

Loi transition énergétique - CSPE

Notes sur les comptes-rendus des séances de la commission parlementaire spéciale sur la loi de transition énergétique.

Les réunions se sont tenus du 24 au 27/09/2014

[Séance du 27/9 14h version pdf](#)

Page 49 (après l'art 49) **M. Jean-Luc Laurent**. Cet amendement propose une réforme de fond de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : la création d'une contribution au service public de l'énergie visant à faire contribuer à la transition énergétique toutes les énergies de chauffage, en particulier fossiles – GPL, fioul, réseaux de chaleur – par le financement des dispositifs de solidarité nationale et de soutien aux énergies renouvelables.

Discussion, début page 50 **F. Brottes** : "En tant que président de la Commission spéciale, je précise que M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, m'a adressé une lettre de plusieurs pages pour m'informer que la CSPE relevait désormais de l'article 40 dans la mesure où l'État avait dû intervenir pour neutraliser une dette d'EDF, et que c'était assimilable à un impôt sur lequel la commission des finances devait désormais statuer."

Loi transition énergétique - CSPE

AVIS PRÉSENTÉ *au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi, Par M. Jean-François HUSSON, 1^{ere} lecture janvier 2015* **ARTICLE 50 (Art. L. 121-28-1 et L. 121-28-2 [nouveaux] du code de l'énergie) - Comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité**

Commentaire : le présent article propose la création d'un comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui aurait une mission de suivi et d'analyse prospective des charges que couvre cette contribution, ainsi que de la contribution elle-même.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CSPE, UNE IMPOSITION EN FORTE AUGMENTATION ET AU STATUT TRÈS SPÉCIFIQUE

1. Une imposition de toutes natures qui finance des charges en forte croissance

a) Les principes sur lesquels repose la CSPE

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), créée en 2003, est une imposition de toutes natures^{32(*)} au statut très particulier, défini aux articles L. 121-6 à L. 121-28 du code de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 121-10 de ce code, elle vise à compenser, au profit des opérateurs qui les supportent, les charges imputables aux missions de service public de l'électricité, elles-mêmes définies aux articles L. 121-7 et L. 121-8.

Ces charges sont les suivantes :

- les surcoûts qui résultent de la mise en oeuvre des obligations d'achat pesant sur EDF ou, dans leur zone de desserte, sur les entreprises locales de distribution, pour les productions de certaines filières (source d'énergie renouvelable ou cogénération) ;
- des coûts spécifiques au sein des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (essentiellement la Corse et les départements d'outre-mer) pour certains coûts de production non couverts par les dispositions précédentes, pour le stockage de l'électricité ou pour harmoniser le coût de l'électricité entre les consommateurs de ces zones et ceux résidant sur le territoire métropolitain continental ;
- les pertes de recettes et les coûts supportés par les opérateurs en raison de la mise en oeuvre du tarif de première nécessité de l'électricité ;
- et une partie des coûts supportés par ces mêmes fournisseurs au titre de leur participation au fonds de solidarité pour le logement.

De plus, l'article L. 121-10 précité précise que la CSPE finance également la prime versée aux opérateurs d'effacement, mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'énergie.

En outre, en vertu de l'article L. 122-5 de ce code, le budget de la médiation nationale de l'énergie est assuré, pour moitié, par une part de la CSPE^{33(*)}.

Enfin, le produit de la contribution finance également les frais exposés par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion de la CSPE ainsi que les éventuels intérêts de retard dus aux opérateurs en cas d'insuffisance de la contribution une année donnée^{34(*)}.

b) La détermination de la CSPE et les principaux éléments de son fonctionnement

Le montant de la CSPE est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée^{35(*)}.

Aux termes de l'article L. 121-13 du même code, le montant de la contribution applicable à chaque

Loi transition énergétique - CSPE

kilowattheure est calculé de sorte que les contributions couvrent l'ensemble des charges énumérées ci-dessus. Le ministre chargé de l'énergie fixe chaque année ce montant par un arrêté pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le régulateur sectoriel. À défaut d'arrêté fixant le montant de la contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE entre en vigueur le 1er janvier, dans la limite toutefois d'une augmentation de 0,003 euro par kilowattheure (c'est-à-dire 3 euros par mégawattheure) par rapport au montant applicable avant cette date.

Le niveau de la CSPE, pour l'année 2015, s'établit ainsi à 19,5 euros par mégawattheure.

Toutefois, l'imposition est plafonnée :

- en valeur absolue^{36(*)}, à 627 783 euros en 2015. Ce plafond est actualisé chaque année dans une proportion égale à celle de l'évolution du montant de la CSPE, dans la limite d'une augmentation de 5 % ;
- et pour toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an, à 0,5 % de sa valeur ajoutée^{37(*)}.

Le recouvrement de la CSPE se fait :

- pour les consommateurs finals ayant exercé leur droit de choisir librement leur fournisseur et alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou par un réseau public de distribution, par l'opérateur en charge de la gestion du réseau auquel ces consommateurs sont raccordés sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux ;
- pour les consommateurs finals qui n'ont pas exercé leur droit de choisir leur fournisseur, par l'organisme chargé de la fourniture d'électricité qui les alimente, sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

Le montant de la contribution est liquidé par l'opérateur ou par l'organisme en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux.

Les contributions effectivement recouvrées sont reversées aux opérateurs qui supportent les charges de service public par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci reverse quatre fois par an aux opérateurs qui supportent les charges résultant des missions de service public susmentionnées ainsi qu'aux opérateurs d'effacement. Elle verse au médiateur national de l'énergie une somme égale au montant de son budget le 1er janvier de chaque année.

2. La « dépolitisation » de la CSPE depuis 2011

Le tableau présenté au sein du commentaire de l'article 23 du présent avis retrace le niveau de ces charges ainsi que leur évolution récente. Celles-ci affichent un grand dynamisme, principalement sous l'effet de la montée en puissance de la production d'électricité d'origine renouvelable.

Or la CSPE n'a pas évolué de façon parallèle pendant plusieurs années.

En effet, les modalités actuelles de fixation de la CSPE ont été définies, dans leur principe, par l'article 37 de la loi de finances pour 2011. Auparavant, l'évolution de la contribution était conditionnée à la prise d'un arrêté par le ministre chargé de l'énergie. Mais la carence ministérielle constatée de 2006 à 2010 a abouti à creuser, au fil du temps, un déficit de compensation à l'égard d'EDF, qui a atteint plus de 3,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2012.

Cette situation ne pouvait pas durer indéfiniment, le principe, affiché dans la loi, d'une compensation « intégrale » de ces charges par la CSPE, faisant courir un risque juridique évident à

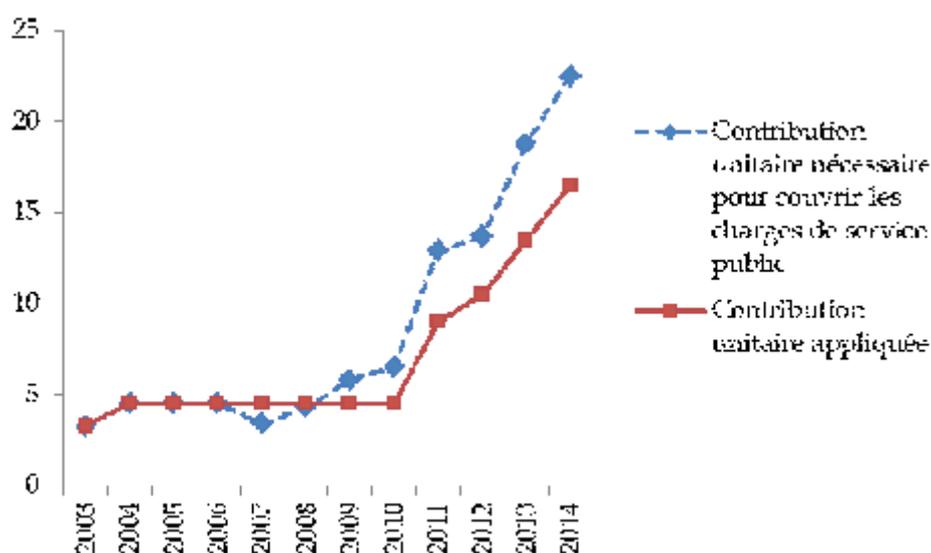
Loi transition énergétique - CSPE

l'Etat.

Le nouveau régime a donc complètement « dépolitisé » la CSPE, la CRE, autorité administrative, jouant, en quelque sorte, le rôle d'un « notaire », qui constate le montant des charges à financer puis fixe en conséquence le montant de la contribution - dans la limite du niveau d'augmentation figurant à l'article L. 121-13 précité.

Ce ne sont donc pas des autorités politiques qui ont eu à décider les augmentations importantes de la CSPE de ces dernières années, au demeurant toujours insuffisantes afin de refléter le niveau réel des charges à financer du fait du mécanisme du plafonnement des hausses de la contribution d'une année sur l'autre.

Évolution de la contribution unitaire entre 2003 et 2014
(en euros/MWh)



Source : CRE

B. LES PROBLÈMES JURIDIQUES ET POLITIQUES POSÉS PAR LA CSPE

Le régime actuel de la CSPE, s'il peut s'expliquer par l'histoire de la contribution et des charges de service public de l'électricité, pose néanmoins plusieurs problèmes majeurs, principalement de deux ordres.

Sur un plan juridique, sa compatibilité avec le droit communautaire ne va pas de soi. Au regard de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, elle peut être qualifiée d'imposition indirecte pesant sur la consommation d'électricité n'ayant pas le caractère d'une accise (du fait des plafonnements évoqués précédemment). Or le point 2 de l'article premier de ladite directive n'autorise les États membres à instaurer ce type d'impositions que dès lors qu'elles poursuivent des « fins spécifiques ». Il est douteux que la CSPE, au vu des multiples objets qu'elle finance, puisse être considérée comme poursuivant de telles fins, d'autant que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a une jurisprudence restrictive en la matière, toute fin « budgétaire » (dont les politiques sociales par exemple, catégorie dans laquelle paraissent entrer les tarifs de première nécessité) n'étant pas considérée comme spécifique^{38(*)}. De fait, parmi les charges actuellement compensées par la CSPE, seuls les surcoûts dus à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables entrent incontestablement dans la catégorie des fins spécifiques au sens du droit

Loi transition énergétique - CSPE

communautaire.

Sur un plan démocratique, si la logique « notariale » de la CSPE se comprend à la lumière du passé, il est difficilement acceptable que la détermination du taux d'une imposition dont le produit (supérieur à 6 milliards d'euros) a déjà dépassé, en 2014, celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), échappe complètement au Parlement. Certes, le Conseil constitutionnel a refusé d'examiner ce grief dans sa décision n° 2014-419 QPC précitée, en considérant qu'il ne saurait contrevenir à un droit ou à une liberté garanti par la Constitution, seul motif possible de censure dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Mais cela ne signifie pas qu'un tel grief serait inopérant dans le cadre de l'examen d'une loi et, de toute façon, ce dessaisissement du Parlement apparaît profondément anormal au regard de l'ampleur qu'a prise la CSPE.

Loi transition énergétique - CSPE

Exposé général commission des finances Sénat 2^{ième} lecture juin 2015

.....

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉTABLIR LA RÉFORME DE LA CSPE VOTÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a supprimé la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) proposée par la commission des finances et votée par le Sénat en première lecture. Tout en reconnaissant le travail accompli par le Sénat, le co-rapporteur du texte, notre collègue député Denis Baupin, a justifié ainsi le choix du retour au texte initial : « si votre co-rapporteur reconnaît l'ampleur du travail accompli par le Sénat en vue de procéder à une réforme de la CSPE, il ne lui paraît pas opportun d'engager à moitié ce chantier, alors que le Gouvernement a confié à plusieurs administrations une mission visant à identifier des pistes de réforme en vue du prochain projet de loi de finances. Par ailleurs, la réforme proposée par les sénateurs a pour conséquence de priver de financement la péréquation tarifaire, les tarifs sociaux et le chèque énergie »^{17(*)}.

La réforme de la CSPE proposée visait, d'une part, à rendre le fonctionnement de cet impôt plus transparent et démocratique, en fixant dans la loi son taux ainsi que le plafond du montant des charges compensées, et, d'autre part, à resserrer le champ des charges que finance la CSPE sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables.

Cette réforme avait pour double intérêt de permettre au Parlement, chaque année en loi de finances, de se prononcer sur le montant de la CSPE, et d'assurer la compatibilité du régime juridique de cette imposition avec le droit communautaire^{18(*)}. Dans sa version initiale, telle qu'issue des travaux de la commission des finances et de la commission des affaires économiques, le plafond annuel d'achats d'électricité pour lesquels le surcoût serait compensé par la CSPE s'appliquait par filière de production. Le niveau de ce plafond correspondait au développement anticipé de ces filières en 2016 par la commission de régulation de l'énergie (CRE). En effet, l'objectif de cette réforme n'était pas de pénaliser le développement des énergies renouvelables, mais de permettre aux parlementaires d'exercer un contrôle sur l'évolution de la CSPE. Il est en effet inacceptable qu'une telle imposition, qui représente actuellement un montant supérieur à 6 milliards d'euros, demeure soustraite au vote du Parlement.

En séance publique, le Gouvernement s'était rallié à cette réforme, après un accord trouvé avec la commission des affaires économiques et la commission des finances. Afin de ne pas risquer de freiner le développement des énergies renouvelables, le plafond retenu dans la version définitive du texte était supérieur de 20 % à celui initialement proposé, et s'appliquait de manière globale à l'ensemble des différentes filières bénéficiant d'un soutien public. Ce plafond était ainsi fixé à un montant de 7,7 milliards d'euros pour l'année 2016, et le taux de la CSPE proposé était de 22,5 euros par mégawattheure. À l'issue des débats, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie avait indiqué : « nous sommes parvenus à un juste équilibre entre le pouvoir qui est celui du Parlement en matière de fixation des règles, en l'occurrence du plafond, et la nécessaire souplesse qui conduira ce même Parlement à redéfinir annuellement un seuil et, éventuellement, à le faire pour chacune des filières, sans que rien ne soit figé dans le présent projet de loi »^{19(*)}.

Votre rapporteur pour avis regrette que l'Assemblée nationale soit revenue sur cette refonte pourtant

Loi transition énergétique - CSPE

nécessaire au regard de l'impératif démocratique et des enjeux juridiques et financiers qui s'attachent à la CSPE, et ce d'autant plus que le rapport de la mission des inspections, qui était attendu pour la fin du mois d'avril, n'a toujours pas été remis à la ministre. Il convient par conséquent de poser les jalons d'une réforme avant l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

En outre, la réforme proposée ne revient en aucun cas sur le principe de la compensation pour la péréquation tarifaire, les tarifs sociaux et le chèque énergie. Seules les modalités de financement resteraient à préciser d'ici à 2016, par exemple dans le cas de la prochaine loi de finances. De par leur nature, ces dépenses auraient d'ailleurs davantage vocation à figurer dans le budget général.

Votre commission a donc adopté un amendement reprenant la rédaction issue de l'accord entre le Sénat et le Gouvernement, afin de répondre à l'urgence démocratique que constitue la refonte de la CSPE.

Par cohérence avec le rétablissement de la réforme de la CSPE, elle a également adopté un amendement visant à exclure de l'assiette de cette dernière le financement du futur chèque énergie prévu à l'article 60 du projet de loi, ainsi qu'un amendement de coordination à l'article 46 bis.

.....

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 50

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Compte tenu de l'accord intervenu en première lecture avec la ministre, j'imagine que nos collègues suivront le rapporteur. Moi de même, au bénéfice de quelques rappels. Le produit de la CSPE, rangée sous les impositions de toutes natures par le Conseil constitutionnel, est de 6 milliards d'euros, et pourrait passer à 11 milliards d'euros. Or, nous nous sommes dessaisis de notre pouvoir, en le transférant à la commission de régulation de l'énergie (CRE). Alors qu'il nous arrive, lors de la discussion du projet de loi de finances, de débattre des heures durant sur des écarts ne dépassant pas le centime, nous nous dessaisissons sur des sommes de cette importance ! C'est le rôle du Parlement que de se prononcer sur l'impôt, et la commission des finances est pleinement dans son rôle en présentant cet amendement. J'ajoute que la CSPE est actuellement un « fourre-tout », puisqu'elle sert à financer aussi bien les tarifs sociaux de l'énergie que les énergies renouvelables ou l'approvisionnement des îles non reliées au réseau. Cela pose, ainsi que l'a relevé la ministre, un problème juridique au plan communautaire. Il faut clarifier les choses. Il serait logique de financer par du budgétaire ce qui relève de missions particulières comme le soutien aux tarifs sociaux ou l'alimentation électrique des îles isolées et par la CSPE, dont le taux devrait être fixé annuellement par le Parlement, ce qui relève du soutien aux énergies renouvelables. Cet amendement, tant sur le plan des principes que des enjeux financiers mérite donc d'être soutenu, position que nous avons soutenue lors du débat en première lecture.

L'amendement n° 1 est adopté.