



DELIBERATION N° 2020-177

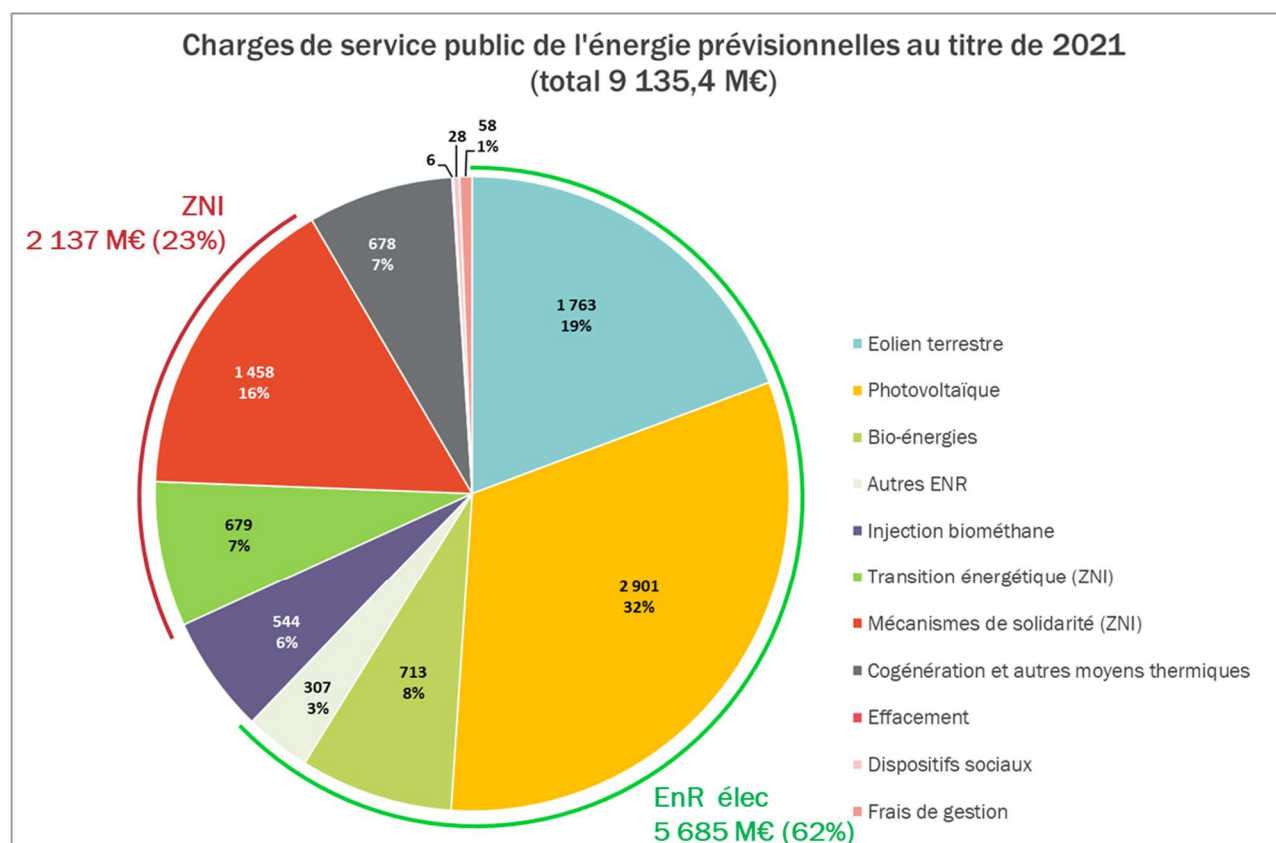
Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 15 juillet 2020 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2021

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. SYNTHÈSE DES CHARGES A FINANCER EN 2021

Le montant prévisionnel des charges de service public de l'énergie s'élève à **9 135,4 M€** au titre de l'année 2021, soit 12 % de plus que le montant constaté des charges au titre de l'année 2019 (8 151,1 M€). Cette hausse de près d'un milliard d'euros résulte principalement :

- i. du développement continu du parc de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables soutenu en métropole (+ 9,2 TWh attendus soit + 17 %) conduisant à une hausse des charges de l'ordre de 900 M€ par rapport 2019, cette hausse est tempérée notamment par celle concomitante du prix de marché moyen attendu. La hausse liée à l'action ENR électriques en métropole s'élève à **517,2 M€** ;
- ii. du développement du nombre d'installations injectant du biométhane et de la quantité de gaz injecté conduisant à la multiplication par 5 (+ **436,1 M€**) des charges liées à l'achat de biométhane ;
- iii. de la hausse des charges dans les ZNI (+ **73,2 M€**) liée principalement au développement de nouvelles installations renouvelables sur ces territoires.



Au titre de 2021, le soutien aux ENR électriques représente 62 % des charges de service public de l'énergie, les charges liées aux ZNI représentent 23 % du total (dont 7 % sont inclus dans la sous-action transition énergétique), le soutien à la cogénération 7 %, le soutien à l'injection de biométhane 6 %, les frais de gestion 0,6 %, le soutien à l'effacement 0,1 % et les dispositifs sociaux 0,3 %.

Au titre de 2020, la mise à jour de la prévision des charges conduit à une augmentation de **921,2 M€** par rapport aux prévisions initiales, soit 8851,1 M€ au lieu de 7929,9 M€. Cette hausse résulte très majoritairement de la baisse importante des prix de marché par rapport aux prix de marché attendus lors de l'évaluation de la prévision (- 18,5 €/MWh) en raison notamment de l'état d'urgence sanitaire. La météorologie favorable à l'éolien au premier trimestre 2020 amplifie cette tendance (+ 3 TWh de production par rapport à la prévision initiale).

Au titre de 2019, les charges constatées sont supérieures de **490,7 M€** par rapport à la mise à jour de la prévision effectuée au titre de cette même année. Cette hausse procède principalement de la baisse des prix de marché constatés par rapport à ceux prévus pour la fin de l'année 2019 lors de la délibération de juillet 2019 : entre juin et décembre 2019, les prix de marché ont été de près de 17 €/MWh inférieurs à la référence retenue par la CRE sur la base des prix de marché observés entre le 15 et le 30 avril 2019.

En prenant en compte ces éléments ainsi que les éléments de régularisations sur les années antérieures à 2019 (reliquats) et les frais financiers, le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2021 s'élève à **10 561,3 M€**.

Charges au titre de 2021	9 135,4 M€
Régularisation 2020	+921,2 M€
Régularisation 2019	+490,7 M€
Reliquats	+21,6 M€
Frais financiers	- 8,4 M€
Frais de gestion CDC et Powernext	+0,7 M€
Charges à compenser en 2021	10 561,3 M€

SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE DES CHARGES À FINANCER EN 2021	1
2. CADRE JURIDIQUE	4
2.1 PÉRIMÈTRE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE	4
2.2 ÉVALUATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE	5
3. CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE CONSTATÉES AU TITRE DE 2019	6
4. MISE À JOUR DE LA PRÉVISION DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU TITRE DE 2020 ..	8
5. PRÉVISION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE AU TITRE DE 2021	9
6. ESTIMATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES À COMPENSER EN 2021	11

2. CADRE JURIDIQUE

2.1 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 à supporter des charges compensées par 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 et 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.

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 est intégré au budget de l'État par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». Ce compte est 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 est financé au travers du budget général. En application de l'article 89 de la loi de finances pour 2020, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » sera supprimé au 1^{er} janvier 2021 et toutes les charges de service public de l'énergie seront inscrites au sein d'un programme budgétaire dédié.

Ce programme budgétaire, décomposé en actions et sous-actions, apportera une plus grande 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. La CRE a travaillé avec les administrations des ministères concernés pour proposer une nomenclature budgétaire appropriée. Le Tableau 1 présente cette version concertée sur la base de laquelle la CRE a ventilé les charges de service public de l'énergie et les expose dans le corps de la présente délibération et ses annexes.

Tableau 1 : Nomenclature du programme budgétaire dédié aux charges de service public de l'énergie concertée avec les administrations des ministères concernés

Actions	Sous-actions
1. Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole	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. Transition énergétique
	2. Mécanismes de solidarité
4. Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	
5. Soutien aux effacements	
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation des versements au fonds de solidarité logement
	2. Dispositif d'affichage déporté de la consommation d'énergie
	3. Autres dispositifs de luttés contre la précarité énergétique

7. Frais divers	1. Frais financiers, frais de gestion des contrats et défaut de recouvrement ¹
	2. Frais d'intermédiation (Frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et de mise aux enchères des garanties d'origine)
	3. Compléments de prix liés à l'ARENH ²

2.2 Évaluation des charges de service public de l'énergie

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, objet de la présente délibération.

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 précise les dates avant lesquelles les opérateurs supportant des charges de service public doivent adresser leurs déclarations, soit le 31 mars pour les charges constatées au titre de l'année écoulée, et le 30 avril pour la mise à jour des prévisions au titre de l'année en cours ou des prévisions 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 son évaluation du montant des charges de service public de l'énergie au ministre chargé de l'énergie avant le 15 juillet de chaque année. Tenant compte de la suppression du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », la CRE ne distingue plus le montant des charges entre celui-ci et le compte « Service public de l'énergie ».

La réduction de près de la moitié du délai imparti³ à la CRE pour procéder à cette évaluation, conjuguée à un degré de complexité accru qu'engendrent (i) la diversification des types de charges de service public à contrôler, (ii) l'analyse des mises à jour des prévisions de charges pour l'année en cours et (iii) l'affectation des charges à l'un ou l'autre des comptes budgétaires et désormais aux différentes actions et sous-actions, conduit la CRE à adopter une approche stricte en matière de respect des délais de déclaration.

En application des dispositions de l'article R. 121-31 du code de l'énergie, le montant des charges de service public de l'énergie à compenser au cours de l'année 2021 correspond :

- au montant prévisionnel des charges au titre de l'année 2021 (annexe 1) ;
- augmenté ou diminué de la régularisation de l'année 2019, correspondant à :
 - l'écart entre les charges constatées au titre de 2019 (annexe 3) et les charges prévisionnelles mises à jour au titre de cette même année⁴ ;
 - l'écart entre les charges prévisionnelles 2019 notifiées aux opérateurs⁵ et les contributions recouvrées au titre de 2019 (annexe 5) ;
- augmenté ou diminué de la mise à jour de la prévision de l'année 2020, correspondant à :
 - l'écart entre la mise à jour de la prévision de charges au titre de l'année 2020 (annexe 2) et les charges initialement prévues au titre de cette même année⁶ ;
 - l'écart entre les charges prévisionnelles 2020 notifiées aux opérateurs⁷ et la prévision de recouvrement au titre de 2020 (annexe 5) ;

¹ Les défauts de recouvrement créés en 2019 l'ont uniquement été dans les cas où un opérateur ne rembourse pas les montants qu'il devait rembourser dès lors que ses charges sont négatives. Ils sont marginaux par conséquent. Pour plus de précision, voir l'annexe 5 de la présente délibération.

² 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. Le décret devant préciser ces modalités d'application n'ayant toutefois pas encore été adopté, la CRE ne retient aucun montant à ce titre. Pour plus de précision, voir l'annexe 6 de la présente délibération.

³ Avant la réforme introduite par la LFR 2015, la CRE devait adresser son évaluation du montant des charges de service public de l'électricité et du gaz naturel au ministre chargé de l'énergie avant le 15 octobre.

⁴ Annexe 2 de la délibération de la CRE du 30 octobre 2019 portant correction d'erreurs figurant dans la délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020

⁵ Annexe 6 de la délibération de la CRE du 12 juillet 2018 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2019

⁶ Annexe 1 de la délibération de la CRE du 30 octobre 2019 portant correction d'erreurs figurant dans la délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020

⁷ Annexe 6 de la délibération de la CRE du 30 octobre 2019 portant correction d'erreurs figurant dans la délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020



- augmenté ou diminué des charges 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 par arrêté du ministre chargé de l'énergie, du montant des valorisations financières des garanties d'origine « biométhane » délivrées, en application des articles L. 446-3 et L. 446-4 du code de l'énergie⁸ ;
- réduit du montant de la valorisation financière des garanties de capacités, en application de l'article L.121- 24 du code de l'énergie⁹ ;
- 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, à la moyenne du déficit ou de l'excédent de compensation constaté l'année précédente, du taux de 1,72 % (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 exposés au titre de l'année 2019, et réduit du montant des produits financiers dégagés de la gestion des fonds perçus par la Caisse des dépôts et consignations ;
- augmenté du montant prévisionnel des frais de gestion et d'inscription au registre national des garanties d'origine supportés par Powernext 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.

Les sections suivantes présentent successivement l'évaluation des charges constatées au titre de 2019, de la mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2020 et des charges prévisionnelles au titre de 2021 avant de présenter la synthèse du montant des charges à compenser en 2021.

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) ainsi qu'aux surcoûts liés aux projets de maîtrise de la demande de l'électricité ou de stockage dans ces territoires et des études mentionnés au e) du 2° de l'article L. 121-7 du code de l'énergie ;
- 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 – FSL, afficheurs déportés, tarif de première nécessité) ;
- et aux coûts résultant des appels d'offres incitant au développement des effacements de consommation.

Elles sont supportées par Électricité de France (EDF), Électricité de Mayotte (EDM), Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna (EEWF), EDF PEI, les entreprises locales de distribution (ELD), les autres fournisseurs d'électricité, RTE et les organismes agréés.

Les charges de service public en gaz correspondent aux surcoûts liés aux dispositifs de soutien au biométhane injecté et aux coûts liés aux dispositifs sociaux (réductions sur les services de fourniture pour les bénéficiaires du chèque énergie, afficheurs déportés, tarif spécial de solidarité). Elles sont supportées par les fournisseurs de gaz naturel.

Au total, 167 opérateurs ont des charges à compenser en 2021.

3. CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE CONSTATEES AU TITRE DE 2019

Les charges de service public de l'énergie constatées au titre de l'année 2019 ont été évaluées par la CRE à partir des déclarations effectuées par EDF, les ELD, EDM, EEWF, RTE, EDF PEI et certains autres fournisseurs d'électricité et de gaz naturel. Ces déclarations ont été établies conformément aux règles de la comptabilité appropriée fixées

⁸ 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. En ce qui concerne le biométhane, la déduction de la valorisation financière des garanties d'origine est intégrée dans les montants des charges des années respectives (annexes 1, 2 et 3).

⁹ Cette valorisation est intégrée dans les montants des charges des années concernées (annexes 1, 2 et 3).

par la CRE dans sa délibération du 20 février 2020¹⁰. Elles ont été contrôlées par les commissaires aux comptes des opérateurs, ou pour les régies, par leur comptable public.

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

S'agissant des installations de biométhane dont le tarif d'achat est décroissant en fonction de la capacité maximale de production (C_{max}), la CRE note pour la troisième année consécutive que plusieurs producteurs ne respectent pas les prescriptions du contrat d'achat prévoyant, que si la production de leur installation dépasse la C_{max} en vigueur, ils notifient au préfet de région une nouvelle C_{max} au moins égale à la production constatée pendant les dépassements. **La CRE recommande de nouveau que le ministre chargé de l'énergie se rapproche des préfets de région concernés pour qu'ils définissent une nouvelle C_{max} .** Elle lui adresse le même jour la liste des installations concernées. Ces producteurs sont en effet susceptibles de percevoir une rémunération indue au détriment des finances publiques.

S'agissant des coûts de gestion, la CRE a procédé au contrôle des charges constatées en excluant les coûts qui ne sont pas éligibles à la compensation – au premier rang desquels les coûts des activités commerciales visant pour les organismes agréés et les acheteurs de biométhane à démarcher les installations susceptibles de conclure un contrat avec eux. La CRE a aussi été amenée à exclure les coûts ne reflétant pas une mise en œuvre efficace des dispositifs. **La CRE continuera à s'assurer 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 loi¹¹.** La CRE souligne que le fait que des coûts de gestion aient été retenus en tant que charges prévisionnelles ne préjuge pas du fait qu'ils seront retenus à la compensation dans le cadre de l'examen des charges constatées.

Le montant total des charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2019 s'élève à **8 151,1 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est donné en annexe 3. Le Tableau 2 compare ce montant avec la mise à jour des charges prévisionnelles au titre de 2019 établies par la CRE en juillet 2019.

Tableau 2 : Charges de service public de l'énergie constatées au titre de 2019

		Charges constatées au titre de 2019	Mise à jour de la prévision au titre de 2019	Ecart en M€	Ecart en %
en M€					
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	1 592,7	1 304,2	288,5	22%
	2. Eolien en mer	0,0	0,0	0,0	0%
	3. Photovoltaïque	2 746,6	2 685,7	60,8	2%
	4. Bio-énergies	574,2	547,3	27,0	5%
	5. Autres énergies	253,8	209,6	44,2	21%
TOTAL		5 167,3	4 746,8	420,5	9%
2. Injection biométhane		107,7	119,9	-12,2	-10%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	510,2	506,0	4,2	1%
	2. Mécanismes de solidarité	1 553,4	1 462,3	91,1	6%
	TOTAL	2 063,6	1 968,3	95,3	5%
4. Cogénération et autres moyens thermiques		730,0	737,8	-7,8	-1%
5. Effacement		6,7	6,3	0,4	7%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	23,4	24,5	-1,1	-5%
	2. Afficheur déporté	0,0	0,1	-0,1	-100%
	3. Autres	3,4	4,5	-1,1	-24%
	TOTAL	26,8	29,2	-2,3	-8%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	49,0	52,1	-3,2	-6%
Total		8 151,1	7 660,4	490,7	6%

Les charges constatées au titre de 2019 sont supérieures de 490,7 M€ par rapport à la mise à jour de la prévision effectuée au titre de cette même année.

¹⁰ Délibération de la CRE du 20 février 2020 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

¹¹ Article L. 121-7 du code de l'énergie



Les principaux sous-jacents de l'écart entre les charges constatées au titre de 2019 et la mise à jour de la prévision au titre de cette même année sont les suivants :

- Les charges dues au soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole augmentent de 420,5 M€ presque exclusivement en raison à la baisse des prix de marché constatés par rapport à ceux prévus pour la fin de l'année 2019 lors de la délibération de juillet 2019 : entre juin et décembre 2019, les prix de marché ont été de près de 17 €/MWh inférieurs à la référence retenue par la CRE sur la base d'observations des prix de marché à terme entre le 15 et le 30 avril 2019.
- La hausse des charges liées à la sous-action Mécanismes de solidarité dans les ZNI (+ 91,1 M€) est due principalement à une sous-estimation du coût des achats non renouvelables d'EDF SEI. Cet écart d'estimation s'explique en partie par la non prise en compte des bonus-malus pour les centrales d'EDF PEI dans la mise à jour des charges prévisionnelles.
- S'agissant de l'obligation d'achat du biométhane, la baisse de 12,2 M€ est principalement due au retard dans la mise en service des installations entraînant une baisse du volume acheté (- 215 GWh).

4. MISE A JOUR DE LA PREVISION DE CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE AU TITRE DE 2020

La mise à jour de la prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2020 a été réalisée par la CRE d'une part à partir des éléments transmis par les opérateurs ayant souhaité actualiser leur prévision ou la faisant pour la première fois et d'autre part sur la base des données de prix de marché les plus récentes¹². 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 2020 s'élève à **8 851,1 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est donné en annexe 2. Le Tableau 3 compare ce montant avec le montant des charges initialement prévu au titre de 2020 (7 929,9 M€). L'écart entre cette nouvelle prévision et la prévision initiale, soit + 921,2 M€, est intégré à l'évaluation des charges de service public à compenser en 2021.

Tableau 3 : Mise à jour de la prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2020

		Mise à jour de la prévision au titre de 2020 (M€)	Prévision initiale au titre de 2020 (M€)	Ecart (M€)	Ecart en %
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	1 931,4	1 298,4	633,0	49%
	2. Eolien en mer	0,0	0,0	0,0	0%
	3. Photovoltaïque	2 936,6	2 616,2	320,4	12%
	4. Bio-énergies	640,2	605,1	35,1	6%
	5. Autres énergies	303,9	185,2	118,7	64%
TOTAL		5 812,1	4 704,9	1 107,3	24%
2. Injection biométhane		235,2	246,5	-11,4	-5%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	523,2	582,5	-59,2	-10%
	2. Mécanismes de solidarité	1 502,7	1 526,0	-23,4	-2%
	TOTAL	2 025,9	2 108,5	-82,6	-4%
4. Cogénération et autres moyens		694,4	740,4	-46,0	-6%
5. Effacement		3,2	40,0	-36,8	-92%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	23,9	24,1	-0,2	-1%
	2. Afficheur déporté	0,6	2,8	-2,3	-80%
	3. Autres	3,7	5,9	-2,2	-37%
	TOTAL	28,2	32,9	-4,7	-14%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	52,1	56,7	-4,6	-8%
Total		8 851,1	7 929,9	921,2	12%

¹² Les prix de marché 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).

Cet écart représente une augmentation de 12 % par rapport aux charges initialement prévues. Les principales explications de cette évolution sont les suivantes :

- La hausse majeure des charges liées au soutien des ENR électriques en métropole continentale (+ 1107,3 M€) s'explique principalement par la baisse substantielle des prix de marché de l'électricité (- 18,5 €/MWh) par rapport à ceux prévus l'année dernière en raison de l'état d'urgence sanitaire. La météorologie favorable à l'éolien au premier trimestre 2020 amplifie cette tendance (+3 TWh).
- La baisse des charges liées à la transition énergétique dans les ZNI (- 59,2 M€) est due à un développement moins ambitieux que prévu des parcs photovoltaïques, éoliens et géothermiques ainsi qu'au ralentissement du développement des actions de MDE en raison de l'état d'urgence sanitaire.

5. PREVISION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ENERGIE AU TITRE DE 2021

La prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2021 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 2021 s'élève à **9 135,4 M€**. Le détail de l'évaluation de ce montant est donné en annexe 1. Le Tableau 4 compare ce montant avec les charges constatées au titre de 2019 et avec les charges initialement prévues au titre de 2020.

Tableau 4 : Prévision des charges de service public de l'énergie au titre de 2021

en M€		Charges constatées au titre de 2019		Charges prévisionnelles au titre de 2020		Charges prévisionnelles au titre de 2021	
		(M€/part du total)		(M€/part du total)		(M€/part du total)	
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Eolien terrestre	1 592,7	19,5%	1 298,4	16,4%	1 763,4	19,3%
	2. Eolien en mer	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
	3. Photovoltaïque	2 746,6	33,7%	2 616,2	33,0%	2 901,3	31,8%
	4. Bio-énergies	574,2	7,0%	605,1	7,6%	712,6	7,8%
	5. Autres énergies	253,8	3,1%	185,2	2,3%	307,1	3,4%
	TOTAL	5 167,3	63,4%	4 704,9	59,3%	5 684,5	62,2%
2. Injection biométhane		107,7	1,3%	246,5	3,1%	543,8	6,0%
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	510,2	6,3%	582,5	7,3%	678,6	7,4%
	2. Mécanismes de solidarité	1 553,4	19,1%	1 526,0	19,2%	1 458,2	16,0%
	TOTAL	2 063,6	25,3%	2 108,5	26,6%	2 136,7	23,4%
4. Cogénération et autres moyens		730,0	9,0%	740,4	9,3%	677,6	7,4%
5. Effacement		6,7	0,1%	40,0	0,5%	6,0	0,1%
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	23,4	0,3%	24,1	0,3%	23,8	0,3%
	2. Afficheur déporté	0,0	0,0%	2,8	0,0%	0,6	0,0%
	3. Autres	3,4	0,0%	5,9	0,1%	4,0	0,0%
	TOTAL	26,8	0,3%	32,9	0,4%	28,3	0,3%
7. Frais divers	1. Frais de gestion	49,0	0,6%	56,7	0,7%	58,5	0,6%
Total		8 151,1		7 929,9		9 135,4	

Le montant total des charges prévisionnelles de service public de l'énergie au titre de 2021 est plus élevé de 1,2 Md€ que le montant des charges prévisionnelles au titre de 2020 résultant de la prévision initiale réalisée en 2019, soit une hausse de 16 %. Les principales explications de cette évolution sont les suivantes :

- La hausse des charges liées aux ENR électrique en métropole de 979,6 M€ s'explique à parts égales par le développement continu du parc soutenu (+ 6,5 TWh soit + 10 %) et par la baisse importante des prix de marché attendus (- 7 €/MWh).
- La multiplication par 2,2 (+ 297,3 M€) des charges liées à l'achat de biométhane résulte du raccordement prévu d'un nombre croissant d'installations et de l'augmentation dans une proportion semblable de la quantité de gaz injecté.

Dans les précédentes délibérations, la CRE notait que des coûts d'achat liés une même installation pouvaient être prévus plusieurs fois par des acheteurs de biométhane différents. Les informations dont elle dispose et la tendance observée des cocontractants à signer un contrat très en amont de la mise en service de l'installation n'ont permis à la CRE de n'identifier qu'un faible nombre d'installations concernées par ce phénomène au titre de 2021 et donc

qu'une faible surestimation des charges inhérente à la libre contractualisation avec l'acheteur de son choix par le producteur.

En revanche, la somme des prévisions réalisées par les différents acheteurs de biométhane atteint 6 TWh en 2021, soit le niveau de production fixé pour 2023 par la PPE. Au surplus, une partie des installations prévues par les opérateurs ne produit pas toute l'année en raison de leur mise en service en cours d'année. L'ensemble des installations dont la mise en service est prévue en 2021 produirait de l'ordre de 10 TWh sur une année complète. Ces anticipations sont très supérieures à celles réalisées par la DGEC d'une part et par les gestionnaires de réseaux d'autre part.

Sur la base de la dynamique réelle de la filière et des prévisions structurellement supérieures de la part des acheteurs de biométhane, la CRE considère que cette prévision ne sera vraisemblablement pas atteinte. Elle ne peut toutefois pas corriger les prévisions réalisées par les acheteurs dans la mesure où ces derniers sont responsabilisés financièrement sur la qualité de ces prévisions. Elle considère toutefois que de nouvelles solutions doivent être mises en œuvre pour que le budget de l'État soit mobilisé au plus près du rythme de développement réel des installations et pallier le risque que certains opérateurs ne puissent pas rembourser les montants trop-versés par l'État.

À ce titre, plusieurs pistes peuvent être envisagées telles que (1) un opérateur unique pour signer les contrats et jusqu'à leur mise en service, (2) un critère tenant à la robustesse financière de l'acheteur, (3) un système de garantie financière. Comme elle l'avait proposé lors de la précédente délibération, la CRE se tient disponible pour participer à la mise en place de ce dispositif.

Enfin, et même si la prévision pour 2021 ne sera vraisemblablement pas atteinte, le montant désormais important des charges constatés sur cette filière – 107,7 M€ ont été constatés au titre de 2019 – et la dynamique qu'est amenée à connaître cette filière doivent conduire les pouvoirs publics à la plus grande vigilance sur le bon dimensionnement des dispositifs de soutien pour assurer le développement de la filière en maîtrisant l'impact budgétaire.

6. ESTIMATION PAR LA CRE DU MONTANT TOTAL DES CHARGES A COMPENSER EN 2021

Compte tenu de ce qui précède et (i) des frais de gestion déclarés par la CDC et par Powernext et (ii) des frais financiers, le montant total des charges de service public de l'énergie à compenser en 2021 s'élève à **10 561,3 M€**. La répartition de ce montant par type d'opérateur est présentée dans le Tableau 5, tandis que le détail par opérateur figure à l'annexe 6.

Tableau 5 : Montant des charges de service public de l'énergie à compenser en 2021

M€	Charges prévisionnelles au titre de 2021 (annexe 1)	Mise à jour de la prévision au titre de 2020 (annexe 2)	Prévision initiale au titre de 2020 (1)	Charges constatées au titre de 2019 (annexe 3)	Mise à jour de la prévision au titre de 2019 (1)	Charges prévisionnelles 2019 (2)	Contributions recouvrées 2019 (annexe 5)	Reliquats antérieurs à 2019 (annexe 4)	Frais financiers 2019 (annexe 6)	Charges prévisionnelles 2021
	CP'21	CP'20	CP'20	CC19	CP'19	CP19	CR19	Reliquat 09 à 18	FF19	CP21
EDF	8 103,6	8 121,5	7 206,2	7 584,5	7 123,0	8 450,9	8 450,9	18,5	-6,8	9 492,1
Électricité de Mayotte	114,0	111,2	125,0	114,7	119,6	102,8	102,8	0,1	0,0	95,4
Entreprises locales de distribution	349,6	359,2	286,1	324,6	276,6	236,7	236,7	2,8	0,2	473,7
Autres fournisseurs dont Organismes agréés	554,6	248,6	266,0	117,1	131,1	111,1	111,1	0,1	-1,1	522,2
RTE	6,0	3,2	40,0	6,7	6,3	64,1	64,1	0,0	-0,6	-31,0
Autres acteurs en ZNI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Électricité & Eau de Wallis-et-Futuna	7,7	7,4	6,5	3,5	3,8	4,2	4,2	0,0	0,0	8,2
Total	9 135,4	8 851,1	7 929,9	8 151,1	7 660,4	8 969,9	8 969,9	21,6	-8,4	10 560,6
								Frais de gestion CDC 2021		0,155
								Frais enchères garanties d'origine		0,581
								Total charges prévisionnelles 2021		10 561,3

(1) Charges objet des délibérations du 11 juillet 2019 et du 30 octobre 2019 relatives à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020

(2) Charges objet de la délibération du 12 juillet 2018 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2019

La répartition des charges à compenser en 2021 en fonction de la nomenclature budgétaire présentée au paragraphe 2.1 est détaillée dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Répartition par actions des charges de service public de l'énergie à compenser en 2021

Actions	Sous-actions	Charges prévisionnelles à compenser en 2021 (M€)
1. Soutien ENR électrique en métropole	1. Éolien terrestre	2 685,8
	2. Éolien en mer	0,0
	3. Photovoltaïque	3 296,3
	4. Bio-énergies	777,7
	5. Autres énergies	463,5
	TOTAL	7 223,2
2. Injection biométhane		520,3
3. Soutien en ZNI	1. Transition énergétique	628,2
	2. Mécanismes de solidarité	1 523,9
	TOTAL	2 152,1
4. Cogénération et autres moyens thermiques		631,7
5. Effacement		-30,3
6. Dispositifs sociaux	1. Compensation FSL	22,4
	2. Afficheur déporté	-1,8
	3. Autres	0,7
	TOTAL	21,3
7. Frais divers	1. Frais de gestion + Frais financiers + Défaut de recouvrement	42,3
	2. Frais d'intermédiation	0,7
	3. Complément de prix ARENH	0,0
	TOTAL	43,0
TOTAL		10 561,3

La CRE constate que la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables soutenue en métropole continentale a représenté 12,2 % de la consommation française en 2019 (13,7 % avec la cogénération au gaz naturel). À consommation constante, cette part pourrait être de 14,3 % en 2021 (15,8 % avec la cogénération au gaz naturel).

La hausse des charges à financer en 2021 - de 2,1 Md€ par rapport à 2020 - est liée

- D'une part à l'écart des charges au titre de ces deux années qui tient lui-même pour partie à une baisse des prix de marché et pour l'autre à la hausse continue de la production soutenue ;
- D'autre part à un facteur conjoncturel, la baisse importante des prix de marché pour les années 2019 et 2020 qui conduit le budget de l'État à devoir supporter d'importants rattrapages.

La CRE tient à souligner le poids de la bulle photovoltaïque constituée avant le moratoire de décembre 2010 et l'importance qu'il y aurait à tenter de le réduire. En effet, les installations bénéficiant d'un dispositif de soutien antérieur au moratoire, dont le tarif d'achat moyen est de 510 €/MWh, représentent 73 % des charges et 38 % de l'énergie photovoltaïque soutenue au titre de 2019.

Pour atteindre les objectifs de politique énergétique en tenant compte du montant des charges à financer par le budget de l'État, il apparaît nécessaire de faire des choix quant aux installations à soutenir en fonction notamment du coût de leur soutien. À titre d'exemple, le petit photovoltaïque est encore soutenu à hauteur de 185 €/MWh alors que les plus grands projets au sol le sont à moins de 60 €/MWh. La fin - nécessairement progressive pour accompagner la filière - du soutien direct aux installations de moins de 9 kWc devrait ainsi être étudiée dans les plus brefs délais.

Les prévisions portant sur le biométhane injecté soutenu en 2021 atteignent déjà les objectifs fixés en 2023 par la programmation pluriannuelle de l'énergie. Le niveau trop élevé du soutien à ces projets, non modifié depuis 2011, rend incompatible les objectifs de production de biométhane et l'enveloppe budgétaire inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie à l'horizon 2028.

Le soutien fort et continu de la péréquation tarifaire et de la transition énergétique dans les zones non-interconnectées renforce l'indispensable maîtrise de son coût au travers notamment de PPE aux objectifs cohérents prévoyant les investissements strictement nécessaires à l'atteinte des objectifs de verdissement du mix.

S'agissant des dispositifs sociaux, la baisse des charges de service public s'explique par l'abrogation du tarif de première nécessité et du tarif spécial de solidarité au profit du chèque énergie dont les montants - au demeurant plus importants que ceux des dispositifs antérieurs - n'entrent pas dans le périmètre des charges de service public de l'énergie.

15 juillet 2020

La présente délibération est transmise à la ministre de la transition écologique ainsi qu'au ministre en charge des comptes publics et au ministre des Outre-mer. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 15 juillet 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO