



## REPONSE A CONSULTATION

# Contribution de la Commission de régulation de l'énergie à la feuille de route pour la révision des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes de la Commission européenne

### Résumé exécutif

**Le processus de sélection et de soutien de Projets d'Intérêt Commun défini par les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes joue un rôle crucial pour la planification du système énergétique européen. Aussi, il est fondamental qu'il soit basé sur une gouvernance partagée ainsi que sur des outils de modélisation objectifs.** La CRE appelle à en rééquilibrer les rôles, avec une implication accrue des régulateurs, et à établir une distinction marquée entre la sélection des PIC, établissant une présomption d'utilité, et le traitement des demandes d'investissement, qui permet d'acter la valeur des projets et de procéder à la répartition des coûts. La CRE considère également que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la qualité de l'évaluation des projets, tels qu'une scénarisation véritablement intégrée et contrastée des futurs possibles ainsi qu'une évaluation robuste des bénéfices et des impacts extra-financiers des projets. Enfin, la CRE appelle à ce que l'éligibilité des projets au statut PIC et au financement du CEF soit fondée avant tout sur l'analyse de leur bénéfice socio-économique, tout en prenant en compte leur répartition entre les Etats membres afin de favoriser l'atteinte des objectifs du Pacte Vert de la manière la plus efficace et équilibrée possible au niveau européen.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) salue l'opportunité qui lui est donnée de contribuer à l'évaluation du Règlement (UE) No. 347/2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes. La CRE soutient le souhait de la Commission Européenne d'aligner ces orientations avec le Pacte Vert et note avec satisfaction l'objectif de la Commission d'apporter plus d'efficacité au processus.

Sept ans après l'entrée en vigueur de ce Règlement, la CRE souhaite contribuer à cette réflexion collective en partageant son expérience de la mise en œuvre de ce texte acquise au sein des groupes de travail de l'ACER dédiés aux infrastructures, en termes de sélection des Projets d'Intérêt Commun (PIC) et du point de vue des décisions de répartition transfrontalière des coûts qu'elle a adoptées.

De manière générale, la CRE considère que le Règlement (UE) No. 347/2013 constitue un cadre adéquat pour la sélection et la promotion de projets d'infrastructures stratégiques sur la base de critères partagés, transparents et objectifs. Cette ambition est bien mise en évidence par le rôle croissant des outils élaborés par les Réseaux Européens des Gestionnaires de Réseau de Transport pour l'électricité et le gaz (ENTSO-E et ENTSOG) pour estimer la valeur socio-économique des projets.

Cependant, des débats récurrents aux différentes étapes des processus établis par ces orientations ont mis en lumière plusieurs axes d'amélioration en ce qui concerne :

- La gouvernance : la construction des méthodologies et les réunions des groupes régionaux doivent être repensées pour plus d'objectivité et une meilleure participation des parties prenantes, ce qui pourrait notamment être assuré par un rôle accru des régulateurs. La compétence de ces derniers en tant que décideurs finals sur les paramètres à considérer et l'approbation de la demande d'investissement devrait être explicitement garantie dans le Règlement.
- La qualité méthodologique de la sélection : les scénarios servant de base à l'évaluation des projets devront être contrastés et la robustesse de leurs hypothèses justifiées de manière transparente. Le développement des méthodes d'analyse coûts-bénéfices doit assurer une quantification robuste des bénéfices reposant sur des méthodologies éprouvées et partagées.

- L'éligibilité des projets au statut PIC et au financement CEF : l'octroi du statut PIC doit être en priorité fondé sur la capacité d'un projet à apporter des bénéfices socio-économiques significatifs au niveau européen, tandis que les critères d'accès au financement CEF pourraient être revus pour mieux prendre en compte la réalité du financement de projets majoritairement régulés, pour lesquels une subvention européenne peut jouer un fort rôle incitatif en cas de risque ou de déséquilibre des coûts et des bénéfices entre les Etats membres.

Ainsi, la CRE souhaite mettre en avant plusieurs propositions pour améliorer la capacité du Règlement à sélectionner les projets les plus pertinents pour l'atteinte des objectifs du Pacte Vert sur la base d'un processus efficace et aux rôles clarifiés.

## **Définir une gouvernance plus équilibrée de la sélection des Projets d'intérêt Commun**

*Assurer plus d'objectivité et de participation des parties prenantes dans le processus de sélection des Projets d'Intérêt Commun*

La transparence et l'objectivité de la sélection des PIC et des outils de modélisation associés sont de la plus haute importance. L'expérience récente de la CRE montre que des améliorations sont nécessaires à ces égards afin de renforcer la crédibilité et l'efficacité du processus.

La CRE appelle à plus d'équilibre dans les pouvoirs et les rôles lors de la sélection des PIC. D'une part, les interférences politiques en soutien de projets, que ce soit au niveau de la Commission ou des Etats-membres, doivent être limitées au cours du processus d'évaluation technico-économique, l'intervention des Etats membres pouvant légitimement intervenir suite à la définition d'une première liste provisoire via la demande du retrait d'un projet ou la transmission d'une appréciation favorable. D'autre part, laisser aux seuls GRT la définition des méthodologies permettant d'évaluer la valeur des projets introduit un risque de biais en faveur de solutions privilégiant la construction d'infrastructures là où des alternatives pourraient être mieux adaptées. En conséquence, la CRE conjointement avec les autres régulateurs européens recommande d'introduire dans le Règlement de plus fortes garanties concernant le rôle de l'Agence de Coopération des Régulateurs Européens (ACER) sur la définition de critères de qualité des outils de modélisation via des lignes directrices et le contrôle du bon respect de ces critères. Ces décisions de l'Agence devront faire l'objet d'un avis favorable du Conseil des Régulateurs de l'ACER, au même titre que ses précédents avis en la matière. L'indépendance et l'expertise des régulateurs dans l'évaluation des besoins et du fonctionnement des infrastructures, ainsi que leur compétence en termes d'approbation des investissements appellent à prendre la mesure de l'importance de leur rôle dans ce processus complexe.

De plus, la participation et la bonne information des parties prenantes représente un enjeu crucial pour améliorer le processus de sélection des PIC. A ce titre, la CRE regrette que le processus des groupes régionaux n'ait jusqu'ici pas permis une participation suffisante des parties prenantes notamment en raison des délais restreints impartis pour l'examen des méthodologies de sélection des projets et des données fournies par les porteurs de projets. L'ACER a également souligné dans ses différents avis et recommandations des limites méthodologiques concernant le TYNDP, les d'analyses coûts/bénéfices (ACB) et la sélection des PIC, avec des effets limités. La CRE soutient une plus grande implication des régulateurs (y compris via l'ACER) dans le développement de ces outils, et une meilleure prise en compte de leurs avis par les ENTSO. Assurer les conditions d'un examen détaillé des modalités de sélection des projets et la possibilité de prise en compte des retours des parties prenantes représenterait un progrès considérable, quel que soit le format futur des groupes (régionaux ou thématiques). En plus des acteurs de marché, l'accès aux données et aux formules de calcul utilisées pour évaluer et classer les projets devrait notamment être garanti aux régulateurs nationaux, dont le rôle dans l'évaluation des projets doit être renforcé.

*Reconnaître la compétence des régulateurs dans l'instruction des demandes d'investissements et leur approbation finale*

Si rationaliser et mieux équilibrer le processus de sélection des PIC est souhaitable, la sélection des PIC ne saurait toutefois se substituer à la prise de décision formelle dans le cadre des demandes d'investissement, notamment en application de l'article 12 du Règlement. Décider d'investissements clés et de répartitions transfrontalières des coûts demande en effet une analyse plus détaillée que celle qui est menée pour sélectionner les PIC, en particulier lorsque les projets ne sont qu'à un stade peu avancé de leur développement. La CRE souhaite qu'une distinction entre ces deux séquences d'analyse soit introduite dans le Règlement, le label PIC représentant une présomption d'utilité, que seules les analyses approfondies menées par les régulateurs nationaux dans le cadre de décisions d'investissement ou de partage des coûts peuvent acter. Dans le cas des projets innovants, les analyses multicritères en vigueur montrent également des difficultés à donner des valeurs fiables, renforçant le besoin d'un examen approfondi des régulateurs.

La CRE insiste sur le fait que les analyses coûts-bénéfices (ACB) fournies par les porteurs de projet dans leur demande d'investissement ne peuvent en aucun cas s'imposer aux régulateurs pour l'approbation finale du projet. Cette

approbation doit relever des régulateurs concernés, de même que s'agissant de l'inclusion des coûts d'investissement dans les tarifs. En outre, l'identification des autorités de régulation concernées par les porteurs de projet au sens de l'article 12 du Règlement ne peut être considérée que comme une indication, qui doit être confirmée par ces régulateurs.

## **Renforcer la qualité méthodologique du processus de sélection des Projets d'intérêt Commun**

### *Modéliser de manière plus objective les futurs possibles du système énergétique européen*

Les scénarios constituent une composante stratégique du processus de développement des infrastructures. Ils déterminent les données utilisées en entrée pour les simulations, le calcul des besoins et des valeurs des projets. Dans le contexte de la transition énergétique, la coopération entre l'ENTSO-E et l'ENTSO-G pour l'élaboration de scénarios et la modélisation des systèmes est une évolution positive. Toutefois, la communication sur les hypothèses sous-jacentes à ces modélisations présente aujourd'hui encore un niveau de transparence insuffisant, les orientations prises par les ENTSOs sur les trajectoires des scénarios manquant de clarté. Pourtant, la définition de trajectoires robustes fondées sur une coordination entre électricité et gaz est fondamentale, et représente l'une des conditions à une bonne intégration de technologies innovantes (hydrogène, smart grids, gaz verts...). En outre, la CRE considère que des scénarios intégrant des hypothèses plus ambitieuses en matière d'efficacité énergétique sont nécessaires, en assurant la transparence et la justification des hypothèses de consommation afin d'être cohérent avec le principe européen de considération de l'efficacité énergétique en priorité. Un cadre plus prescriptif devrait être déterminé à cet égard, avec la définition de lignes directrices par l'ACER pour l'élaboration des scénarios évoquée précédemment. Le Règlement devrait encourager l'étude des alternatives en ce qui concerne les moyens d'atteindre les objectifs à long terme de la politique énergétique de l'UE. Les scénarios doivent être construits de telle sorte qu'ils permettent de mener à bien des analyses de sensibilité lors de l'évaluation des projets d'interconnexion, y compris des scénarios plus « conservateurs » afin de disposer de visions suffisamment contrastées de l'avenir.

Une autre lacune actuelle des ACB provient de la simulation des projets sur la base d'une représentation future hypothétique du réseau européen et du mix énergétique. Cette approche ne permet pas de rendre compte de manière adéquate de la dynamique de développement des systèmes, et notamment de la concurrence pouvant exister entre la production d'énergie au niveau national et les interconnexions. Dans le secteur de l'électricité, l'ACB donne un rôle critique au « réseau de référence », ce qui peut créer des distorsions dans les situations où plusieurs projets sont interdépendants. En effet, le réseau de référence ne permet pas d'évaluer l'impact que les projets peuvent avoir les uns sur les autres à une frontière donnée ou entre plusieurs frontières, empêchant un développement stratégique des infrastructures. L'introduction d'une analyse de sensibilité plus poussée dans ces cas permettrait d'obtenir des informations précieuses sur la valeur des projets.

### *Quantifier plus rigoureusement les bénéfices*

Les gestionnaires de réseaux intègrent de plus en plus dans leurs analyses les effets positifs des projets étudiés en matière de sécurité d'approvisionnement ou d'atteinte des objectifs environnementaux. Toutefois, dans les faits, l'évaluation économique de ces externalités positives est très sensible aux choix méthodologiques et manque souvent de rigueur. L'agrégation de bénéfices qui peuvent être redondants est donc discutable et les éléments qualitatifs ne sauraient devenir la justification exclusive des projets. La CRE est particulièrement préoccupée par l'inclusion d'objectifs indicatifs (tels que les objectifs de niveaux d'interconnexion) dans le processus PIC. La CRE considère que les "bénéfices additionnels" des projets ne devraient être conservés que s'ils reposent sur des méthodologies éprouvées et partagées, suivant des principes d'ACB solides. Il est crucial que les objectifs européens très ambitieux en matière de politique énergétique et climatique pour 2030 et 2050 soient atteints au moindre coût pour la collectivité. L'ajout de valeurs sociétales « ex-post » pour des bénéfices tels que les réductions des émissions de CO<sub>2</sub> présente ainsi un fort biais : il ne permet pas de considérer l'ensemble des alternatives sur les mêmes fondamentaux économiques, qu'il s'agisse d'infrastructures, de moyens de production ou de sources de flexibilités, et ne prend pas en compte les interactions avec le marché ETS. Cette évaluation « d'égal à égal » des différentes alternatives doit donc nécessairement être faite à travers plus de variantes, qui doivent refléter l'évolution possible du prix du CO<sub>2</sub> sur le marché ETS et rester crédibles, dans des scénarios contrastés.

En outre, la CRE considère que les efforts de quantification des externalités négatives des projets sont insuffisants, et que plus devrait être fait pour appréhender l'impact de ces infrastructures sur l'ensemble du cycle de vie des projets. Ainsi, la CRE est en faveur d'une amélioration du critère de durabilité pour l'analyse des projets gaziers, qui doit être mieux pris en compte.

Si de nouveaux types de projets devaient être considérés comme PIC, la modélisation de leur impact représenterait également un défi. La CRE appelle à cet égard à la définition rigoureuse des bénéfices à considérer, l'expérience de

la sélection concernant les smart grids ayant montré la difficulté à capturer de manière fiable les bénéfices à attendre de projets innovants.

## **Recentrer les critères d'éligibilité à la liste PIC et au CEF sur la contribution socio-économique des projets**

*Définir l'éligibilité des projets selon l'efficacité de leur contribution au Pacte Vert et leur avancement*

La question de l'éligibilité de nouvelles catégories de projets au statut PIC posée dans la consultation doit être regardée en priorité selon la contribution économique et sociale attendue au niveau européen, et non en vue d'encourager au développement d'une technologie spécifique. A cet égard, la CRE considère que des dispositifs d'incitation à l'innovation sont déjà en place dans les cadres de régulation européen et nationaux. Ainsi, l'octroi du statut PIC doit être dédié à des projets dont les bénéfices excèdent les coûts, pour une atteinte des objectifs du Pacte Vert de la manière la plus efficace possible pour la collectivité européenne.

La CRE est également en faveur d'une différenciation accrue des projets selon leur stade de développement lorsqu'ils sont labellisés PIC, et d'un meilleur fléchage des soutiens dont ils peuvent disposer. Les projets peu avancés peuvent recevoir des subventions pour financer des études de faisabilité, tandis que seuls les projets avancés sont éligibles à une décision de répartition transfrontalière des coûts et à des subventions pour la réalisation des travaux. Cette distinction doit être assortie d'un renforcement de leur suivi, afin de pouvoir s'assurer de leur avancement.

*Amender les conditions d'accès au CEF pour plus de cohérence avec la pratique de l'instruction des demandes d'investissements*

La CRE note positivement la réflexion proposée par la Commission Européenne sur la question des incitations au financement des projets européens et de l'éligibilité de projets au CEF. Le financement de l'UE représente en effet un outil important pour inciter à la réalisation des projets dans les cas où la répartition des bénéfices et des coûts est asymétrique voire diffus en dehors des pays hôtes ou lorsque des incertitudes importantes pèsent sur le projet. La répartition transfrontalière des coûts est un exercice complexe, dont les calculs incluent une incertitude que les régulateurs doivent prendre en compte lors de leur évaluation. Lorsque les niveaux d'incertitude sont élevés, il peut être très difficile de parvenir à un consensus, et un financement de l'UE peut être un élément déterminant pour le financement du projet.

Sans remettre en question le rôle du financement de l'UE en tant qu'"option de dernier recours", la CRE souhaite une redéfinition du critère de viabilité commerciale, qui n'est pas adapté à la réalité de projets majoritairement financés sur un mode régulé.

Elle appelle en outre à une meilleure articulation des décisions de partage des coûts entre les pays concernés et l'octroi de subventions communautaires. La répartition transfrontalière des coûts et les subventions étant deux outils de financement de ces projets, il apparaît nécessaire de les lier, la décision de partage des coûts visant à traiter le cas échéant des déséquilibres socio-économiques que certains projets peuvent induire au niveau national, alors que l'accès au CEF doit permettre de répondre aux fortes incertitudes liées à certains projets ou d'inciter à leur réalisation au regard par exemple de bénéfices extra-financiers qui sont restés difficilement monétisables. Ainsi, la CRE est favorable à la mise en œuvre de décisions de répartition des coûts et d'approbation des projets qui puissent être conditionnelles et dans lesquelles les décisions des régulateurs comportent une condition relative à un financement de l'UE.