE) incombant à chaque opérateur.

Le 7 avril 2025, la CRE a été saisie pour avis par le directeur de l'énergie d'un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux CSPE.

Le projet de décret vise en particulier à :

- permettre la mise en place d'une couverture à terme de la production soutenue via le régime du complément de rémunération ;
- préciser les modalités de prise en compte de la valorisation des garanties d'origine biométhane ;
- pérenniser la faculté donnée à la CRE de réévaluer en cours d'année N les CSPE à compenser aux opérateurs durant l'année N ;
- mettre en œuvre le volet réglementaire de la réforme du financement de la péréquation tarifaire dans les ZNI¹ ;

¹ Adoptée à l'article 20 de la loi n°2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

- mettre à jour les modalités d'imputation des charges aux missions de service public en ZNI.

Les modifications associées sont détaillées ci-dessous. Le projet de décret clarifie également certains aspects rédactionnels, qui ne sont pas détaillés dans la présente délibération.

Ce projet de décret a également été soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

2. Modifications apportées par le projet de décret s'agissant des charges supportées par les opérateurs en France hexagonale

2.1. Charges liées aux contrats de complément de rémunération (art. R. 121-27)

Du fait de la forte augmentation des volumes soutenus via des contrats de complément de rémunération (CR)² et afin de diminuer la volatilité des charges en résultant³, la CRE a lancé à l'automne 2024 une consultation⁴ visant à recueillir l'avis des acteurs de marché sur la pertinence de la mise en place d'un mécanisme de vente à terme des volumes quasi-certains produits par des installations bénéficiant d'un contrat de CR, selon un principe similaire à la vente à terme d'une puissance quasi-certaine s'agissant des contrats d'obligation d'achat (OA). Cette couverture à terme pourrait être réalisée, selon des modalités définies dans une délibération de la CRE, par un ou plusieurs opérateurs désignés par la CRE au terme d'une mise en concurrence. La CRE poursuit actuellement ses travaux autour de la mise en place d'une telle solution en 2026.

Afin de rendre possible la mise en place d'une telle couverture à terme des volumes sous CR, le projet de décret prévoit la modification de la définition des charges liées à la conclusion des contrats ouvrant le droit au CR. Ainsi, en plus des « *sommes versées au titre du complément de rémunération par Electricité de France aux producteurs bénéficiaires de tels contrats* », les charges liées aux contrats de complément de rémunération prennent en compte les montants liés à la valorisation de ces contrats sur les marchés à terme.

La CRE est favorable à cette modification, en ce qu'elle permettra la mise en œuvre d'une couverture à terme des volumes sous CR, permettant une meilleure prévisibilité des charges associées à ces contrats, tout en renforçant la liquidité des marchés à terme. Afin de tenir compte de la possibilité que cette opération de couverture soit conduite par plusieurs opérateurs différents, du fait du volume d'énergie représenté, la CRE recommande de modifier la rédaction de la sorte : « *2° aux éventuels montants liés à la valorisation sur les marchés à terme de ces contrats par les organismes désignés par la Commission de régulation de l'énergie.* »

2.2. Modalités de calcul de la réversion des garanties d'origine pour les acheteurs de biométhane injecté (art. R. 121-31)

Le projet de décret prévoit de modifier la formulation du f) de l'article R. 121-31 du code de l'énergie concernant la déduction de la valorisation des garanties d'origine pour les contrats d'achat de biométhane. En particulier, les termes « *du montant des valorisations financières* » sont remplacés par les mots « *de la valeur financière* ».

La CRE est favorable à cette modification et plus généralement à toute évolution du cadre réglementaire de réversion des garanties d'origine qui contribuerait à ce que les déclarations de valorisation des garanties d'origine reflètent au mieux les conditions de marché.

² EDF OA, unique co-contractant dans le cadre des contrats de CR, anticipe une augmentation de 71% des volumes soutenus entre 2023 et 2025, comme présenté dans la délibération n° 2024-139 relative à l'évaluation des CSPE pour 2025.

³ Les montants de CR versés par EDF OA et compensés par l'Etat dépendent de la moyenne des prix de marché journalier (prix Spot). Ainsi, une diminution de 1 € de la moyenne des prix Spot entraîne approximativement une augmentation des charges liées aux contrats de CR de 15 M€, et inversement.

⁴ [Consultation publique n°2024-18 de la CRE du 16 octobre 2024 relative à la valorisation à terme de l'électricité produite par les installations soutenus via les régimes de l'obligation d'achat et du complément de rémunération en métropole continentale](#)

2.3. Réévaluation des charges en cours d'année (art. R. 121-31 et art. R. 121-32)

La partie réglementaire du code de l'énergie prévoit, dans sa forme actuelle, que la CRE évalue chaque année, avant le 15 juillet, le montant des charges à compenser au cours de l'année suivante. Les lois de finances pour 2023⁵ et 2024⁶ avaient accordé la possibilité pour la CRE, par dérogation, de réévaluer en cours d'année les charges à compenser durant l'année en cours. Ces dérogations visaient à tenir compte de la grande volatilité des prix de marché au cours de la crise de l'énergie et à permettre à l'Etat d'ajuster les versements aux opérateurs, afin de limiter les effets de trésorerie.

Afin de pérenniser ce cadre dérogatoire, le projet de décret prévoit de laisser la possibilité à la CRE de réévaluer le montant des charges pour l'année en cours pour les opérateurs en France hexagonale, concomitamment à son évaluation des charges à compenser l'année suivante. La CRE est favorable à cette disposition et estime que cette réévaluation pourrait être systématique. Elle propose ainsi d'ajuster la rédaction du décret de la manière suivante : « *Dans le cadre de l'évaluation réalisée au titre du II avant le 15 juillet de chaque année, la Commission de régulation de l'énergie réévalue le montant des charges établies précédemment pour l'année en cours* ».

Par ailleurs, le projet de décret donne la responsabilité à la CRE d'informer les ministres chargés de l'énergie et du budget en cas de circonstances particulières entraînant une modification significative du montant des charges à compenser. Le cas échéant, les ministres peuvent demander à la CRE de réévaluer les charges à compenser pour l'année en cours et l'année suivante. De la même manière que la précédente, cette modification vise à moduler les versements aux opérateurs en cas de modification substantielle des équilibres financiers, du fait, en particulier, d'évolutions importantes des prix de gros. L'article R.121-32 prévoit que lorsque la CRE fait usage des possibilités de réévaluation qui lui sont offertes, elle notifie le nouveau montant de charges retenues aux opérateurs, ainsi qu'au ministre chargé de l'énergie. La CRE est également favorable à ces dispositions.

2.4. Modification du versement mensuel en cas de charges positives (art. R.121- 33)

Le projet de décret prévoyant la possibilité pour la CRE de réévaluer les montants de charges en cours d'année, il est nécessaire d'ajuster le calcul des versements mensuels en cas de réévaluation. En effet, dans sa forme actuelle, le code de l'énergie prévoit que le montant mensuel versé à un opérateur, dont la compensation totale n'excède pas 10 % du montant total des charges, est égal au douzième de la compensation due au titre de l'année considérée. En cas de modification du montant total de compensation en cours d'année à la suite d'une réévaluation par la CRE, un versement du douzième du montant total ne permettrait pas de compenser parfaitement l'opérateur.

Le projet de décret prévoit ainsi que le versement mensuel est égal à « *la compensation restante à verser due au titre de la période considérée, divisée par le nombre de mois restants à cette période* ». La CRE est favorable à cette modification, qui permet bien de moduler les versements à la suite d'une réévaluation du montant des charges d'un opérateur par la CRE.

2.5. Reversement en cas de charges négatives (art. R. 121-33-2)

Le projet de décret prévoit la création d'un nouvel article permettant la définition du reversement des opérateurs vers l'Etat dans le cas de charges négatives. Ce nouvel article prévoit notamment la transmission d'un échéancier de paiement par l'Etat à chaque opérateur concerné. Cet échéancier peut être mis à jour dans le cas d'une réévaluation du montant des charges à reverser à l'Etat.

Afin de ne pas risquer de fragiliser la situation financière des opérateurs devant reverser des charges à l'Etat, ce nouvel article devrait permettre de leur offrir une certaine souplesse. La CRE y est favorable.

⁵ LOI n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

⁶ LOI n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

3. Modifications apportées par le projet de décret s'agissant des charges supportées par les opérateurs dans les zones non interconnectés

Dans les ZNI, les CSPE permettent d'assurer la péréquation tarifaire entre les ZNI et le territoire hexagonal. Elles couvrent la différence entre les coûts de production de l'électricité et les recettes issues de la vente au tarif réglementé de vente d'électricité, les coûts du stockage, les coûts des actions de maîtrise de la demande en énergie (MDE) et les coûts d'étude de projets d'approvisionnement électrique.

3.1. Charges liées au soutien à la production d'électricité, au stockage, à la maîtrise de la demande en énergie et aux études (art. R. 121-28 et R. 121- 29)

Le projet de décret prévoit diverses modifications rédactionnelles ayant pour but de simplifier, clarifier et préciser les modalités d'évaluation des CSPE en ZNI :

- uniformisation du traitement de l'évaluation des surcoûts de production, portant sur les actifs des fournisseurs historiques d'électricité, et des surcoûts d'achat d'électricité, calculés dans le cas de la contractualisation entre les fournisseurs historiques d'électricité et les producteurs ;
- précisions apportées sur la détermination de la compensation pour l'électricité produite par une installation située en dehors de la ZNI où l'électricité est consommée ;
- adaptation des échéances pour l'évaluation de la compensation des surcoûts de production et d'achat par la CRE en prévoyant un délai de deux mois entre la publication de l'arrêté fixant le taux de rémunération applicable au projet et la notification de la CRE du résultat de son évaluation de la compensation. Un délai du même ordre pourrait être introduit entre la communication d'un dossier complet et la proposition de prime de la CRE aux ministres pour fixation du taux de rémunération ;
- s'agissant de la MDE, mise en conformité avec l'évolution du cadre législatif, qui introduit la possibilité de porter des actions pour une collectivité ou un opérateur public mentionné au 3° du II de l'article L. 141-5, et introduction d'une distinction de traitement entre les infrastructures de MDE représentant un investissement supérieur à 1 M€ et les petites actions de MDE ;
- clarification du séquençage pour la détermination de la compensation d'études prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie en vue de la réalisation d'un projet identifié dans ce document de programmation.

La CRE est favorable à l'ensemble de ces dispositions. Elle est également favorable à l'ajout d'un alinéa, dont la rédaction est indiquée ci-après, qui préciserait les modalités de traitement réservées aux installations dont le contrat d'obligation d'achat est échu et dont l'exploitation peut se poursuivre sans réinvestissement majeur : « *A l'échéance d'un contrat conclu dans les conditions prévues par l'article L. 314-1 et du 1° du L. 311-12 et pour les filières pour lesquelles la CRE a déterminé le coût normal et complet et les conditions de renouvellement, le fournisseur conclut un nouveau contrat d'achat visant à permettre la poursuite de l'exploitation de l'installation sans nouvel investissement majeur* ».

3.2. Mécanisme de versement des recettes d'accise aux opérateurs supportant des charges (R. 121-24, R. 121-30 et R. 121-33-1)

L'article 20 de la loi de finances pour 2025⁷ prévoit que, à partir du 1^{er} août 2025, les CSPE supportées en ZNI, en dehors de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, soient financées non plus par le budget de l'État mais par une majoration des tarifs normaux d'accise des catégories fiscales des combustibles et de l'électricité résultant des articles L. 312-36 et L. 312-37.

⁷ [Loi n°2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025](#)

Si le financement des CSPE diffère désormais entre les CSPE supportées en ZNI (financement par l'accise) et les CSPE supportées par les opérateurs dans l'hexagone (financement par le budget de l'Etat), le projet de décret prévoit des modalités de versement par le comptable public aux opérateurs supportant des CSPE en ZNI identiques à celles en vigueur pour les CSPE couvertes par le budget de l'Etat. Le nouvel article R.131-33-1 décrit ces modalités de versement pour les opérateurs en ZNI, en reprenant les dispositions de l'article R.131-33 existant pour les opérateurs compensés par le budget de l'Etat. De même, un alinéa, ajouté à l'article R.121-30, prévoit, chaque année avant le 31 mars, la notification par le comptable public assignataire à la CRE du montant des versements effectués l'année précédente.

Ces modifications n'affectent pas le contrôle des charges opéré par le CRE chaque année. Dans sa délibération annuelle évaluant les CSPE, la CRE distinguera les CSPE financées par le budget de l'Etat de celles financées par l'accise.

Les charges des opérateurs présents à Saint-Martin et Saint-Barthélemy restent compensées par le budget l'Etat.

Dans la mesure où ces modifications n'affectent pas les modalités de contrôle de la CRE et ne modifient pas les modalités de versements pour les opérateurs, la CRE y est favorable.

Décision de la CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) est favorable au projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux charges de service public de l'énergie. Ce projet de décret permet notamment une meilleure modulation des charges à verser aux opérateurs, la mise en place d'une couverture à terme de la production soutenue via le régime du complément de rémunération, ainsi que la prise en compte de la réforme du financement des CSPE dans les zones non-interconnectées.

La CRE propose cependant quelques ajustements, afin de :

- rendre systématique la réévaluation des CSPE pour l'année en cours ;
- prévoir la possibilité que plusieurs opérateurs aient la charge de la couverture à terme des volumes soutenus via un contrat de complément de rémunération ;
- prévoir, dans le cadre de l'évaluation de la compensation des surcoûts de production et d'achat en ZNI par la CRE, un délai d'instruction de deux mois entre la communication d'un dossier complet et la proposition de prime de la CRE aux ministres pour fixation du taux de rémunération ;
- prévoir un cadre contractuel pour les installations situées en ZNI dont le contrat d'obligation d'achat est échu et dont l'exploitation peut se poursuivre sans réinvestissement majeur.

S'agissant de la réversion des garanties d'origine pour les acheteurs de biométhane injecté, la CRE est plus généralement favorable à toute évolution du cadre réglementaire qui contribuerait à ce que les déclarations de valorisation des garanties d'origine reflètent au mieux les conditions de marché.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 24 avril 2025.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON