



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.10.2011
SEC(2011) 1234 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

Accompagnant le document

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes et
abrogeant la décision n° 1364/2006/CE**

{COM(2011) 658 final}
{SEC(2011) 1233 final}

1) Définition du problème

Dans sa communication intitulée «Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà - Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré»¹, la Commission a confirmé la nécessité de réviser la politique et le cadre de financement des RTE-E, a déterminé les corridors et domaines prioritaires à mettre en œuvre d'ici à 2020 et a proposé une nouvelle méthode de recensement des projets d'intérêt commun destinés à mettre en œuvre ces priorités. L'analyse d'impact qui accompagne ledit document a mis en évidence le **changement d'échelle dans les volumes d'investissement et les délais de livraison**, et a estimé que les investissements qui devront être réalisés d'ici à 2020 s'élèvent à environ 140 milliards d'euros pour les réseaux d'électricité d'importance européenne, 70 milliards d'euros pour les réseaux de gaz et 2,5 milliards d'euros pour les infrastructures de transport de CO₂. Elle a également recensé les obstacles relatifs à l'octroi des autorisations.

La présente analyse d'impact approfondit l'analyse et accompagne la proposition législative relative aux infrastructures énergétiques.

Problèmes liés aux procédures d'octroi des autorisations et à l'opposition de l'opinion publique

Ces problèmes figurent parmi les principales raisons empêchant la mise en œuvre en temps utile de projets d'infrastructures énergétiques, notamment les lignes électriques aériennes. **Les procédures administratives sont complexes et inefficaces**, en particulier sur le plan de leur organisation et des compétences des intervenants, elles restent fragmentées et pâtissent de l'absence d'échéances claires et du manque d'anticipation dans la planification et la coordination de la mise en œuvre de la législation environnementale de l'Union². **L'opposition des populations concernées** tient au manque de clarté en ce qui concerne la valeur ajoutée d'un projet, aux incidences réelles ou supposées sur l'environnement et le paysage, aux conséquences sur la santé et la sécurité, et à la participation tardive et insuffisante du public et des parties prenantes.

Problèmes liés au cadre réglementaire

Le cadre existant ne favorise pas la réalisation des priorités recensées en matière d'infrastructures européennes. La fixation des tarifs et les incitations réglementaires restent axées, au niveau national, sur le rapport coût-efficacité à court terme, et ne tiennent pas compte de la nécessité de trouver les investissements nécessaires à cet effet sur le long terme, au titre de la stratégie Europe 2020. Les décisions clés relatives aux projets transnationaux sont prises exclusivement sur la base de priorités nationales. Ce problème est encore plus visible lorsque les avantages et les coûts sont asymétriques entre les États membres, entraînant des retards dans des processus complexes d'autorisation des investissements transnationaux.

Problèmes liés au financement

Le changement d'échelle dans les volumes d'investissement et l'urgence de mettre en œuvre les priorités en matière d'infrastructures énergétiques d'ici à 2020 nécessitent de la part des gestionnaires de réseau de vastes efforts visant à trouver des financements. La crise financière contraint les entreprises à emprunter des capitaux à des conditions favorables, alors que les risques auxquels font face les pays vont croissant, ce qui fait baisser la notation des crédits. Du fait de la réglementation actuelle et des structures de la propriété, les gestionnaires de réseau de transport («GRT») éprouvent des difficultés à attirer concrètement de nouveaux

¹ COM(2010) 677

² Directives 2001/42/CE, 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2009/147/CE, 2000/60/CE.

investisseurs institutionnels. Au niveau de l'UE, le programme RTE-E actuel ne pourra pas parvenir à faciliter l'accès au financement par l'emprunt et au financement par fonds propres ni à stimuler l'investissement public et privé dans les réseaux d'énergie, car il est ciblé de façon restrictive sur les subventions octroyées pour des études de faisabilité et il ne comporte pas de mécanismes d'atténuation des risques.

2) Analyse de la subsidiarité et de la valeur ajoutée de l'Union

La compétence de l'Union dans le domaine de l'énergie est inscrite dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), notamment à l'article 194, relatif à l'énergie. Les réseaux d'énergie sont visés par les articles 170 et 171 du TFUE. En ce qui concerne l'octroi des autorisations, l'article 171, paragraphe 2, du TFUE prévoit que «*[l]es États membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, les politiques menées au niveau national qui peuvent avoir un impact significatif sur la réalisation des objectifs visés à l'article 170.*» En outre, l'article 194, paragraphe 2, du TFUE, autorise l'UE à fixer les mesures nécessaires pour promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

3) Objectifs de l'initiative de l'Union

L'objectif général de cette initiative est de développer en temps utile un volume suffisant d'infrastructures énergétiques dans l'ensemble de l'UE et les pays voisins, en vue de réaliser les objectifs de la politique énergétique de l'UE en matière d'intégration des marchés, de sécurité de l'approvisionnement et de durabilité. L'initiative vise spécifiquement à mettre en œuvre, d'ici à 2020, les corridors prioritaires d'infrastructures énergétiques transeuropéennes, par les approches suivantes:

- rationaliser les procédures d'octroi des autorisations applicables aux projets d'intérêt commun afin de les écourter sensiblement, d'accroître la participation du public et de favoriser l'adhésion de celui-ci 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;
- fixer des règles d'éligibilité pour l'octroi d'un concours financier de l'Union sous la forme d'un soutien financier par le marché et d'un soutien financier direct de l'Union en faveur des projets d'intérêt commun.

Cette initiative vise à remplacer les orientations RTE-E actuelles et complète la proposition de règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe («MIE»), qui couvre tous les secteurs des infrastructures (énergie, transports, télécommunications) et fixe des règles communes pour l'octroi d'une aide de l'Union sous la forme de subventions et de nouveaux instruments financiers.

4) Options

Les options suivantes ont été examinées pour les trois domaines d'action qui répondent aux problèmes identifiés:

Domaine d'action A : Octroi des autorisations, participation des parties prenantes et compensation	
Option A.0	Statu quo

<i>Option A.1</i>	<i>Mise en place d'un régime d'intérêt européen commun</i>	
<i>Option A.2</i>	<i>Organisation et limitation dans le temps de la procédure d'octroi des autorisations</i>	
	Volet A.2.1: Organisation du processus d'octroi des autorisations	
	Sous-option A.2.1.a	Autorité responsable sans pouvoir de décision au niveau national («guichet unique léger»)
	A.2.1.b	Autorité responsable avec pouvoir de décision («guichet unique complet»)
	A.2.1.c	Autorité transnationale responsable + autorité européenne en dernier recours et procédure européenne d'octroi des autorisations
	Volet A.2.2: Limitation dans le temps de la procédure d'octroi des autorisations	
	A.2.2.a	Obligation pour les États membres de fixer des échéances pour chaque PCI
	A.2.2.b	Délais juridiquement contraignants établis par les parties prenantes dans le cadre d'une coopération régionale
	A.2.2.c	Délai juridiquement contraignant prévu dans l'acte législatif de l'Union
<i>Option A.3</i>	<i>Établissement d'un régime d'intérêt européen commun, organisation et limitation dans le temps de la procédure d'octroi des autorisations</i>	
Domaine d'action B : Règlement		
Option B.0	Statu quo	
<i>Option B.1</i>	<i>Répartition des coûts</i>	
	B.1.a	Tarifs de transport au niveau de l'Union
	B.1.b	Répartition ex ante des coûts
	B.1.c	Répartition ex ante des coûts avec ajustement ex post
<i>Option B.2</i>	<i>Incitations à l'investissement</i>	
	B.2.a	Mesures d'incitation en faveur de projets d'intérêt commun, sur la base des risques
	B.2.b	Pénalités et mesures d'exécution des projets d'intérêt commun
<i>Option B.3</i>	<i>Répartition ex ante des coûts et mesures d'incitation en faveur de projets d'intérêt commun, sur la base des risques</i>	
Domaine d'action C: Financement		
Option C.0	Statu quo	
<i>Option C.1</i>	<i>Instruments de partage des risques</i>	
<i>Option C.2</i>	<i>Instruments de capital-risque</i>	
<i>Option C.3</i>	<i>Soutien par des subventions pour les travaux de construction liés au projet</i>	
<i>Option C.4</i>	<i>Combinaison des subventions, des instruments de partage des risques et des instruments de capital-risque</i>	

Une analyse préliminaire a permis d'écartier les sous-options A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b et B.1, car les mesures correspondantes ont été considérées comme inefficaces ou disproportionnés par rapport à leur incidence.

5) Analyse des impacts

Dans le cadre du **scénario de statu quo**, les retards dans les nouveaux projets d'infrastructures persistent, notamment dans le secteur de l'électricité, du fait de problèmes liés au financement, au traitement réglementaire et à l'octroi des autorisations. Les priorités européennes ne seraient pas mises en œuvre de manière suffisante par les acteurs du marché et les États membres. La Commission estime qu'une part importante des quelque **200 milliards d'euros d'investissements nécessaires d'ici à 2020 ne sera pas concrétisée** en temps voulu avec le cadre actuel, ce qui mettrait l'UE en difficulté par rapport à ses objectifs en matière de

politique de l'énergie et du climat pour 2020. L'insuffisance des interconnexions freinera l'optimisation du système, augmentera le risque de perturbations et demandera des investissements supplémentaires coûteux pour la production d'appoint et d'équilibrage. Gardés tels quels, les fonds RTE-E et autres fonds de l'UE concernés ne contribuerait que dans une faible mesure à la réalisation des investissements nécessaires.

5.1. Octroi des autorisations

OPTION A.1: Établissement d'un régime d'intérêt européen commun

Cette option devrait avoir des effets intermédiaires positifs en contribuant à la livraison en temps utile d'un plus grand nombre de projets par rapport au scénario de statu quo. La population pourrait s'estimer lésée par le peu de marge qui lui est accordé dans le cadre des procédures d'octroi des autorisations, pour remettre en question la nécessité d'un projet. Les incidences sur l'environnement ne devraient pas augmenter de façon significative dans le cadre du nouveau régime par rapport au système actuel, étant donné que les projets devraient être terminés plus tôt. L'aboutissement des projets devrait être extrêmement favorable pour les objectifs climatiques. La sécurité des investisseurs sera accrue et contribuera positivement à la viabilité des projets. Les ressources administratives nécessaires pour traiter un nombre donné de projets devraient diminuer d'environ 3 % pour les promoteurs et de 12 % pour les autorités.

OPTION A.2: Règles relatives à l'organisation et à la durée du processus d'octroi des autorisations (sous-options A.2.1b «guichet unique complet» et A.2.2.c «délai de 4 ans»)

Cette option devrait avoir une incidence forte et positive et permettre la livraison de la grande majorité des projets dans les délais. Le nombre de projets réalisés en temps voulu serait supérieur par rapport à l'option A.1, mais la priorité ne serait pas accordée à tous les projets d'intérêt commun. Cette option améliorerait significativement les conditions de participation du public au processus de décision, car l'autorité responsable et/ou les promoteurs devraient organiser les consultations à un stade précoce. Les coûts de mise en conformité seraient plus élevés qu'avec l'option A.1. Les incidences positives sur les coûts administratifs devraient également être plus fortes avec cette option, avec 26 % d'économies.

Option A.3 - Établissement d'un régime d'intérêt européen commun et de règles relatives à l'organisation et à la durée du processus d'octroi des autorisations

L'incidence globale de cette option, qui combine les incidences des options A.1 et A.2, est considérée comme la plus positive de toutes les options, car elle permettrait l'achèvement en temps voulu de la quasi-totalité des projets nécessaires d'ici à 2020, à condition qu'il existe des mesures appropriées en matière de régulation et de financement. Cette option générera vraisemblablement des incidences environnementales, sociales (sur l'emploi) et économiques (sur le PIB) plus fortes, puisque tous les projets seraient menés à leur terme, tandis que les économies sur les coûts administratifs atteindraient 31 %.

En conclusion de cette analyse, l'option A.3 est l'option privilégiée.

4.2. Mesures réglementaires

Option B.1: Répartition des coûts

Une *répartition ex ante des coûts* permettrait la réalisation de certains investissements dont les coûts ne pourraient pas être partagés de façon viable dans le scénario de statu quo, car ils

seraient répartis sur les acteurs du marché et les consommateurs finals avec des incidences sociales. L'exigence imposée aux autorités de régulation nationales (ARN) de coopérer avec les autres ARN et les GRT des différents États membres ne devrait avoir que de faibles incidences administratives.

Les incidences d'une *répartition ex ante des coûts avec possibilité d'un ajustement ex post* ne différeraient que dans les incidences finales sur le plan économique et sur celui de la répartition. Alors que cette option permettrait une répartition plus précise, elle créerait un risque pour les GRT et les investisseurs extérieurs de voir leurs revenus baisser. Sa mise en œuvre pourrait générer des coûts administratifs supplémentaires, puisque les GRT et les ARN pourraient devoir réévaluer leurs bénéfices et renégocier la répartition des coûts.

En conséquence, la sous-option B.1.b est la sous-option privilégiée.

OPTION B.2: Incitations à l'investissement

La *mise en place de mesures incitatives pour les projets d'intérêt commun soumis à des risques plus élevés* aurait une incidence économique positive sur la livraison des infrastructures car elle serait un moyen de reconnaître les difficultés relatives à certains investissements. L'incidence financière d'une telle majoration sur les tarifs de réseau resterait très limitée, étant donné le faible volume escompté d'investissements éligibles, l'incidence administrative limitée et la faible part globale des coûts du transport dans les prix de l'énergie finale.

L'*application de sanctions et de mesures d'exécution aux projets d'intérêt commun* dans le but de contraindre les GRT à livrer les projets prioritaires approuvés est susceptible d'améliorer le bien-être social au niveau de l'Union. Ces mesures exigeraient d'étendre les compétences des ARN. Elles pourraient aussi entraîner une forte opposition des GRT, car l'incidence économique pourrait être négative, soit parce que les sanctions appliquées pour non-livraison diminueraient les revenus, soit parce que des risques non couverts supplémentaires seraient créés par l'obligation de livrer le projet. C'est pourquoi la valeur ajoutée d'un tel régime obligatoire par rapport à un régime reposant sur des mesures incitatives semble limitée.

En conséquence, la sous-option B.2.a est la sous-option privilégiée.

OPTION B.3: Allocation ex ante des coûts et mesures d'incitation en faveur de projets d'intérêt commun, sur la base des risques

Cette option est l'option privilégiée, car elle combinerait les incidences positives des deux sous-options privilégiées et permettrait de couvrir le plus grand nombre de projets d'intérêt commun.

4.2. Financement

OPTION C.1: Instruments de partage des risques

L'introduction d'instruments de partage des risques améliorerait l'accès aux capitaux et à de nouvelles sources de financement par capital-risque (obligations ou garanties, par exemple), avec des modalités plus adaptées, ce qui renforcerait la viabilité commerciale des projets et, partant, favoriserait les décisions d'investissement positives. Ce soutien permettrait de prélever moins de fonds sur le budget public, par rapport à des subventions directes avec, en outre, un effet multiplicateur élevé (pouvant aller jusqu'à 25). Cette option exige de coopérer avec les institutions financières pour réduire la charge administrative de la Commission.

OPTION C.2: Instruments de capital-risque

Les prises de participation auraient une incidence très positive sur la capacité financière et sur l'attrait pour de nouveaux investisseurs. En recevant une aide dès le départ, les projets deviendraient matures plus rapidement, notamment dans le cas de projets plus complexes, plus innovants et faisant intervenir un grand nombre de parties prenantes. Le budget apporté par l'Union exercerait un effet de levier puissant, avec un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 10. Si les investissements étaient confiés à des institutions financières, celles-ci auraient besoin de nouvelles ressources substantielles.

OPTION C.3: Octroi d'un soutien aux travaux de construction liés aux projets

L'octroi de subventions serait très bénéfique sur le plan social et économique car celles-ci soutiendraient la livraison de projets d'intérêt commun, qui serait impossible du fait des seules forces du marché ou de la seule réglementation, et permettraient d'atténuer l'incidence sur la tarification des réseaux. Les subventions ne seraient octroyées qu'aux projets d'intérêt commun particulièrement essentiels pour la réalisation des objectifs de la politique de l'énergie et du climat fixés pour 2020, pour le marché intérieur et pour la sécurité de l'approvisionnement de l'Union. L'incidence administrative serait liée directement au nombre de projets et au budget de l'Union qui leur serait réservé.

OPTION C.4: Combinaison des subventions, des instruments de partage des risques et des instruments de capital-risque

Puisque cette options combine les options C.1, C.2 et C.3, elle cumulerait les incidences positives de chacune d'entre elles. En outre, l'introduction d'un éventail d'instruments fondés sur le marché (C.1 et C.2) et d'un soutien financier direct (C.3) permettra de nouvelles synergies et des gains d'efficacité, puisqu'il sera possible d'apporter, de façon flexible, la solution dotée du meilleur rapport coût-efficacité au regard des risques spécifiques liés à un projet.

En conséquence, l'option C.4 est l'option privilégiée. Elle s'inscrit dans la droite ligne des propositions relatives au futur budget de l'Union faites par la Commission européenne le 29 juin 2011 et elle est totalement conforme à la proposition relative au mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

6) Comparaison des options et conclusions finales de l'analyse d'impact

En conclusion de l'analyse d'impact, se dégage une série d'options privilégiées: 1) établissement d'un régime d'intérêt européen commun, guichet unique complet et délai de 4 ans pour les projets d'intérêt commun; 2) répartition transnationale ex ante des coûts et mesures incitatives pour les projets d'intérêt commun, sur la base des risques; et 3) combinaison des subventions, des instruments de partage des risques et des instruments de capital-risque. **Aucun de ces solutions à elle seule n'est en mesure d'attirer les investissements nécessaires**, ce qui exige de coordonner l'action politique pour mettre en œuvre les différentes options privilégiées.

Globalement, les incidences négatives sur l'environnement, la population et les redevances seront largement compensées par les avantages attendus de l'achèvement des réseaux transeuropéens. Ainsi l'Union pourra atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'énergie et de climat pour 2020, notamment atteindre une part de 20 % d'énergies renouvelables et réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre. L'existence d'infrastructures adéquates facilitera en outre l'intégration complète du marché intérieur de

l'énergie dans les secteurs de l'électricité et du gaz, qui créera de nouvelles possibilités en matière d'optimisation et d'efficacité du système, de concurrence et de choix pour les consommateurs finals et entraînera un effet global à la baisse sur les prix de l'énergie. Cet éventail de mesures améliorera en outre la sécurité de nos approvisionnements en énergie, puisqu'il permettra de diversifier les sources, les voies et les partenaires et de renforcer la stabilité du système, mais aussi d'améliorer la sécurité de nos réseaux et leur résilience au changement climatique.

Tous ces éléments contribueront au fort effet positif global sur le PIB et sur l'emploi déjà mis en lumière dans l'analyse d'impact de 2010 (+ 0,42 % de croissance et 410 000 nouveaux emplois, par rapport au scénario de référence pour la période 2011-2020).

Le tableau ci-dessous résume les incidences de toutes les options et sous-options.

Options	Incidences économiques et sociales	Incidences environnementales	Autres incidences
A.1	+	=	Faisabilité juridique: -
A.2	++	+	Faisabilité juridique: -
A.3	+++	++	Faisabilité juridique: -
B.1	++	+	Administratives: -
B.2	++	+	Tarifaires: -
B.3	+++	++	Administratives et tarifaires: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administratives: -
C.3	+++	++	Administratives: -
C.4	+++	++	Administratives: - Tarifaires: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Juridiques, administratives: - Tarifaires: +

Synthèse des incidences (= identiques à celles du scénario de référence; amélioration allant de + à + + + par rapport au scénario de référence; dégradation allant de - à - - - par rapport au scénario de référence).