

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures»**

COM(2003) 740 final — 2003/0301 (COD)

(2005/C 120/22)

Le 23 janvier 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 2004 (rapporteuse: **Mme SIRKEINEN**).

Lors de sa 412<sup>ème</sup> session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 7 voix contre et 14 abstentions.

## 1. Contexte

1.1 Au cours des dernières années, la politique énergétique de l'Union européenne s'est articulée autour de trois grands axes:

- la création de marchés du gaz et de l'électricité ouverts et efficaces,
- la sécurité d'approvisionnement énergétique, et
- la réalisation d'objectifs environnementaux contraignants, en particulier la lutte contre le changement climatique.

Les nouvelles directives sur les marchés du gaz et de l'électricité, qui ouvrent ceux-ci pour les clients non résidentiels à la mi-2004 et pour tous les consommateurs en 2007, font partie de la législation-clé adoptée dans ce domaine. Par ailleurs, s'agissant de la sécurité d'approvisionnement en électricité, le Livre vert publié en 2001 souligne que la gestion de la demande est un instrument important pour garantir la sécurité d'approvisionnement mais aussi pour lutter contre le changement climatique.

1.2 Un approvisionnement énergétique fiable à un coût raisonnable est une condition sine qua non pour assurer la croissance économique et le bien-être des citoyens de l'Union. Aussi le Comité économique et social européen a-t-il appuyé, dans ses avis, les objectifs formulés et l'approche suivie par la Commission.

1.3 Les marchés de l'énergie de l'UE ne fonctionnent pas encore de manière à réaliser les objectifs susmentionnés. Il ne faut du reste probablement pas s'attendre à un fonctionnement idéal, puisque les principaux instruments législatifs sont seulement en passe d'être mis en oeuvre. La Commission considère que la proposition à l'examen complète la législation existante et vise à remédier aux lacunes actuelles ou susceptibles de se présenter.

1.4 La panne générale d'électricité qui s'est produite en Italie en septembre 2003, ainsi que d'autres incidents survenus en Europe et aux États-Unis, ont été des facteurs déterminants concernant la présentation du paquet législatif. Cette panne généralisée a été causée par une série de pannes opérationnelles

à la suite d'une surcharge importante d'une ligne située en Suisse. Elle a notamment mis en évidence les problèmes de coordination qui existent entre gestionnaires du réseau de transport. Des leçons très utiles peuvent être tirées de ce regrettable incident. Le volume des transports et les problèmes potentiels y liés augmenteront avec l'ouverture des marchés.

1.5 Il est surprenant que la Commission se contente simplement de mentionner la raison fondamentale des pannes générales. Certains pays ou régions ont une capacité de production d'électricité insuffisante et doivent constamment importer des quantités importantes d'électricité de régions voisines ou plus éloignées dont la production est excédentaire. Au sein du marché commun de l'électricité, les échanges transfrontaliers sont utiles pour gérer efficacement les fluctuations de l'offre et de la demande et, partant, augmentent la sécurité d'approvisionnement et la concurrence, mais ils ne peuvent pas, et ne devraient pas, compenser la capacité de production insuffisante d'une partie du marché.

1.6 D'après la Commission, dans un marché qui fonctionne correctement, toute augmentation de la demande qui n'est pas suivie par une augmentation de l'offre entraîne une hausse des prix. En théorie, les consommateurs réagissent à une hausse des prix en réduisant leur consommation. Toutefois, sur les marchés de l'électricité, il est notoire que l'élasticité des prix est faible et ce, pour différentes raisons. Lorsqu'on atteint un certain niveau de prix, l'on a avantage à investir dans un accroissement de l'approvisionnement pour éviter que les prix ne continuent d'augmenter. Faute d'investissements suffisants, la hausse des prix se poursuit, créant, du moins à court et à moyen terme, d'importants problèmes pour les consommateurs, la compétitivité des industries et, partant, l'économie dans son ensemble. Un problème spécifique aux investissements dans la production d'électricité est l'impossibilité de réagir rapidement aux signaux du marché, dans la mesure où, de la planification à la réalisation en passant par l'obtention des autorisations requises, la durée d'exécution des projets est très longue. Si pour certains, les marchés à terme peuvent atténuer ce problème dans une certaine mesure, il s'agit de pratiques trop récentes pour pouvoir assurer leur viabilité.

1.7 L'Union européenne a décidé d'ouvrir ses marchés du gaz et de l'électricité à la concurrence. L'on se demande toutefois si des investissements suffisants seront consentis sur le marché ouvert, en particulier dans la capacité de pointe. La directive sur le marché de l'électricité impose aux États membres d'instaurer un système destiné à surveiller l'équilibre entre l'offre et la demande et à mettre en place une procédure d'appel d'offres pour garantir une capacité accrue en cas de nécessité. Les États membres sont responsables de la structure générale de l'approvisionnement énergétique et du choix des sources d'énergie, aspects que le projet de traité constitutionnel ne modifie pas.

1.8 Le manque d'investissements peut s'expliquer aussi bien par des défaillances du marché (prise en compte insuffisante des besoins à long terme, des facteurs environnementaux, régionaux, territoriaux, etc.) que par une concurrence trop timide, l'absence d'un cadre réglementaire stable, des procédures d'autorisation prohibitives et/ou l'opposition des pouvoirs publics. L'obligation de faire du réseau un acteur économique indépendant (unbundling) le condamne à être géré sans ambition puisque l'innovation et la création de valeur se trouvent dans les services aux clients. Ainsi, le réseau est coincé entre des prix de péage fixés par les régulateurs et des charges et des investissements imposés par les opérateurs clients alors qu'il n'a aucune visibilité ni possibilité d'action sur le développement.

1.9 L'efficacité dans les utilisations finales, ou l'économie d'énergie, est reconnue depuis longtemps comme un aspect fondamental du marché de l'énergie. Réduire la consommation d'énergie permet de réaliser des économies et contribue directement à la sécurité d'approvisionnement et, souvent, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à la diminution des besoins en matière de production et d'investissements dans de nouveaux réseaux de production et de transport. Les nouvelles technologies peuvent jouer un rôle important à cet égard et il convient de prendre des mesures pour renforcer leur développement et leur mise sur le marché.

1.10 La Commission souligne que l'on ne peut ignorer la question de l'équilibre entre l'offre et la demande. L'augmentation de la demande est l'une des raisons de la sollicitation accrue des réseaux. Si ce problème peut en partie être résolu par une gestion pertinente de la demande, il est toutefois également nécessaire de prévoir des mesures d'incitation adéquates pour promouvoir les investissements dans les réseaux et la production d'électricité.

1.11 Selon la Commission, l'augmentation future de la demande sera maîtrisée par la gestion de la demande. Toutefois, de nouveaux investissements seront nécessaires, simplement pour renouveler les installations en fin de vie. La Commission considère qu'une grande partie de ces investissements seront destinés aux énergies renouvelables et à la production combinée de chaleur et d'électricité distribuée à petite échelle.

1.11.1 Le Comité exprime son profond désaccord avec la description donnée par la Commission des futurs besoins et tendances dans le secteur de l'électricité. L'on s'attendrait à trouver, dans une communication sur les investissements en infrastructures, des informations beaucoup plus claires et réalistes sur les tendances et les potentiels futurs, en particulier lorsqu'on dispose de données et de scénarios beaucoup mieux quantifiés, dont une partie est produite par la Commission elle-même. Cela ne sert à rien de ne pas fournir des informations de base claires et réalistes, même si elles sont impopulaires auprès de beaucoup de personnes.

1.11.2 Un calcul sommaire peut donner une idée de l'ampleur du problème et des pistes éventuelles pour le résoudre: le taux de croissance annuel de la demande d'électricité dans l'Union européenne se situe actuellement entre 1 et 2 %. L'objectif communautaire qui consiste à augmenter la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables implique une croissance annuelle inférieure à 1 %. L'objectif proposé en matière d'efficacité énergétique réduirait la croissance annuelle de 1 %. Les énergies renouvelables et les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique pourraient par conséquent compenser l'augmentation de la demande et remplacer la capacité existante par un pourcentage annuel nettement inférieur à 1 %. Les centrales ont une durée de vie de 30 à 50 ans, ce qui signifie que, en théorie, il convient de remplacer en moyenne 3 % du parc par an. D'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), au cours des vingt prochaines années, l'Union européenne aura besoin de nouvelles centrales d'une capacité supérieure à 200 000 MW.

## 2. La proposition de la Commission

2.1 L'objectif de la directive proposée est de promouvoir les investissements dans le secteur européen de l'énergie afin de renforcer la concurrence et de prévenir de nouvelles pannes générales. Elle souligne la nécessité de disposer d'un cadre législatif communautaire clair pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, qui préserve la sécurité de l'approvisionnement et garantisse des interconnexions adéquates entre les États membres, grâce à des politiques générales, transparentes et non discriminatoires.

2.2 Le projet de directive invite les États membres:

- à mener une politique claire en faveur de l'équilibre entre l'offre et la demande, qui permette de fixer des objectifs en matière de capacités de réserve ou de prendre des mesures équivalentes, par exemple sur le plan de la demande, et
- à fixer des normes à satisfaire en matière de sécurité des réseaux de transport et de distribution.

2.3 Les gestionnaires de réseaux de transport sont tenus de présenter une stratégie d'investissement (multi)annuelle à l'autorité de régulation nationale. Celle-ci peut ajouter à la liste des projets transfrontaliers importants.

2.4 Les autorités de régulation nationales sont tenues de présenter une synthèse de ces programmes d'investissement à la Commission, qui consulte le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz et prend en compte les axes d'intérêt européen prioritaire en matière de réseaux énergétiques transeuropéens.

2.5 Les autorités de régulation nationales se voient accorder le droit d'intervenir pour accélérer la mise en oeuvre de projets et, si nécessaire, pour lancer un appel d'offres concernant des projets spécifiques si les gestionnaires de réseaux de transport ne sont pas en mesure ou refusent d'achever les projets concernés.

### 3. Observations générales

3.1 La directive sur le marché de l'électricité et le règlement sur les échanges transfrontaliers forment le cadre du marché intérieur libéralisé de l'électricité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Afin de garantir la stabilité réglementaire aux investisseurs et autres acteurs du marché, ce qui est crucial si l'on veut favoriser les investissements, ce cadre ne devrait être modifié qu'avec la plus grande prudence.

3.2 La Commission mentionne, plus ou moins clairement, les raisons pour lesquelles la sécurité d'approvisionnement la préoccupe et qui justifient l'élaboration d'une proposition de directive. Cette dernière n'aborde toutefois pas directement les raisons en question.

3.3 La première raison est l'absence de capacités de production suffisantes dans certaines parties ou dans certains États membres de l'Union, compte tenu des orientations de la politique énergétique. La Commission expose ce problème dans le cadre des capacités de réserve, mais il se pose également en ce qui concerne la production électrique de base.

3.4 La deuxième raison est la concurrence insuffisante due à l'absence de volonté politique de certains États membres d'agir contre les monopoles, les situations d'oligopole ou les positions dominantes du marché. La Commission prend note de cette situation et fait référence à sa capacité d'intervention limitée en la matière. L'option retenue consiste à augmenter la concurrence de la part des gestionnaires d'autres États membres pour tenter de garantir des capacités d'interconnexion suffisantes.

3.5 Une troisième raison est l'absence de volonté ou l'incapacité de certains gestionnaires de réseaux de transport à appliquer les lignes directrices existantes dans le cadre des échanges transfrontaliers, même si celles-ci ont été volontairement acceptées par les gestionnaires au sein de leurs propres organisations. L'on peut se demander si cette situation n'est pas due notamment à une dissociation insuffisante entre les activités énergétiques et les activités liées au réseau.

3.6 Le principal obstacle aux investissements dans les réseaux de transport est la résistance des décideurs politiques et de l'opinion publique à ce type de projets. Dans certains États membres, pratiquement toute forme de production est rejetée. Le droit des citoyens d'être consultés sur des projets qui les concernent est un droit fondamental important. Mais les processus de planification et de prise de décision ont tendance à devenir très lourds et à traîner en longueur, ce qui est susceptible de porter préjudice aux projets les plus urgents et les plus nécessaires.

3.7 La question fondamentale soulevée par la directive et qui doit être résolue au niveau communautaire est la nécessité de garantir, d'une manière ou d'une autre, des investissements suffisants dans les interconnexions en tenant compte du marché.

3.8 La proposition de directive à l'examen permet aux autorités de régulation d'intervenir en modifiant le plan d'investissement des gestionnaires de réseau de transport, en demandant que certains investissements soient consentis et finalement en lançant une procédure d'appel d'offres. Elle va plus loin que la directive sur le marché de l'électricité qui prévoit le contrôle de l'équilibre entre l'offre et la demande et, si nécessaire, le recours à la procédure d'appel d'offres pour augmenter la capacité. Pour éviter des modifications trop fréquentes de la réglementation ainsi qu'un excès de réglementation, les dispositions en question ne devraient pas être modifiées tant que l'on ne disposera pas d'une expérience suffisante en ce concerne leur fonctionnement.

3.9 Certaines dispositions de la proposition de directive, comme les dispositions générales de l'article 3, reprennent des éléments importants de toute politique énergétique nationale valable qui sont largement appliqués. Le fait de les présenter dans une directive est susceptible d'entraîner une confusion des compétences.

3.10 La gestion de la demande est un aspect qui aurait mérité l'attention de la Commission. Le fait de donner aux utilisateurs d'énergie, en particulier ceux de taille moyenne, davantage de marge de manœuvre pour réagir aux fluctuations des prix de gros de l'électricité pourrait contribuer à réduire les pics de la demande.

### 4. Observations spécifiques

4.1 Article 4: Le CESE approuve ces dispositions, étant donné que le premier paragraphe implique que tous les gestionnaires des réseaux de transport doivent signer les lignes directrices de l'ETSO.

4.2 Article 5: Le CESE considère que l'approche de cet article introduit une certaine confusion en ce qui concerne les compétences de l'Union européenne et des États membres. Prises hors contexte, le CESE approuve en principe la plupart des mesures mentionnées dans cet article comme étant des éléments d'une bonne politique nationale en matière d'énergie.

4.3 Au deuxième alinéa de l'article 5, paragraphe 1, ce que la Commission entend par «capacité de réserve» n'est pas clair. L'article ne devrait porter que sur les réserves techniques à court terme requises pour la fiabilité du système.

4.4 Article 6: Il est difficile de trouver un sens dans la relation entre les investissements dans les réseaux et la gestion de

la demande, d'autant plus de la manière dont cette relation est établie à l'article 6, paragraphe 1. S'agissant de l'article 6, paragraphe 2, ces exigences seraient principalement prises en compte, si possible, lors de la définition de la méthode de fixation des tarifs d'accès aux réseaux. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, des mesures doivent être prises concernant les interconnexions, comme mentionné au paragraphe 3.7.

4.5 Article 7: Le CESE n'est pas favorable aux mesures proposées dans cet article pour les raisons mentionnées au paragraphe 3.8.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

*La Présidente*  
*du Comité économique et social européen*  
Anne-Marie SIGMUND

---

ANNEXE

**à l'avis du Comité économique et social européen**

Le passage suivant de l'avis de section a été rejeté au profit d'amendements adoptés par l'assemblée, mais a obtenu au moins un quart des suffrages:

**Paragraphe 1.8, dernière phrase:**

«Le fait d'élaborer fréquemment de nouvelles législations, en particulier lorsqu'elles permettent aux pouvoirs publics d'intervenir sur les marchés, ne contribue pas à créer le cadre réglementaire stable qui est nécessaire, bien au contraire, cela augmente les risques pour les investisseurs, retarde les investissements et, partant, augmente les prix».

*Résultat*

78 voix pour la suppression de la phrase  
67 voix contre  
9 abstentions.

---