Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les investissements publics dans les infrastructures énergétiques comme élément de solution face aux problèmes climatiques»

(avis d'initiative)

(2022/C 486/10)

Rapporteur: **Thomas KATTNIG**

Corapporteur: **Lutz RIBBE**

Décision de l'assemblée plénière	20.1.2022
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section	7.9.2022
Adoption en session plénière	22.9.2022
Session plénière n°	572
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	162/7/8

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. La crise climatique produit dès à présent d'énormes répercussions en Europe et dans le monde entier. Bien que l'éventail de possibilités dont nous disposons pour nous adapter efficacement au changement climatique se soit enrichi ces dernières années, les experts relèvent que les ressources financières dégagées sont insuffisantes, que l'engagement des citoyens et du secteur privé est trop faible et que le politique échoue à prendre la tête du mouvement.

1.2. Pour couvrir les besoins croissants en électricité et respecter les objectifs fixés en matière climatique, il est nécessaire de doubler les investissements dans le réseau électrique, pour les porter à 55 milliards d'euros par an, et d'accroître les fonds consacrés au déploiement de capacités de production d'électricité propre, pour qu'ils atteignent un montant annuel de 75 milliards d'euros ([1]). Le contexte que l'on vient d'esquisser confère une grande importance aux investissements que les pouvoirs publics effectuent dans des systèmes énergétiques intelligents et renouvelables et les infrastructures de stockage, en ayant le souci d'assurer une sécurité d'approvisionnement, de lutter contre la précarité énergétique, de garantir des tarifs abordables et de créer des emplois.

1.3. Le CESE soutient les propositions de la Commission visant à accélérer et simplifier les procédures d'autorisation des projets ressortissant aux énergies renouvelables ainsi qu'à définir des «zones propices» à de tels chantiers. Ces initiatives peuvent fortement contribuer à accélérer la transition énergétique, de sorte qu'il n'en devient que plus important de déterminer le plus concrètement possible quelles sont les simplifications applicables à ces «zones propices».

1.4. Le droit européen de l'énergie ne considère pas que la préservation du climat prenne place parmi les objectifs de la régulation des réseaux. En conséquence, les autorités nationales de régulation éprouvent également des difficultés à arrêter, en faveur de la transformation, du développement et de la modernisation des réseaux de distribution électrique, des mesures incitatives qui feraient droit aux impératifs de la neutralité climatique.

1.5. En ce qui concerne la structuration qu'il conviendra de donner aux systèmes et infrastructures énergétiques de demain, le CESE a souligné à maintes reprises qu'il s'impose que tous les consommateurs, qu'il s'agisse de ménages, d'entreprises ou de communautés énergétiques, soient associés activement au développement de systèmes énergétiques intelligents et que des dispositifs incitatifs soient mis en place afin que la société civile puisse prendre part à la transition en matière d'énergie mais, aussi, apporter son écot à son financement.

([1]) C'est à cette conclusion qu'est parvenue Eurelectric, la fédération du secteur de l'électricité.

1.6. De toutes les grandes économies, c'est l'Union européenne qui affiche le taux le plus faible d'investissements publics dans les technologies énergétiques propres qui sont requises par la décarbonation, de sorte que sa compétitivité s'en trouve menacée. Depuis les débuts de la libéralisation, les investissements des entreprises du secteur de l'électricité ont suivi une courbe descendante. Cette régression des moyens investis a créé des goulets d'étranglement dans l'approvisionnement et ralentit le déploiement des énergies renouvelables. En conséquence, le CESE soutient la Commission lorsqu'elle propose, pour mettre en œuvre le plan REPowerEU, d'utiliser les plans de relance et la facilité pour la reprise et la résilience, en mobilisant en complément des moyens financiers en provenance du Fonds de cohésion pour le développement régional et de l'enveloppe de la politique agricole de l'Union.

1.7. Il est nécessaire que l'architecture du marché et sa réglementation soient remaniées pour se plier aux nouvelles réalités découlant de la position prédominante que les énergies renouvelables vont prendre dans le futur, notamment en rapport avec une production plus décentralisée et une consommation qui s'effectuera davantage sur place, qu'elles créent les conditions voulues pour chaque intervenant et qu'elles assurent une protection adéquate des consommateurs. Le CESE se félicite que la Commission exprime l'intention d'examiner les pistes envisageables pour optimiser la configuration du marché de l'électricité, et il se prononce résolument pour la réalisation d'évaluations qui analysent la structuration du marché de l'énergie ainsi que le comportement de tous les acteurs susceptibles d'intervenir sur celui-ci. En tout état de cause, il souligne qu'il est primordial, avant de prendre quelque initiative que ce soit, de la soumettre à une analyse d'impact complète.

1.8. Le CESE recommande une fois de plus d'appliquer la «règle d'or» aux investissements publics afin de préserver la productivité et le socle social et écologique nécessaires au bien-être des générations futures.

1.9. Les dispositifs de financement mixtes, incluant des investisseurs privés, ne peuvent constituer une option qu'à la condition de donner la garantie que les décisions concernant leur octroi s'effectuent dans la transparence et que par rapport à ceux de type public, ils n'imposent pas de coûts supplémentaires injustifiés aux pouvoirs publics. Une transparence totale doit s'appliquer aux coûts supplémentaires justifiés. Il n'en est donc que plus important, dans ces schémas de financement mixte, de définir clairement les droits et les obligations de chacun, de démêler les questions touchant aux responsabilités et de prévoir un mécanisme efficace et rapide de résolution des conflits, afin de ne pas avoir à supporter des coûts supplémentaires à longue échéance et d'éviter de se retrouver en position défavorable en ce qui concerne lesdites responsabilités.

1.10. Le CESE souligne que le caractère «équitable» de la transition ne se réduit pas à une question de financement mais qu'il couvre aussi l'objectif d'instaurer un travail décent, de créer des emplois de haute valeur et de garantir la sécurité sociale, ainsi que de préserver la compétitivité des entreprises européennes, et qu'il exige de prendre des mesures spécifiques à tous les niveaux, dont, en particulier, celui des régions.

1.11. Le CESE a la conviction qu'il convient de veiller tout particulièrement à ranger le développement des réseaux parmi les questions d'intérêt public majeur, de faire de la lutte contre le changement climatique un des objectifs de la régulation et, d'une manière générale, d'assurer une meilleure synchronisation entre la planification des énergies renouvelables et le réseau électrique. Il est absolument nécessaire de disposer en la matière de dispositions concrètes relevant du droit européen.

1.12. Les développements qui se sont produits ces dix dernières années, les impératifs du développement des réseaux, la montée vertigineuse des prix de l'énergie, la menace posée par les cyberattaques et, avec non moins de force, la guerre en Ukraine, montrent clairement où se situe l'enjeu primordial, à savoir déterminer qui, à l'avenir, aura la haute main sur des infrastructures aussi essentielles que le réseau énergétique. Il s'agit d'un enjeu qui ressortit fondamentalement à l'intérêt public et, en toute logique, il induit que la puissance publique doit également détenir la propriété de l'infrastructure concernée, devant assurer le bien-être collectif et éliminer les inégalités existantes.

1.13. Lors de l'évaluation que la Commission prévoit d'effectuer concernant les différentes voies possibles pour doter le marché de l'énergie d'une architecture optimale, il conviendrait indubitablement de se demander, en se plaçant dans la perspective de son bon fonctionnement, quels sont les avantages et les inconvénients d'une situation où les infrastructures énergétiques sont détenues par le public et le privé et/ou financées par le privé. Les résultats de cette analyse peuvent constituer un précieux outil de prise de décision pour les États membres, qui sont chargés de décider qui, du public ou du privé, détient la propriété des infrastructures énergétiques. De l'avis du CESE, l'électricité est non seulement une matière première stratégique essentielle pour l'ensemble de l'économie de l'UE, mais elle revêt également un caractère de bien public. Aussi le Comité invite-t-il la Commission européenne à analyser avec soin les effets et les conséquences de l'ensemble du processus de privatisation et de libéralisation de l'énergie européenne sur la stabilité, la fiabilité de l'approvisionnement et le bon fonctionnement du marché de l'électricité, et à traduire les résultats dans une nouvelle organisation de l'ensemble du secteur de l'énergie, en prévoyant la possibilité de renforcer le rôle des secteurs étatique et public.

2. **Contexte**

2.1. Les effets de la crise climatique affectent d'ores et déjà des milliards de personnes à travers toute la planète mais aussi des écosystèmes, comme l'ont souligné les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), et ce, alors que la hausse des températures n'a pas encore atteint le plafond de 1,5 °C fixé par l'accord de Paris. Un élément particulièrement inquiétant est que les systèmes et les groupes qui souffriront le plus de la chaleur, de la sécheresse, des inondations, des épidémies, du manque d'eau et des pénuries alimentaires sont aussi, bien souvent, ceux qui possèdent le moins de ressources pour y faire face.

2.2. Bien que l'éventail des possibilités dont nous disposons pour nous adapter efficacement au changement climatique se soit enrichi ces dernières années, les mesures réalisées ou prévues s'avèrent insatisfaisantes dans bien des endroits en Europe. Les experts relèvent que les ressources financières dégagées sont insuffisantes, que l'engagement des citoyens et du secteur privé est trop faible et que le politique échoue à prendre la tête du mouvement.

2.3. Dès lors qu'en raison de la guerre en Ukraine, l'Europe affecte en toute hâte un important volant de ressources à des fins militaires, on peut redouter que ses moyens financiers ne se trouvent contraints et qu'en conséquence, des retards ne risquent de se produire dans la lutte contre le changement climatique. En conséquence, le CESE salue les mesures et dispositifs que la Commission annonce dans son plan REPowerEU ([2]), grâce auxquels elle entend réduire la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des combustibles fossiles, en particulier lorsqu'ils proviennent de Russie, en entreprenant de lancer des actions d'économie d'énergie, d'accélérer le basculement vers les énergies renouvelables, de favoriser une diversification des fournisseurs et de fédérer toutes les forces pour parvenir à un système énergétique plus résilient et à une véritable union de l'énergie.

2.4. Si nous voulons atteindre les objectifs fixés en matière climatique, nous devons plus que doubler nos capacités en énergies renouvelables. Aujourd'hui déjà, c'est en plusieurs centaines de millions d'euros par an que se chiffrent, dans de grands pays comme l'Allemagne, les coûts induits par l'électricité verte quand il faut interrompre sa production parce qu'elle ne peut être utilisée ou transportée. Ces pertes économiques se multiplieront si nous ne développons pas rapidement nos réseaux électriques et nos capacités de stockage, tout en réalisant des progrès concernant les possibilités d'employer cette électricité directement et sur place. Au stade de leur planification et de leur réglementation, il est important d'orienter les réseaux énergétiques vers l'objectif de la neutralité climatique. Ceux qui assurent la distribution jouent un rôle déterminant à cet égard, car c'est sur eux que sont raccordées la majeure partie des installations d'énergie renouvelable.

2.5. Pour répondre à ces impératifs, il est nécessaire de multiplier par deux les investissements dans le réseau électrique, pour les porter à 55 milliards d'euros par an, et d'accroître les fonds consacrés au déploiement de capacités de production d'électricité propre, afin qu'ils atteignent un montant annuel de 75 milliards d'euros ([3]). Sur ce point, le CESE met l'accent sur la valeur ajoutée dont sont porteuses les propositions de la Commission visant à instaurer des procédures d'autorisation rapides pour les projets ressortissant aux énergies renouvelables, ainsi qu'à définir des «zones propices» à de tels chantiers. Le Comité estime lui aussi que lesdites procédures doivent être accélérées et simplifiées. Dans ce domaine, il convient d'accorder une attention particulière aux réseaux de distribution, car ce sont eux qu'alimentent généralement les énergies renouvelables.

2.6. Le contexte que l'on vient d'esquisser confère une grande importance aux investissements que les pouvoirs publics effectuent dans des systèmes énergétiques intelligents et renouvelables, en ayant le souci d'assurer une sécurité d'approvisionnement, de lutter contre la précarité énergétique, de garantir des tarifs abordables et de créer des emplois. Il est indubitable que la transformation écologique effectuée dans le sens du pacte vert pour l'Europe aura d'énormes répercussions sur la situation de l'emploi dans les secteurs énergétiques à fortes émissions de CO_2. En parallèle, développer judicieusement les investissements publics dans des systèmes énergétiques neutres du point de vue climatique ouvre bien des possibilités pour la création de postes de travail. À cette fin, il importe de dégager les marges budgétaires appropriées en remaniant le cadre de la politique budgétaire, comme le CESE l'a préconisé dans son avis d'initiative d'octobre 2021 sur le thème «Repenser le cadre budgétaire de l'Union européenne pour une reprise durable et une transition juste».

2.7. Jusqu'à présent, le droit européen de l'énergie ne considère pas que la préservation du climat prenne place parmi les objectifs de la régulation des réseaux. En conséquence, les autorités nationales de régulation éprouvent également des difficultés à arrêter, en faveur de la transformation, du développement et de la modernisation des réseaux de distribution électrique, des mesures incitatives qui feraient droit aux impératifs de la neutralité climatique.

([2]) Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final.
([3]) C'est à cette conclusion qu'est parvenue Eurelectric, la fédération du secteur de l'électricité.

2.8. En ce qui concerne la structuration qu'il conviendra de donner aux systèmes et infrastructures énergétiques de demain, le CESE a souligné à maintes reprises qu'il s'impose que tous les consommateurs, qu'il s'agisse de ménages, d'entreprises ou de communautés énergétiques, soient associés activement au développement de systèmes énergétiques intelligents. Malheureusement, seules des promesses ont été formulées en ce sens, sans que l'on parvienne à discerner aucune initiative correspondante. Le Comité réclame que soient enfin prises des mesures qui encouragent une mobilisation des prosommateurs, des communautés d'énergie renouvelable ou des groupements énergétiques citoyens, afin que la société civile puisse prendre part à la transition énergétique et que les consommateurs aient la possibilité d'intégrer activement le marché. Une telle démarche aurait également pour effet de donner un tour moins aigu au problème de l'augmentation ininterrompue des coûts que la gestion des énergies renouvelables nécessite, du fait des goulets d'étranglement du réseau.

2.9. Le CESE prône que les règles européennes relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) soient mieux adaptées aux objectifs du pacte vert, lequel prévoit notamment de décarboner le système énergétique, d'effectuer la transition vers la neutralité climatique, de développer les sources d'énergie renouvelables, d'assurer l'efficacité énergétique et de prévenir le risque de précarité en la matière. Les réseaux énergétiques assurant un rôle essentiel pour l'équilibrage, la résilience et le développement du système énergétique, le CESE demande que le règlement s'inscrive avec plus de netteté dans une dynamique d'intégration dudit système, afin de promouvoir tous les types d'énergie décarbonée et de rendre impossible qu'il subisse une quelconque forme de désintégration. Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter que le Conseil et le Parlement européen aient pris l'initiative de poser qu'au même titre que les énergies renouvelables, les réseaux de distribution présentent eux aussi un «intérêt public majeur».

2.10. Les actuelles augmentations de prix représentent un fardeau pour les citoyens européens comme pour les entreprises. Le CESE déplore que par le passé, les responsables politiques n'aient pas décliné en actions politiques l'appel qu'il avait lancé pour que l'Europe réduise sa dépendance stratégique à l'égard de tiers peu fiables ([4]), laquelle n'a fait au contraire que se renforcer. La Russie constitue le premier exportateur de pétrole, de gaz naturel et de charbon à destination de l'Union européenne, dont bon nombre de centrales nucléaires sont par ailleurs tributaires de barres de combustibles et de technologies russes. Si l'Union européenne avait déjà pu diminuer ses importations de combustibles fossiles, comme elle s'y était engagée, la crise actuelle des tarifs de l'énergie ne frapperait pas aussi durement ses citoyens et ses entreprises. En conséquence, le CESE approuve les actions que le plan REPowerEU expose pour réduire rapidement sa dépendance en la matière, en particulier vis-à-vis de la Russie. Il exprime son soutien aux efforts que les institutions de l'Union et les États membres déploient afin d'aborder efficacement le problème des prix énergétiques, dans la ligne de la panoplie d'outils que fournissent la communication d'octobre 2021, la communication COM(2022) 236 final relative au marché de l'électricité, ainsi que le cadre défini à titre temporaire en matière d'aides d'État.

2.11. Dans le contexte actuel, le CESE fait observer à nouveau que l'enjeu primordial ne doit pas consister à diversifier les dépendances mais à atteindre au plus vite une «indépendance et autonomie stratégiques en matière énergétique». Les énergies renouvelables et l'hydrogène joueront un rôle moteur pour le processus de décarbonation, et il convient que leur production s'effectue, aussi largement qu'il est possible, sur le territoire de l'Union européenne.

2.12. Dans certaines régions, le gaz naturel liquéfié (GNL) fait actuellement figure de solution de substitution aux importations gazières de Russie, en conjonction avec des économies d'énergie de grande envergure. À longue échéance, l'hydrogène vert se présente comme une voie compatible avec les objectifs climatiques, à la condition d'être disponible en quantités suffisantes et à un prix raisonnable. Il s'impose de tirer les leçons adéquates du cataclysme russe dans la mesure où l'Europe n'est pas à même de produire la totalité des volumes de gaz dont elle a besoin, cette incapacité apparaissant clairement dans le cas du gaz naturel liquéfié alors que, pour l'hydrogène, il est encore envisageable qu'elle puisse s'affranchir des importations. Le CESE tient à souligner que s'agissant des ressources destinées à remplacer le gaz de Russie, l'Europe doit faire preuve de la plus grande prudence, eu égard à leurs retombées environnementales et aux nouvelles dépendances qu'elles peuvent induire vis-à-vis de pays tiers qui ne partagent pas ses valeurs, comme l'attachement à la démocratie, ou le respect des droits de l'homme et de l'état de droit.

2.13. Il convient de noter que de toutes les grandes économies, c'est l'Union européenne qui affiche le taux le plus faible d'investissements publics dans les technologies énergétiques propres qui sont requises par la décarbonation, de sorte qu'à l'échelle mondiale, sa compétitivité s'en trouve menacée. En outre, la Cour des comptes européenne a tenu à souligner que le plan REPowerEU risque de ne pas réussir à mobiliser suffisamment de moyens financiers. En conséquence, le CESE soutient la Commission lorsqu'elle propose, pour mettre en œuvre le plan REPowerEU, d'utiliser les plans de relance et la facilité pour la reprise et la résilience, en mobilisant en complément des moyens financiers en provenance du Fonds de cohésion pour le développement régional et de l'enveloppe de la politique agricole de l'Union.

([4]) Avis du CESE sur les prix de l'énergie (JO C 275 du 18.7.2022, p. 80).

2.14. Dans certains États membres comme au niveau de l'Union européenne tout entière, l'on considère que les conséquences découlant de la guerre en Ukraine donneront l'impulsion décisive pour induire le basculement vers une plus grande indépendance énergétique et la neutralité climatique, et le CESE s'en félicite. Le tableau qui se dégage est néanmoins contrasté, puisqu'il est envisagé d'augmenter le recours au gaz de pétrole liquéfié et d'en revenir à l'utilisation du charbon, c'est-à-dire à des démarches pouvant marquer une régression dans la transition énergétique. Le Comité considère ces approches d'un œil critique, tout en ayant conscience que sur le court terme, multiplier les pistes de production d'énergie représente une mesure d'urgence qui contribue à sécuriser l'approvisionnement énergétique. En plus de l'énergie éolienne et solaire, il conviendrait donc de recourir à tout l'éventail disponible de sources d'énergie à faibles émissions de carbone pouvant s'intégrer dans le système énergétique, du point de vue de l'économie comme de l'environnement. En parallèle, le Comité appelle à redoubler d'efforts pour réaliser la transformation écologique dudit système.

2.15. La Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) a publié un rapport ([5]) qui confirme que la libéralisation du système énergétique n'a apporté que de maigres réponses à la crise climatique en cours. C'est pour une bonne part à l'aide de fortes subventions publiques, et non par la libre concurrence sur le marché, qu'ont pu se diffuser largement des solutions de substitution viables aux sources d'énergie émettrices de carbone. Le document montre que si elle ne modifie pas le schéma qui régit actuellement sa structure énergétique, l'Europe sera dans l'impossibilité d'honorer les engagements qu'elle a souscrits au titre de l'accord de Paris.

3. **Observations générales**

3.1. Vu le cours rapide que prend le changement climatique et dans le contexte de la crise énergétique actuelle, il s'impose désormais de réaliser à brève échéance des investissements dans les infrastructures afin d'atteindre l'objectif de la neutralité climatique à l'horizon 2050 et de garantir les approvisionnements de l'Union européenne dans ce domaine. Parallèlement, la flambée des prix de l'énergie a mis en évidence les vulnérabilités de ce marché. Il y a lieu de se poser des questions fondamentales concernant notre avenir énergétique, afin d'assurer en la matière un approvisionnement qui soit respectueux de l'environnement, d'un prix abordable et d'une fiabilité éprouvée, ainsi que de garantir le droit à l'énergie. Le CESE fait valoir avec insistance que les pouvoirs publics se doivent de réaliser d'urgence des investissements afin d'atteindre l'objectif d'une indépendance énergétique par rapport aux importations de gaz russe, et il soutient les mesures que la Commission propose à cet égard dans le plan REPowerEU.

3.2. Dans cette démarche, il y a lieu de tenir également compte de la configuration du marché et de sa régulation, tout comme des conditions qu'il est indispensable de mettre en place pour les différents intervenants, ainsi que de la nécessité de renforcer la protection du consommateur pour la porter à un niveau approprié. Le CESE se félicite que la Commission exprime l'intention d'examiner les pistes envisageables pour optimiser la configuration du marché de l'électricité et prend acte de l'analyse qu'elle effectue de ce marché et de celui du gaz, ainsi que des mesures qu'elle propose pour maîtriser les prix élevés de l'énergie et des propositions qu'elle avance pour améliorer les réseaux énergétiques et les capacités de stockage, tout comme de ses promesses réitérées de réaliser des progrès concernant l'accès au marché pour les petits acteurs (prosommateurs) et d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

3.3. Il est nécessaire que l'architecture du marché et sa réglementation soient remaniées pour se plier aux nouvelles réalités découlant de la position prédominante que les énergies renouvelables vont prendre dans le futur, le mot d'ordre devant être que la production devienne plus décentralisée et que la consommation s'effectue davantage sur place. Pour y parvenir, encore faut-il cependant mettre en place l'environnement requis pour chaque intervenant et garantir une protection appropriée pour le consommateur. Il est nécessaire de procéder à des évaluations des marchés qui analyseront la structuration du marché de l'énergie ainsi que le comportement de tous les acteurs susceptibles d'intervenir sur celui-ci. En tout état de cause, le CESE souligne qu'il est primordial, avant de prendre quelque initiative que ce soit, de la soumettre à une analyse d'impact complète. Il fait observer qu'il convient de mener d'urgence une lutte contre les prix élevés de l'électricité, y compris pour ce qui est de leur couplage avec ceux du gaz, qui produit des effets dommageables pour l'économie des États membres.

3.4. Longtemps, nous nous sommes abstenus de nous demander jusqu'à quel point il serait possible d'assurer notre sécurité d'approvisionnement en recourant uniquement à des instruments ressortissant au marché, tout comme de réfléchir à la manière de configurer ce dernier pour parvenir à un tel résultat. En principe, un système énergétique qui repose sur des énergies renouvelables, lesquelles sont produites pour une large part dans nos propres contrées, garantit un approvisionnement d'un haut degré de sécurité, mais cette assertion ne se vérifiera pas automatiquement: encore faut-il

([5]) A Decarbonised, Affordable and Democratic Energy System for Europe («Un système énergétique décarboné, abordable et démocratique pour l'Europe»), https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public_EPSU-PSIRU%20Report%202019%20-%20EN.pdf

que l'environnement réglementaire soit approprié. Il importe tout particulièrement à cet égard de pouvoir compter sur des réseaux intelligents, lesquels envoient des signaux clairs aux producteurs et aux consommateurs, qui se comptent par millions, afin qu'ils puissent adopter un comportement bénéfique pour le système et contribuer ainsi à sécuriser l'approvisionnement.

3.5. S'agissant de financer les projets d'infrastructures, le plus grave obstacle auquel la puissance publique s'est heurtée par le passé a toujours résidé dans la rigidité des règles budgétaires. En conséquence, le but qu'il convient de viser doit consister en ce que les projets gravitant autour du pacte vert, de l'indépendance énergétique et du secteur numérique soient soustraits à toute réglementation qui entrave de tels investissements publics. C'est la raison pour laquelle le CESE recommande, dans la ligne de son avis sur le thème «Repenser le cadre budgétaire de l'Union européenne» ([6]), d'appliquer la «règle d'or» aux investissements publics, afin de sauvegarder la productivité et de préserver le socle social et environnemental qui est indispensable au bien-être des générations de demain.

3.6. Les dispositifs de financement mixtes, incluant des investisseurs privés, ne peuvent constituer une option qu'à la condition de donner la garantie que les décisions concernant leur octroi s'effectuent dans la transparence et que par rapport à ceux de type public, ils n'imposent pas de coûts supplémentaires injustifiés aux pouvoirs publics. Une transparence totale doit s'appliquer aux coûts supplémentaires justifiés. Pour ne prendre que cet exemple, un rapport de la Banque européenne d'investissement a relevé qu'en comparaison avec des projets similaires financés de manière classique, les contrats de partenariat public-privé portant sur les transports routiers en Europe affichaient en moyenne un surcoût de 24 % ([7]). Il n'en est donc que plus important, dans ces schémas de financement mixte, de définir clairement les droits et les obligations de chacun, de démêler les questions touchant aux responsabilités et de prévoir un mécanisme efficace et rapide de résolution des conflits, afin de ne pas avoir à supporter des coûts supplémentaires à longue échéance et d'éviter de se retrouver en position défavorable en ce qui concerne lesdites responsabilités.

3.7. La Commission souligne à juste titre que les investissements publics peuvent et doivent mobiliser des fonds privés. Le plan REPowerEU ne couvre toutefois pas le refinancement des fonds publics concernés. L'une des pistes possibles pour l'organiser consisterait à supprimer les subventions octroyées aux ressources fossiles, tout comme il serait également envisageable de taxer les bénéfices exceptionnels qui ont été dégagés par la grande crise du pétrole et du gaz et se traduisent par d'énormes gains inattendus, bénéficiant en particulier aux grandes compagnies pétrolières. Le CESE redoute que ces rentrées extrêmement élevées des sociétés énergétiques, d'une part, et la montée de la précarité énergétique, résultant de l'augmentation en flèche des prix de l'énergie, d'autre part, ne forment un cocktail détonant, porteur du risque d'une dangereuse explosion sociale. Le Comité propose d'éponger par la voie fiscale les sommes qui ont été gagnées de la sorte et de les transférer à titre de compensation financière à des consommateurs d'énergie comme les ménages dont les finances sont plus fragiles ou les entreprises à forte intensité énergétique, par exemple, et de les utiliser pour assurer l'expansion de la production d'énergies renouvelables et le développement des infrastructures de réseau nécessaires, d'autant qu'il s'agit d'une démarche qui en est déjà au stade de la discussion, voire de la mise en œuvre, dans certains États membres. Le CESE est d'avis que, pour ne pas dissuader les entreprises du secteur de l'énergie d'investir dans des solutions à faible intensité de carbone, de telles taxes devraient être définies de manière très fine. Il invite la Commission à proposer sans tarder davantage des mesures en la matière.

3.8. Une infrastructure a essentiellement pour but et finalité d'être fonctionnelle, et non de viser en soi à acheminer de l'électricité d'un point A à un point B et, ainsi, à générer des rentrées permanentes. Les développements qui se sont produits ces dix dernières années, les impératifs du développement des réseaux, la montée vertigineuse des prix de l'énergie, la menace posée par les cyberattaques et, avec non moins de force, la guerre en Ukraine, montrent clairement où se situe l'enjeu primordial, à savoir déterminer qui, à l'avenir, aura la haute main sur des infrastructures aussi essentielles que le réseau énergétique. Il s'agit d'un enjeu qui ressortit fondamentalement à l'intérêt public et, en toute logique, il induit que la puissance publique doit également détenir la propriété de l'infrastructure concernée, devant assurer le bien-être collectif et éliminer les inégalités existantes.

3.9. Le CESE souligne que le caractère «équitable» de la transition ne se réduit pas à une question de financement mais qu'il couvre aussi l'objectif d'instaurer un travail décent, de créer des emplois de haute valeur et de garantir la sécurité sociale, ainsi que de préserver la compétitivité des entreprises européennes, et qu'il exige de prendre des mesures spécifiques à tous les niveaux, dont, en particulier, celui des régions. Parmi les autres paramètres essentiels d'une «transition équitable» figurent aussi la mission d'ordre organisationnel que le secteur public doit assumer activement, ainsi que la nécessité de garantir une participation démocratique des partenaires sociaux à tous les niveaux.

([6]) Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Repenser le cadre budgétaire de l'Union européenne pour une reprise durable et une transition juste» (JO C 105 du 04.03.2022, p. 11).

([7]) Banque européenne d'investissement, 2006, Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement («Coûts de construction ex ante dans le secteur routier européen: comparaison des partenariats public-privé et des marchés publics traditionnels»), Wirtschafts- und Finanzbericht 2006/01, Blanc-Brude F., Goldsmith H. et Välilä T. https://www.eib.org/attachments/efs/efr_2006_v01_en.pdf.

3.10. Le réseau énergétique fait partie des infrastructures critiques, dont les pannes ou les perturbations peuvent provoquer des pénuries d'approvisionnement aux effets dévastateurs et menacer la sécurité publique. Sous l'effet du mouvement de libéralisation et de privatisation qui s'est exercé durant ces dernières décennies en Europe, ces infrastructures, telles que les moyens de transport et de déplacement, les services de santé, le système financier ou les réseaux de sécurité, pour n'en citer que quelques-unes, sont de plus en plus passées dans les mains d'acteurs privés. Un tel état de fait pose problème dans la mesure où tous ces secteurs constituant des infrastructures critiques se trouvent imbriqués et que la vulnérabilité de l'un d'entre eux restreindra ou compliquera le bon fonctionnement des autres, par des répercussions en cascade. Bien que leurs dépendances croisées soient difficiles à jauger, assurer que leurs prestations soient efficaces représente une question relevant du bien-être collectif. C'est lorsque le marché connaît des perturbations ou en cas de catastrophe que le recours à des instances coordonnatrices ressortissant à la puissance publique et disposant du pouvoir de décision fait sentir toute son importance pour qu'il soit possible d'assurer une résilience qui soit structurée d'un point de vue territorial. Ces risques sont particulièrement élevés dans le cas de l'électricité, sans laquelle il est pratiquement inconcevable que la civilisation avancée du XXIe siècle puisse fonctionner; des pannes majeures du réseau électrique («blackout») entraîneraient un bouleversement de l'ensemble de la société.

3.11. Sachant qu'en Europe, le bâti intervient pour environ 40 % de l'énergie consommée, il est particulièrement déterminant, du point de vue de la transition énergétique et de l'augmentation de l'efficacité en la matière, de parvenir à combiner judicieusement, dans le secteur du logement, les nouvelles technologies, des rénovations menées avec efficacité et la promotion des nouveaux modèles de participation citoyenne au processus. La directive sur le marché intérieur de l'électricité encourage les consommateurs à s'investir pour produire de l'électricité à partir de sources renouvelables et constitue un tremplin essentiel pour susciter l'adhésion à une production électrique décentralisée. À cet égard, il importe de procéder à une harmonisation à l'échelle de tout le territoire européen, afin qu'un maximum de ménages puissent prendre part à la transition énergétique. Des idées telles que le partage énergétique ou, plus généralement, l'énergie citoyenne ouvrent des perspectives prometteuses lorsqu'il s'agit d'utiliser les réseaux en la matière afin d'approvisionner de petites portions de territoire d'une manière qui, tout à la fois, réponde à leurs besoins et soulage cette infrastructure.

3.12. Le CESE réitère ici sa position affirmant que l'objectif devrait être de parvenir à ce que les émissions de gaz à effet de serre soient réduites autant que faire se peut pour un coût socio-économique aussi faible que possible. Afin de favoriser un environnement énergétique plus efficace, il préconise d'articuler entre eux des instruments compatibles avec un marché bien réglementé, ainsi que, si besoin est, des mesures réglementaires, dont des dispositifs de financement adossés au cadre financier pluriannuel et au programme de relance NextGenerationEU. Dans le même temps, il doit cependant être clair que si, à l'issue d'une analyse soignée, un solide faisceau d'indices amène à conclure que le marché est défaillant ou risque de l'être, la puissance publique se doit de parer à cette éventualité, par exemple en y réalisant des investissements ou des interventions.

4. **Observations particulières**

4.1. S'agissant des investissements dans les infrastructures énergétiques, l'enjeu consiste à réaliser des avancées dans la sécurité d'approvisionnement et le déploiement des énergies renouvelables d'une manière qui soit rapide, opérante et efficace par rapport aux coûts engagés, dans l'intérêt du consommateur comme de l'économie. Dans ce contexte, une question d'une importance tout à fait décisive se pose, à savoir déterminer qui aura à l'avenir la haute main sur des infrastructures aussi essentielles que le réseau énergétique et les installations de stockage. Depuis les débuts de la libéralisation, les investissements des entreprises du secteur de l'électricité ont suivi une courbe descendante. Cette régression des moyens investis, dans le réseau comme dans la production, a créé des goulets d'étranglement en matière d'approvisionnement et freine les énergies renouvelables dans la poursuite de leur déploiement.

4.2. Économiquement parlant, on peut se demander pourquoi les pouvoirs publics ne pourraient pas se montrer intéressés eux aussi par un réseau énergétique qui, pour les investisseurs, constitue un placement attrayant, parce que de grande fiabilité. S'ils étaient versés dans les caisses de l'État, les dividendes distribués chaque année par les entreprises privées pourraient être réinvestis au profit de l'intérêt général et conforter les budgets publics: dans le cas de certaines privatisations partielles réalisées par le passé, il a d'ailleurs déjà été démontré que même pour des raisons purement financières, la solution la plus judicieuse aurait été que les actifs concernés restent sous propriété publique. Divers États membres ont d'ores et déjà recours à des structures publiques ou semi-publiques et, parallèlement, l'on constate également une tendance à la remunicipalisation de ces services. Il est indubitablement important de se demander, en se plaçant dans la perspective d'un marché de l'énergie fonctionnel, quels sont les avantages et les inconvénients d'une situation où les infrastructures énergétiques sont détenues ou financées par le privé, et il conviendrait que cette question soit examinée lors de l'évaluation que la Commission prévoit d'effectuer concernant les différentes voies possibles pour doter ce marché de l'architecture optimale. Les résultats de cette analyse peuvent constituer un précieux outil de prise de décision pour les États membres, qui sont chargés de décider qui, du public ou du privé, détient la propriété des infrastructures énergétiques.

4.3. Sur cet arrière-plan, la fourniture d'énergie à l'échelon local et régional et la remunicipalisation des entreprises d'approvisionnement énergétique constituent des questions dont l'importance va croissant, en particulier dans le contexte des stratégies de décentralisation. Les investissements publics jouent ici un rôle déterminant pour assurer une production énergétique décentralisée au niveau des communes. Il serait opportun d'explorer d'autres pistes de soutien, comme l'octroi direct de moyens financiers par le truchement de fonds. Les toitures des bâtiments publics se prêtent particulièrement bien à alimenter des quartiers entiers en énergie solaire à un tarif avantageux.

4.4. Certains États membres prévoient des incitations financières pour accélérer le déploiement du photovoltaïque. Dans une lettre adressée à la Commission, l'Autriche, la Belgique, la Lituanie, le Luxembourg et l'Espagne réclament que, moyennant certaines conditions, il devienne obligatoire que les immeubles administratifs, les supermarchés, les toitures plates et les bâtiments industriels soient équipés d'installations photovoltaïques, lesquelles devraient également être la norme pour les habitations neuves ou rénovées. Ces États membres lui demandent également que le budget de l'Union européenne affecte davantage de moyens à ce développement. Le CESE accueille favorablement cette idée et presse l'institution de procéder à une analyse qui définisse quels sont les investissements, les réglementations et les mesures d'accompagnement, par exemple en matière de recherche et développement, qui sont nécessaires pour stimuler le développement de l'énergie photovoltaïque, ainsi que la fabrication des équipements afférents dans l'Union européenne.

4.5. L'énergie est un bien collectif: sur ce point, le CESE souligne la nécessité de mettre en œuvre les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), telles qu'elles sont énoncées dans le protocole n° 26 annexé audit traité et à celui sur l'Union européenne. Cette démarche pourrait être profitable du point de vue de l'efficacité et de l'accessibilité en la matière et éviter les défaillances du marché.

4.6. La crise énergétique actuelle met en évidence toute l'importance que revêt l'énergie en tant que bien présentant une dimension sociale. Dans ce domaine, indépendamment de la préservation de postes de travail de haute qualité et de la défense de l'emploi, la corrélation entre enjeux sociaux et environnementaux apparaît très clairement. La détention de ces ressources par la puissance publique peut garantir qu'un contrôle démocratique s'exerce sur elles, qu'elles bénéficient d'investissements publics, que la sécurité d'approvisionnement soit assurée et que les coûts du basculement du secteur énergétique en faveur des sources renouvelables soient répartis de manière équitable.

4.7. Afin d'éviter des investissements stériles et mal avisés, il convient d'éliminer les ambiguïtés et les incohérences qui entourent actuellement les structures fondamentales du nouveau système énergétique et l'architecture du marché, ses fonctions et ses règles et, surtout, de remédier sans délai aux conséquences d'ordre social qui en résultent pour les travailleurs et les consommateurs. Une répartition équitable des coûts d'investissement joue un rôle essentiel à cet égard, et il en va de même du juste partage des gains éventuels. Une des grandes questions qu'il convient d'aborder pour garantir que le marché de l'énergie présente un fonctionnement optimal, et ce, à long terme, consistera à définir la manière d'assurer la couverture de ses besoins d'investissement et sa rentabilité. Dans ce domaine, le CESE prend acte des conclusions auxquelles ont abouti l'étude de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et la communication sur le marché du gaz et de l'électricité, et il se réjouit que la Commission affiche l'intention de procéder à une évaluation du marché de l'électricité.

4.8. Lors de la transition énergétique, un aspect important consistera à coordonner et structurer les rapports entre les importateurs, les gestionnaires de réseaux régionaux, les entreprises énergétiques citoyennes, les autoconsommateurs et communautés énergétiques, consommant sur place l'électricité qu'ils produisent, ainsi que les entreprises de stockage et les fournisseurs.

Bruxelles, le 22 septembre 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

ANNEXE

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours des débats:

Paragraphe 2.9

Modifier comme suit:

Avis de section	Amendement
Le CESE prône que les règles européennes relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) soient mieux adaptées aux objectifs du pacte vert, lequel prévoit notamment de décarboner le système énergétique, d'effectuer la transition vers la neutralité climatique, de développer les sources d'énergie renouvelables, d'assurer l'efficacité énergétique et de prévenir le risque de précarité en la matière. Les réseaux énergétiques assurant un rôle essentiel pour l'équilibrage, la résilience et le développement du système énergétique, le CESE demande que le règlement s'inscrive avec plus de netteté dans une dynamique d'intégration dudit système, afin de promouvoir tous les types d'énergie décarbonée et de rendre impossible qu'il subisse une quelconque forme de désintégration. Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter que le Conseil et le Parlement européen aient pris l'initiative de poser qu'au même titre que les énergies renouvelables, les réseaux de distribution présentent eux aussi un «intérêt public majeur».	Le CESE prône que les règles européennes relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) soient mieux adaptées aux objectifs du pacte vert, lequel prévoit notamment de décarboner le système énergétique, d'effectuer la transition vers la neutralité climatique, de développer les sources d'énergie renouvelables, d'assurer l'efficacité énergétique et de prévenir le risque de précarité en la matière. Les réseaux énergétiques assurant un rôle essentiel pour l'équilibrage, la résilience et le développement du système énergétique, le CESE demande que le règlement s'inscrive avec plus de netteté dans une dynamique d'intégration dudit système, afin de promouvoir tous les types d'énergie décarbonée***, y compris le nucléaire,*** et de rendre impossible qu'il subisse une quelconque forme de désintégration. Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter que le Conseil et le Parlement européen aient pris l'initiative de poser qu'au même titre que les énergies renouvelables, les réseaux de distribution présentent eux aussi un «intérêt public majeur».

Exposé des motifs

La production d'électricité à partir de sources nucléaires joue et continuera de jouer un rôle important dans le large éventail de technologies à faibles émissions, comme l'a notamment souligné M[me] von der Leyen, présidente de la Commission européenne, lors de récentes interventions.

Résultat du vote sur l'amendement:

Voix pour: 44

Voix contre: 109

Abstentions: 14