

# La compensation des charges de service public de l'énergie

Un décret du 18 février dernier prend acte de l'évolution du mode de financement des charges de service public de l'énergie et met à jour les dispositions réglementaires relatives aux modalités de compensation de ces charges.

Depuis l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le secteur de l'énergie est entré dans une phase de profonde mutation, tournée vers les énergies renouvelables, et qui s'est notamment caractérisée fin 2015 par une réforme de la fiscalité énergétique. Le décret n° 2016-158 du 18 février 2016, commenté ici, s'inscrit dans cette dynamique ; il intègre dans la partie réglementaire du Code de l'énergie les évolutions législatives récentes en matière de charges de service public du secteur de l'énergie, c'est-à-dire de l'électricité et du gaz.

On rappellera à cet égard, qu'en France, les obligations de service public assignées par le Code de l'énergie et donnant lieu à compensation, portent essentiellement sur le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, la péréquation tarifaire géographique et l'aide aux personnes en situation de précarité énergétique.

L'exécution de ces obligations constitue cependant une charge économique pour les opérateurs du secteur de l'énergie auxquels elles sont imposées, charge qu'il appartient alors à l'État de compenser.

Une fois admis le principe d'une telle compensation, il est alors deux questions qui se posent plus précisément : quelles modalités de compensation faut-il retenir ? Comment financer le versement de ces compensations ?

Le décret commenté a précisé pour objet d'actualiser la réponse apportée à ces questions, et ce dans un texte commun aux secteurs de l'électricité et du gaz : il prend acte de l'évolution du mode de financement des charges de service public de l'énergie, et met à jour les dispositions réglementaires relatives aux modalités de compensation de ces charges.

## La réforme du financement des charges de service public de l'énergie

Le décret du 18 février 2016 tire en premier lieu les conséquences de la refonte du mécanisme de financement des

### Auteur

**Marie-Hélène Pachen-Lefèvre**

Avocat associé, Cabinet Seban et associés

**Guillaume Rossignot-Infante**

Avocat à la Cour, Cabinet Seban et associés

### Références

Décret n° 2016-158 du 18 février 2016

### Mots clés

CSPE • Comptes spécifiques • Délais • Obligations de service public • Surcoûts de production • Tarifs sociaux

charges de service public de l'énergie opérée par la loi de finances rectificative pour 2015<sup>(1)</sup>.

## Le financement extra budgétaire des charges de service public avant 2016

Jusqu'à l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2015, le financement des sommes versées aux entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz en compensation des charges de service public qui leur étaient imposées était assuré par différentes contributions spécifiques, ayant toutefois en commun de ne pas transiter par le budget de l'État. Ainsi, pour le secteur de l'électricité, la contribution au service public de l'électricité (la « CSPE »), perçue auprès des consommateurs d'électricité, permettait notamment à la Caisse des dépôts et des consignations de financer la compensation des surcoûts supportés pour l'exécution des obligations de service public en matière de soutien aux énergies renouvelables, de péréquation tarifaire et de dispositifs sociaux. La contribution au tarif spécial de solidarité (la « CTSSG ») et la contribution biométhane, pour le secteur du gaz, étaient également recouvrées par la Caisse des dépôts et des consignations et permettaient respectivement de financer la mise en place des tarifs sociaux et l'obligation d'achat de biogaz.

Un tel état de droit aurait pu subsister si la CSPE n'avait fait pas l'objet, ces dernières années, d'une série de critiques de nature à conduire à une modification inévitable de son régime. Il a ainsi été reproché à la CSPE une méconnaissance du droit de l'Union européenne, lequel n'autorise les impositions supplémentaires frappant les produits soumis à accise que si elles poursuivent des « fins spécifiques »<sup>(2)</sup> : la CSPE étant un dispositif « fourre-tout »<sup>(3)</sup> [électricité renouvelable, péréquation tarifaire géographique, tarifs sociaux, cogénération, frais de gestion de la Caisse des dépôts et des consignations, budget du Médiateur de l'énergie...], sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne était discutée. La cour administrative d'appel de Paris a récemment indiqué qu'il n'en était rien<sup>(4)</sup>. Et l'on se souviendra également que la compatibilité de la CSPE au droit de l'Union européenne avait préalablement été contestée au regard du droit des aides d'État, mais toujours sans résultat<sup>(5)</sup>.

C'est finalement d'un point de vue démocratique que la CSPE a semblé poser le plus de difficulté. L'explosion du secteur des énergies renouvelables au cours des dernières années en a fait une imposition dont le Sénat

a symboliquement relevé que le produit dépassait celui de l'impôt sur la fortune, depuis 2014. Il n'était donc plus acceptable qu'un tel « para-budget de l'énergie, de plusieurs milliards d'euros »<sup>(6)</sup>, échappe totalement au contrôle du Parlement, à qui il revient de déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, en application de l'article 34 de la Constitution<sup>(7)</sup>.

L'ampleur de ces critiques a conduit le Parlement à réformer la CSPE et, plus généralement, à procéder à une refonte de la fiscalité énergétique, à l'occasion de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2015.

## La budgétisation des charges de service public depuis 2016

Le financement des charges de service public de l'énergie a donc été intégré au budget de l'État, de manière à permettre un vote annuel du Parlement. Et les contributions spécifiques ont été supprimées. Mais elles n'en ont pas disparu pour autant, puisque la CSPE a été intégrée à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (la « TICFE »), dont l'assiette a été élargie : la TICFE est désormais due pour toute consommation finale d'électricité<sup>(8)</sup>. Son tarif a été augmenté, pour se calquer sur celui de la CSPE. Et elle a été renommée : Contribution au service public de l'électricité (« la CSPE nouvelle »)<sup>(9)</sup>. Dans le même temps et de la même manière, la CTSSG et la contribution biométhane ont été intégrées à la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (la « TICGN »)<sup>(10)</sup>.

La TICFE et la TICGN étant des taxes intérieures à la consommation recouvrées par les douanes, elles sont intégrées au budget de l'État. Les articles L. 121-6 (électricité) et L. 121-35 (gaz) du Code de l'énergie ont en conséquence été modifiés<sup>(11)</sup>. Ils prévoient désormais que « les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs (...) sont intégralement compensées par l'État ».

Le décret commenté a précisé pour objet d'en prendre acte. Il indique ainsi que le financement des compensations des charges de service public de l'énergie est désormais assuré par des « versements de l'État »<sup>(12)</sup>.

Afin de prendre en compte l'accroissement des charges occasionnées par la politique de soutien aux énergies renouvelables, la loi de finances rectificative pour 2015 a

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(2) Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise, art. 1<sup>er</sup>.

(3) A. de Montgolfier, « Rapport n° 229 [2015-2016] fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 », *Travaux parlementaires du Sénat pour la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015*, 9 décembre 2015, p. 80.

(4) CAA Paris 23 février 2016, Société Praxair, req. n° 12PA03983, point 17.

(5) CE avis 22 juillet 2015, Société Praxair, n° 388853.

(6) A. de Montgolfier, Rapport n° 229 [2015-2016] fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, précité, p. 80.

(7) O. Beatrix, « La contribution des charges de service public de l'électricité : de l'ombre à la lumière », *RFDA* 2012, p. 935.

(8) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, art. 14.

(9) Code des douanes, art. 266 quinquies C.

(10) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, art. 14.

(11) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, art. 5.

(12) Code de l'énergie, art. R. 121-22.

en outre prévu la création, dans le budget de l'État, d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Transition énergétique ». Ce compte finance les seules charges de service public relatives à l'électricité renouvelable, au biogaz et à l'effacement de consommation. Il est, pour le moment, alimenté par une fraction de la CSPE nouvelle et de la TICGN. Ensuite, à partir de 2017, les énergies carbonées contribueront également à son financement, par l'affectation de la totalité du produit de la taxe intérieure sur la consommation de charbon (la « TICC ») et d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (la « TICPE »), qui frappe les produits pétroliers<sup>(13)</sup>. Ce ne sont donc plus seulement les consommateurs d'électricité mais tous les consommateurs d'énergie qui participent désormais au développement des énergies renouvelables.

Les autres charges de service public (péréquation tarifaire géographique, tarifs sociaux, cogénération...) sont en revanche financées *via* le budget général de l'État. Un nouveau programme, intitulé « Service public de l'énergie », a été créé à cet effet par la loi de finances pour 2016<sup>(14)</sup>.

Le décret du 18 février 2016 tire les conséquences de cette évolution également. Il précise qu'il pèse sur la Caisse des dépôts et des consignations la responsabilité de tenir deux comptes spécifiques, « Transition énergétique » et « Service public de l'énergie », qui retracent les opérations de versement de l'État et de reversement de la compensation aux opérateurs qui en bénéficient. Il parachève ainsi la réforme de la fiscalité énergétique. Et si le Parlement faisait remarquer, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, que « les dispositions réglementaires concernant la CSPE devront être modifiées pour tirer les conséquences de sa budgétisation, notamment le décret n° 2014-90 du 28 janvier 2004, relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité »<sup>(15)</sup>, le décret commenté va plus loin puisqu'il modifie également les dispositions réglementaires applicables au secteur du gaz<sup>(16)</sup>.

## L'actualisation des modalités de compensation des charges de service public de l'énergie

Le décret du 18 février 2016 a, en second lieu, pour objet de mettre à jour les modalités pratiques du dispositif de compensation des charges de service public de l'énergie.

(13) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, art. 5

(14) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(15) A. de Montgolfier, Rapport n° 229 (2015-2016) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, précité, p. 92.

(16) Décret n° 2008-779 du 13 août 2008 relatif à la compensation des charges de service public portant sur la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité ; décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Sans bouleverser le régime antérieurement applicable, il précise le périmètre des charges à compenser, ainsi que les procédures de détermination du montant de ces charges et de reversement des compensations.

### La détermination du périmètre de la compensation

Abrogeant et remplaçant les précédents dispositifs réglementaires relatifs aux compensations de service public en matière d'électricité et de gaz<sup>(17)</sup>, le décret commenté unifie les règles applicables à ces secteurs, et crée, dans la partie réglementaire du Code de l'énergie, quatre nouveaux articles relatifs à la détermination des charges imputables aux missions de service public de l'énergie, qui intègrent dans le périmètre de la compensation les charges de service public résultant de textes législatifs récents. L'architecture du texte a en outre été clarifiée. Ainsi, chacun des nouveaux articles vise un ensemble d'obligations de service public, réunies par grandes catégories.

L'article R. 121-26 du Code de l'énergie, tel qu'issu du décret du 18 février 2016, vise les tarifs sociaux pour la fourniture d'électricité et de gaz et les services qui y sont liés. Il prend en compte l'extension des tarifs sociaux aux gestionnaires de résidences sociales<sup>(18)</sup>. Les surcoûts de gestion induits par la mise en œuvre de ces dispositifs continuent d'être pleinement intégrés dans le périmètre des charges à compenser, malgré la proposition de la CRE d'en plafonner le montant<sup>(19)</sup>. En revanche, sont plafonnés les surcoûts engendrés par le dispositif de transmission des données de consommation par voie d'affichage en temps réel, créé par la loi pour la transition énergétique. On notera enfin que, dans le cadre du futur dispositif du chèque-énergie qui a vocation à se substituer aux tarifs sociaux, seuls les surcoûts occasionnés par la prestation de services liés à la mise en place de ce nouveau dispositif d'aides aux personnes en situation de précarité énergétique (gratuité de la mise en service et réduction de 80 % sur les frais de déplacement pour impayés) seront intégrés dans le périmètre.

L'article R. 121-27 du Code de l'énergie, tel qu'issu du décret du 18 février 2016, vise les obligations de service public en matière de soutien aux énergies renouvelables (tarifs d'achat et nouveau dispositif de complément de rémunération) et de promotion de la cogénération (tarifs d'achat). Les modalités de calcul des surcoûts issus de ces obligations sont différenciées selon qu'ils sont supportés par EDF, les entreprises locales de distribution ou l'acheteur en dernier recours en cas d'inventu de l'électricité produite par un bénéficiaire du complé-

(17) Décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité ; décret n° 2008-779 du 13 août 2008, précité ; décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011, précité.

(18) Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, art. 7.

(19) Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2016 portant avis sur le projet de décret relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie, point 3.3.1.

ment de rémunération. On remarquera cependant que les charges à compenser en matière de cogénération ne relèvent toutefois pas du compte « Transition énergétique » et que les surcoûts engendrés par les obligations en matière d'effacement de consommation ne sont pas envisagés par le décret.

L'article R. 121-28 du Code de l'énergie, tel qu'issu du décret du 18 février 2016, vise, pour sa part, les obligations de service public en matière de péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées. Alors que le décret du 28 janvier 2004 précité<sup>[20]</sup> prévoyait un plafond de compensation à hauteur de 80 % des surcoûts de production évités par les projets d'importation d'électricité produite par des installations de production situées hors du territoire français, par les actions de maîtrise de la demande d'électricité et par les projets d'ouvrages de stockage d'électricité gérés par le gestionnaire du système électrique<sup>[21]</sup>, ce plafond est porté à 100 % des surcoûts de production évités par le nouveau décret, et ce contre l'avis de la CRE<sup>[22]</sup>.

Enfin, l'article R. 121-29 du Code de l'énergie, tel qu'issu du décret du 18 février 2016, vise le cas nouveau des surcoûts de production supportés pour la réalisation d'études de certains projets d'approvisionnement électrique dans les zones non interconnectées. Le projet de décret a été modifié pour que la CRE puisse déterminer le montant des coûts à compenser, en lieu et place du ministre de l'Énergie<sup>[23]</sup>.

### Les procédures d'évaluation et de reversement des montants à compenser

Le décret du 18 février 2016 détaille par ailleurs la procédure de détermination du montant des charges à compenser. La CRE demeure chargée de la mission d'évaluation des charges imputables aux missions de service public de l'énergie. Mais, désormais, elle procède également à une mise à jour de l'évaluation des charges imputables aux missions de service public de l'énergie incombant aux opérateurs au titre de l'année en cours. Et elle doit en outre distinguer le montant des charges relevant du compte « Transition énergétique » et celles relevant du compte « Service public de l'énergie ». Les opérateurs qui supportent ces charges lui adressent une déclaration indiquant les surcoûts supportés pour l'année n-1 ainsi qu'une déclaration prévisionnelle des surcoûts à supporter pour l'année n+1. Un arrêté a récemment précisé les informations à transmettre à l'occasion de ces déclarations<sup>[24]</sup>.

Le décret innove également en ce qui concerne les délais. Ainsi, la Caisse des dépôts et des consignations doit désormais notifier le montant des frais de gestion qu'elle a supportés avant le 31 mars de chaque année (30 juin avant), comme c'était déjà le cas pour les déclarations des opérateurs économiques. Surtout, la CRE dispose désormais d'un délai réduit de trois mois et demi, du 31 mars au 15 juillet de chaque année, pour évaluer le montant des charges à compenser et adresser sa proposition au ministre de l'Énergie. Elle avait auparavant jusqu'au 15 octobre. Bien que la CRE ait manifesté sa préoccupation quant à sa capacité à respecter le délai prévu par le décret et, dans le même temps, à affecter ses ressources aux autres missions relatives aux charges de service public dont elle est investie<sup>[25]</sup>, le délai de trois mois et demi a été maintenu. À l'issue de cette procédure, la CRE doit notifier aux opérateurs le montant à compenser prévisionnel qu'elle retient pour l'année suivante, et ce avant le 31 décembre.

Quant à la mission de reversement des compensations aux opérateurs économiques ayant supporté des surcoûts liés aux charges de service public de l'énergie, elle demeure effectuée par la Caisse des dépôts et des consignations. Le décret ajoute toutefois, conformément aux articles L. 121-16 (électricité) et L. 121-38 (gaz) du Code de l'énergie, tels que modifiés par la loi de finances rectificative pour 2015, que la compensation est désormais versée sur une base mensuelle. Les versements étaient auparavant trimestriels. Il était impératif, en effet, d'aligner le rythme de la compensation des charges de service public sur celui de la collecte des contributions. La CPSE nouvelle étant une accise, au contraire de la CSPE « ancienne », les fournisseurs d'énergie n'ont plus la possibilité de déduire eux-mêmes, du montant de leurs contributions, le montant des compensations attendues, en procédant – comme ils le faisaient – par voie d'« auto-compensation ». Le nouveau dispositif permet donc à ces opérateurs d'éviter de constituer un fonds de roulement à cet effet<sup>[26]</sup>.

En définitive, si au premier regard le décret du 18 février 2016 semble se contenter d'actualiser les modalités de compensation des charges de service public de l'électricité et du gaz, et de les rassembler en un texte commun, sans innovation majeure, il a en réalité une importance capitale puisqu'il parachève la refonte du mécanisme de financement des charges de service public de l'énergie, dont l'objet était d'aboutir à une meilleure répartition des charges entre les consommateurs d'électricité et du gaz, à un contrôle parlementaire renforcé des dépenses induites par le versement des compensations, et plus généralement, à un encadrement de la montée en puissance des énergies renouvelables.

[20] Décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004, précité.

[21] Décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004, précité, art. 4 – V bis, V ter et V quater.

[22] Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2016, précité, point 3.3.2.

[23] Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2016, précité, point 3.3.3.

[24] Arrêté du 6 avril 2016 (NOR : DEVR1609780A), relatif aux informations à transmettre par les opérateurs qui supportent des

charges imputables aux missions de service public de l'énergie à la Commission de régulation de l'énergie.

[25] Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 27 janvier 2016, précité, point 4.

[26] A. de Montgolfier, Rapport n° 229 (2015-2016) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, précité, page 84.