

Déjeuner du Cercle des réseaux européens

Avec madame Anne Houtman,

Directeur à la DG TREN

19 septembre 2008

Athenora  Consulting

"Comment favoriser les investissements dans les réseaux ? Par l'ouverture à la concurrence, la dé-intégration ? D'autres voies sont-elle aussi à explorer ?"

La problématique des investissements n'est qu'une pièce d'un puzzle plus vaste sur le sujet de la désintégration.

Anne Houtman a une vision transversales des débats et des arbitrages entre les politiques communautaires pour lesquelles elle cherche une cohérence (taxation, finances, environnement, consommateurs, marché intérieur). Dans son unité qui gère aussi les infractions aux règles du marché intérieur et les aides d'état dans les transports, plus de 250 dossiers sont en cours, plus qu'elle ne peut traiter.

Le problème qui se pose est celui des prévisions notamment au regard des besoins en matière de réseaux, en raison du flux accru de biens et de personnes attendu à horizon 2020. Ce qui est certain est que les réseaux ne sont pas prêts à accueillir les flux supplémentaire.

Ainsi pour l'aviation, d'ici 2025 il faudra développer 60 aéroports de grande taille, créer 10 aéroports supplémentaires et 15 de petite taille. Dans le transport maritime le constat est le même avec des tensions dans les ports (+600% de contenaires), mais aussi un fort encombrement des voies qui desservent les ports. Il faut trouver des routes alternatives comme le rail.

Concernant le plan d'action pour la mobilité urbaine sur lequel son équipe travaille, les problèmes sont complexes, avec de grandes différences entre les Etats où les villes sont centralisées et compactes comme en Allemagne et les villes comme en France plus étendues. Mais le problème de congestion et des effets induits (bruits, pollution, etc.) doit être relevé. De plus, de nombreuses villes n'ont pas prévu les infrastructures nécessaires. La question des transports en commun doit être traitée avec un accent sur la qualité des services.

Les objectifs en matière de développement durable sont aussi des paramètres qui influent sur les infrastructures et les besoins en investissement. Par exemple, il faut des investissements dans les infrastructures pour interconnecter les parcs éoliens au réseau. La sécurité des infrastructures du transport d'électricité nécessite aussi de sérieux investissements.

Dans le domaine des transports, cet objectif environnemental s'est notamment traduit dans le paquet « transport vert » avec au cœur de la réflexion le report modal de la route et de l'aérien vers le rail et la voie d'eau. Mais cela ne veut pas dire que le transport aérien ne va pas continuer de croître ! Ce qui est nécessaire c'est une meilleure connexion des modes de transports. Le constat général de ces dernières années est celui que les investissements dans les infrastructures ont été négligés.

Ce qui fait défaut aujourd'hui ce sont les données et les analyses sur l'utilisation actuelle des capacités et des prévisions sur les besoins futurs en matière de capacité, ainsi que sur les encombrements liés. Ce sont les pouvoirs publics qui sont responsables de cette prévision parce qu'ils sont responsables de la sécurité d'approvisionnement (exemple directive gaz qui impose aux pouvoirs publics une obligation d'assurer la demande).

En effet, les besoins en matière de réseau sont des besoins de long terme et les investissements en la matière sont très lourds.

L'OCDE travaille à un rapport sur les infrastructures (ports, aéroports, rail et pipelines) dans une approche prospective qui manque aujourd'hui à l'Europe. L'OCDE estime à 50-70 000 milliards de dollars d'ici à 2030 les besoins en infrastructures. La question des financements est aussi cruciale. Or les financements européens sont très limités.

De son côté, la Commission va publier à l'automne 2009 une communication qui sera le successeur du livre blanc sur les transports de 2001. Elle développera les scénarios de transport à échelle 2030-2050, permettant à la nouvelle commission de définir une nouvelle politique des transports. A cet effet, de nombreux groupes de travail ont été créés à la Commission, pour le moment non ouverts aux stakeholders mais en attente d'input et d'expertises des différents secteurs.

Un groupe travaille notamment sur les différents déterminants influant sur la demande en matière de transports (social, démographie, aménagement du territoire, technologies, échanges internationaux). Un grand débat sera lancé lors d'une vaste conférence en décembre.

Un autre groupe travaille sur les questions d'énergie et d'environnement dont l'effet du prix de l'énergie dans toutes ses composantes, positives par rapport à la prise de conscience qu'il a suscité et négatives en raison de l'inflation, de la hausse des taux qui n'est pas bonne pour les investissements.

Un autre groupe travaille sur la question de la logistique, à savoir comment utiliser chaque mode de transport de manière la plus efficace possible en fonction des différents tronçons.

A l'automne sont aussi attendus deux livres verts pour relancer les débats, un sur les RTE-T et un sur les RTE-E avec une réflexion sur les besoins. Sur le volet des RTE-T, une grande conférence sera donnée mi-octobre. La Commission réfléchit par ailleurs à des corridors « orientés » fret, tout en étant consciente des obstacles liés au bruit et à l'acceptation locale.

Sur le volet énergie est attendue pour l'automne une révision stratégique de la politique énergétique avec un centre la question de la sécurité d'approvisionnement, mais aussi la révision de la législation sur les stocks pétroliers et des documents concernant le nucléaire. Le paquet n'est pas finalisé mais un accord politique est très proche. Le crédo de la commission est diversité des routes et des sources. Le problème est le double jeu des Etats membres qui se précipitent tous à Moscou et qui multiplient les accords bilatéraux alors que l'UE a besoin de parler d'une seule voix. Il faudrait faire comme dans l'aérien et rendre illégal ces accords !

Aujourd'hui, la question du développement durable, plus que les politiques du marché intérieur influent sur la demande et donc les investissements en matière de réseau, notamment suite aux objectifs contraignants que s'est fixée l'Union européenne (20-20-20 à horizon 2020). L'idée serait d'aller en 2050 à 50%.

Différents outils sont utilisés pour atteindre ces objectifs :

1/ les outils réglementaires comme par exemple la législation sur les émissions de Co2 pour les voitures

2/ les outils technologiques financés notamment par le PCRD, les plans d'actions)

3/ les instruments économiques qui donnent des signaux de prix au marché, avec notamment l'internalisation des coûts externes, ETS, la taxation et les redevances. On assiste à un shift dans les investissements dans les renouvelables avec la question de l'interconnexion au réseau qui nécessite des investissements (réseaux intelligents, production décentralisée de plusieurs productions éclatées). Une révision de la directive sur la taxation de l'énergie est aussi en préparation.

Dans les transports, il y a une stratégie d'internalisation des coûts externes de tous les modes ainsi que le développement des transports en commun permettant d'offrir des alternatives aux consommateurs.

Ce qui est certain c'est qu'il n'y a pas de marché intérieur sans réseau, il n'y a qu'à prendre l'exemple des Etats Unis pour s'en convaincre. Le marché intérieur s'est lui créé de manière réglementaire, poussé par la législation. Aujourd'hui le marché a besoin d'infrastructures qui fonctionnent bien, moins de législation.

Le problème est qu'il n'y a pas d'incitations à investir dans les interconnexions au niveau des frontières et que les obstacles administratifs sont énormes. Une entreprise verticalement intégrée n'a pas d'incitation à investir dans le réseau en raison de l'accès supplémentaires qu'elle ouvre aux nouveaux entrants.

Une autre question fondamentale à poser est celle de l'investissement de l'UE pour faciliter l'acceptation au plan local. En effet, très souvent des projets de réseaux nécessaires sont bloqués au niveau local par la population.

Sur la question des financements, sous le présidence slovène, plusieurs problématiques avait été posées notamment celle de savoir pourquoi les PPP ne fonctionnaient pas (incertitude juridique, complexité administrative). L'idée des Danois d'un système de garantie des investissements privés est séduisante, rentable grâce au système des redevances. Il faut développer des instruments financiers afin de canaliser l'épargne vers les investissements dans les infrastructures.

Le principe de la redevance en Europe est basé sur les coûts sociaux marginaux, le principe du pollueur-payeur et de plus en plus du consommateur-payeur.

Concernant Eurovignette, la CER critique la non-inclusion du Co2 et des accidents. Mais ceci pose la question de quel instrument est le plus approprié pour internaliser les coûts externes. Cela demande une démarche pragmatique. Or, les accidents dépendent surtout du comportement du conducteur, qui ne peut être « internalisé » sauf par les assurances qui sont le bon instrument. Le problème est que le Co2 n'a pas de lien avec le lieu, donc le principe même de la redevance n'est pas pertinent. L'instrument adéquat est la taxe. Il faut identifier dans la taxe sur les carburants le % qui est lié au Co2. D'ailleurs lorsque la Commission a proposé dans le passé de relever la taxe il y avait en filigrane le protocole de Kyoto.

Un des principes à respecter est celui de la non double imposition. Si une entité est dans l'ETS, elle devra être exemptée de cette taxe. Ce système sera plus simple que le système actuel qui entre en conflit avec les règles des aides. Le problème réside dans l'estimation du coût du CO2 qui est d'un certain point de vue « arbitraire » mais aussi l'acceptation mondiale du système.

Il faut distinguer enfin la logique du bon instrument et celle de l'opportunité politique du bon instrument. Ainsi, pour le Co2 qui est un problème global, le bon instrument est la taxation via ETS. Pour la route, le bon système est celui de la redevance. Il ne faut pas non plus oublier que le routier est déjà très lourdement taxé ! Dans l'aérien, il y a un mixte de global (Co2 avec l'inclusion dans l'ETS) et de local (bruit, congestions avec les charges aéroportuaires).

Pour conclure, la planification et la régulation des réseaux est la clé, au-delà des débats sur la désintégration.