Infrastructures énergétiques transeuropéennes: orientations

2011/0300(COD) - 19/10/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : développer et rendre interopérables les réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E).

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : le cadre RTE-E a été développé dans les années 1990 et modelé par les orientations RTE-E successives et la réglementation financière correspondante. Le rapport sur la mise en œuvre des réseaux transeuropéens d'énergie au cours de la période 2007-2009 a conclu que, si cette politique a contribué positivement à la réalisation de certains projets sélectionnés en leur donnant une visibilité politique, elle n'a pas été capable de combler les insuffisances en matière d'infrastructures.

Pour réaliser les objectifs fondamentaux de sa politique de l'énergie en termes de compétitivité, de viabilité et de sécurité de l'approvisionnement, l'Union doit fournir des efforts considérables pour **moderniser et étendre ses infrastructures énergétiques et développer les interconnexions transfrontalières de ses réseaux**. Plusieurs défis doivent être relevés :

- adapter et moderniser les **réseaux électriques** pour répondre à la demande croissante qui résulte de la transformation profonde de l'ensemble de la chaîne de valeur et du bouquet énergétiques ;
- construire rapidement des **autoroutes de l'électricité**, pour favoriser l'intégration des marchés et maintenir la sécurité du système à son niveau actuel, mais surtout pour transporter et équilibrer l' électricité produite à partir de sources renouvelables, qui devrait plus que doubler au cours de la période 2007-2020 ;
- rendre les **réseaux plus novateurs et plus intelligents**, tant pour le transport que pour la distribution, en s'appuyant en particulier sur les technologies de l'information et de la communication ;
- la raréfaction des ressources traditionnelles locales en **gaz naturel** impose d'accroître et de diversifier les importations à moyen terme ;
- il existe un intérêt stratégique à assurer la **continuité de l'approvisionnement en pétrole brut** des pays du centre et de l'est de l'UE enclavés;
- enfin, le recours aux **technologies de captage et de stockage du carbone** (CSC) permettrait de réduire à grande échelle les émissions de dioxyde de carbone, tout en continuant à utiliser des combustibles fossiles, qui resteront une source importante dans la production d'électricité au cours des prochaines décennies.

Dans sa communication sur les priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà, la Commission a indiqué qu'une nouvelle politique européenne en matière d'infrastructures énergétiques était nécessaire pour coordonner et optimiser le développement des réseaux à l'échelle du continent. Elle a confirmé la nécessité d'adapter la politique et le cadre de financement des réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E).

Dans le rapport qu'elle a présenté pour la session énergie du Conseil «Transports, télécommunications et énergie» de juin 2011, la Commission a estimé qu'il faudrait investir environ 200 milliards d'euros d'ici à 2020 dans les infrastructures énergétiques d'importance européenne. Entre 2011 et 2020, les volumes d'investissement devront augmenter de 30% pour le gaz et de 100% pour l'électricité, par rapport aux niveaux actuels.

Les principaux obstacles susceptibles d'empêcher la réalisation de ces investissements ou de les retarder bien au-delà de l'échéance de 2020 résident dans l'octroi des autorisations (longueur et inefficacité des procédures de délivrance des autorisations, aggravées par la réticence du public), dans la réglementation (cadre peu propice à la mise en œuvre des priorités en matière d'infrastructures européennes) et dans le financement (capacités limitées des gestionnaires, absence d'instruments de financement adaptés et manque de soutien).

ANALYSE D'IMPACT : après une première analyse d'impact, réalisée en 2010, l'analyse de 2011, sur la base de la première, aborde plus en détail les options politiques possibles dans les domaines suivants :

- ***Octroi des autorisations et consultation publique*** : l'analyse compare trois options: i) l'établissement d'un régime d'intérêt commun; ii) la définition de règles relatives à l'organisation et à la durée de la procédure d'octroi des autorisations, notamment, d'une part, la mise en place d'un «guichet unique complet» et, d'autre part, la fixation d'une durée maximale; iii) la combinaison des deux options précédentes. L'incidence globale de la dernière option est considérée comme étant la plus positive.
- ***Questions réglementaires*** : l'analyse compare trois options: i) répartition transnationale des coûts; ii) mesures d'incitation à l'investissement; iii) combinaison des deux options précédentes. L'analyse montre que seule la combinaison d'un mécanisme ex ante de répartition transnationale des coûts et de mesures incitatives proportionnées aux risques encourus par le gestionnaire peut garantir la mise en œuvre des projets d'intérêt commun dont la viabilité est menacée.
- ***Financement*** : quatre options de financement sont également analysées: i) le recours à des instruments de partage des risques; ii) le recours à des instruments de capital-risque; iii) l'apport d'un soutien sous la forme de subventions pour la réalisation d'études et de travaux de construction dans le cadre du projet; iv) une combinaison des subventions, des instruments de partage des risques et des instruments de capital-risque. L'incidence globale de la dernière option est jugée la plus positive.

BASE JURIDIQUE : **article 172** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui constitue la base juridique d'une intervention de l'UE pour soutenir l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.

CONTENU : la proposition remplacera les orientations RTE-E existantes et entraînera l'abrogation de la décision 1364/2006/CE à compter du 1er janvier 2014. Elle vise à **établir des règles pour développer en temps voulu des réseaux européens d'énergie interopérables**, afin de réaliser les objectifs du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en matière de politique de l'énergie, à savoir : i) assurer le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, ii) assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, iii) promouvoir l'efficacité énergétique et le développement des énergies nouvelles et renouvelables, et iv) promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Pour y parvenir, la présente initiative recense, pour la période jusqu'en 2020 et après, un nombre limité de corridors et de domaines prioritaires transeuropéens qui couvrent les réseaux d'électricité et de gaz et l'infrastructure de transport de pétrole et de dioxyde de carbone, et qui justifient le plus l'action de l'Union européenne. Elle vise donc à mettre en œuvre ces priorités, par les approches suivantes:

- rationaliser les procédures d'octroi des autorisations applicables aux projets d'intérêt commun afin de les écourter considérablement, d'accroître la participation du public et de favoriser son adhésion à la mise en œuvre de ces projets;
- faciliter le traitement réglementaire des projets d'intérêt commun dans les secteurs de l'électricité et du gaz, en répartissant les coûts en fonction des bénéfices apportés et en faisant en sorte que les rendements autorisés soient proportionnés aux risques encourus;

- veiller à ce que les marchés et, directement, l'UE, apportent le soutien financier nécessaire à la mise en œuvre des projets d'intérêt commun.

Les principaux éléments de la proposition sont les suivants :

Priorité à 12 corridors et domaines stratégiques en matière d'infrastructures énergétiques transeuropéennes :

- la proposition établit un processus de sélection fondé sur des groupes d'experts régionaux et attribue à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie un rôle consultatif sur les questions de l'électricité et du gaz. La décision finale relative à une liste à de projets d'intérêt commun pour l'ensemble de l'Union sera, quant à elle, prise par la Commission et mise à jour tous les deux ans ;
- les groupes d'experts régionaux et l'Agence seront chargés de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des projets d'intérêt commun. La Commission pourra nommer des coordonnateurs européens pour les projets d'intérêt commun faisant l'objet de difficultés.

Régime d'intérêt commun pour les projets d'intérêt commun : la proposition :

- attribue des responsabilités particulières à une autorité compétente dans chaque État membre, à savoir coordonner et superviser la procédure d'octroi des autorisations aux projets, établir des normes minimales en matière de transparence et de participation du public et fixer la durée maximale autorisée pour la procédure d'octroi des autorisations;
- précise que les projets d'intérêt commun peuvent être mis en œuvre dans des conditions particulières, lorsqu'il existe des «raisons impératives d'intérêt public majeur» au sens des directives 92/43/CE et 2000/60/CE ;
- prévoit que les États membres sont libres de concevoir eux-mêmes leurs procédures internes spécifiques, conformément à leur système juridique.

Méthodologie et processus permettant l'analyse harmonisée des coûts et avantages pour l'ensemble du système énergétique :

- sur la base de cette méthodologie, la proposition charge les autorités de régulation nationales et l'Agence de procéder à une répartition transnationale des coûts des projets d'intérêt commun dans les secteurs de l'électricité et du gaz en fonction des bénéfices réalisés dans les États membres directement ou indirectement concernés par ces projets ;
- les autorités réglementaires nationales doivent également accorder des mesures incitatives appropriées, au moyen des tarifs, pour la mise en œuvre des projets d'intérêt commun confrontés, pour des raisons justifiées, à des risques plus élevés.

Éligibilité des projets : la proposition définit les conditions d'éligibilité des projets d'intérêt commun à un concours financier de l'Union au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, à la fois pour des études (accessible à tous les projets d'intérêt commun hors secteur du pétrole) et des travaux (accessibles à tous les projets d'intérêt commun dans les domaines des réseaux intelligents et du dioxyde de carbone et, sous certaines conditions, notamment avoir obtenu une décision de répartition transnationale des coûts, aux projets dans les secteurs de l'électricité et du gaz).

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : toutes les incidences budgétaires de la proposition sont traitées dans la fiche financière législative de la proposition de règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Ce mécanisme, annoncé par la Commission dans sa communication du 29 juin 2011 relative au prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020), est destiné à financer des infrastructures prioritaires dans les domaines des transports, de l'énergie et des TIC, à l'aide d'un fonds unique de 40 milliards EUR, dont **9,1 milliards EUR pour le secteur de l'énergie**.