

L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie

Déclaration du groupe Personnalités qualifiées

Nicole Verdier-Naves : « Le projet d'avis qui vous est transmis traite une des questions structurantes pour le pays (attractivité, résilience, développement des territoires...). Du point de vue des citoyens la question de l'accessibilité à ces réseaux concerne des biens fondamentaux : s'éclairer, se déplacer, communiquer (on l'a vu récemment par le développement de l'enseignement à distance ou l'éclosion de la télé médecine) se soigner et éduquer.

L'approche historique qui en a été faite lors d'auditions montre combien les sujets traités par le rapport ont fait l'objet de débats récurrents à la fois sur les enjeux pour le pays, pour les territoires (exemples : le rail, les télécoms) mais aussi sur leurs organisations (établissements publics, EPIC SA ainsi que le rôle de l'État et sa part dans le capital) ou leur financement (modalités de décisions des financements, poids du tarif pour l'utilisateur, émergence et risques des PPP...).

Il est parfois difficile d'imaginer ce qu'apportent ces réseaux lorsqu'ils fonctionnent bien ; mais quand ce n'est pas le cas on est face à d'énormes difficultés. (En France citons la tempête de 1999 avec le réseau électrique atteint et la mobilisation nationale des équipes d'EDF ou, tout récemment l'incident de la gare Montparnasse. À l'étranger on peut citer le Pont de Gènes et le sous-investissement à l'origine de son effondrement, les problèmes de l'alimentation électrique en Californie ou les grandes pannes d'électricité à Londres). Mais avant d'aborder l'excellent et complet rapport qui est proposé, évoquons les stratégies de contrôle que certaines puissances déploient. La Chine investit massivement dans l'achat d'infrastructures (ports, aéroports, réseaux électriques, routes...), posant de fait la question de leur « souveraineté » sur ces infrastructures. Les États Unis avec la gestion des clouds se mettent en situation de contrôler les données. Les Fonds, sur un autre plan, sont très souvent à l'affût de ces investissements qui apportent des revenus récurrents (mais quid de l'intérêt général versus les intérêts particuliers ?). Une infrastructure, au-delà de son existence et de sa propriété pose aussi la question de son exploitation, du service qu'elle apporte, du coût du service (tarif / prix), des externalités qu'elle induit positives (emploi) comme négatives (environnement) ou positives ou négatives (pour la désertification par ex) selon les choix politiques d'implantation et de tarification.

Un rapport qui souligne avec justesse un constat partagé : l'importance et la qualité des infrastructures de réseau est une des clefs du développement. Chaque réseau avec sa spécificité est aussi porteur de logiques industrielles mise en œuvre par des entreprises. L'État y a historiquement joué un grand rôle, les entreprises de service public également. Mais depuis les choix européens sur la libéralisation et l'ouverture des monopoles tous les opérateurs ont eu ou auront leur lot de réformes pour s'y conformer.

Or, si on peut affirmer que la qualité de ces infrastructures en France est bonne, le cadre budgétaire de ces dernières années (déficits et niveau d'endettement de la France) a conduit parfois à des sous investissements (réseau ferré secondaire /TGV par exemple).

Les besoins identifiés pour ces infrastructures soit pour leur maintien en l'état soit pour leur mise à niveau soit pour le développement sont considérables. Ces investissements sont incontournables pour réussir la transition écologique (réseaux d'électricité *smart grids*, développement des mobilités durables ou raccordement des énergies renouvelables et gestion de leur intermittence, transition numérique, déploiement de la 5G, réduction des zones blanches, capacité des réseaux pour la gestion des flux de données). Les chiffres cités lors des auditions atteignent des centaines de milliards. Ces investissements permettront de « *rester dans la course* », de créer de l'activité, de s'assurer sur le long terme que l'on ne « *décroche pas* ». Mais alors la question des décisions des arbitrages pourra se poser et le rapport aborde justement ce point (Qui décidera et avec quelle logique, à quel niveau, pour quel type d'infrastructure et de service sur le long terme ?).

Notre assemblée doit porter, comme le propose l'avis, un message fort sur l'utilité de ces réseaux et la nécessité absolue d'en garder la maîtrise et la qualité, l'adaptabilité à moyen et long terme et réaffirmer leur rôle pour la cohésion sociale.

Des préconisations à la hauteur des enjeux.

La préconisation 1 (et plus globalement les préconisations sur la puissance publique) sur le rôle de l'État « *stratège* », avec une vision de long terme, est la clef de voûte du dispositif. Les investissements de réseau par leur ampleur, leur caractère structurant, leur impact territorial ne peuvent échapper à la réaffirmation du rôle que l'État doit jouer.

La question de souveraineté nationale est également abordée et on voit bien les débats autour du déploiement de la 5G.

Le bilan proposé des évolutions récentes qu'ont connu ou vont connaître les entreprises d'infrastructures peut être éclairant (transformations en SA, place de l'État dans le capital, recours au PPP, prise en compte de la logique de service public...). Ces évolutions les ont parfois affaiblies, et parfois créé de nouvelles concentrations auxquelles il faut être vigilant. Les propositions faites sur ce thème sont complètes. Une interrogation subsiste toutefois sur le point du rapport concernant les autorités de régulation qui, souligne-t-il, ont des maturités différentes. Faut-il aller, comme le rapport le fait, jusqu'à la création d'une « *agence multisectorielle* » (préconisation 14) ? Cela ne serait-il pas un alourdissement du système déjà complexe et permettrait-il une meilleure régulation ? L'efficacité d'un tel organisme peut se poser.

Notons sur l'ensemble de ces points l'avis du CESE sur les publics qui pointait un certain nombre de constats notamment sur la nécessité du renforcement du rôle de l'État et la nécessité de disposer en son sein des compétences nécessaires pour l'exercer.

Les préconisations sur le plan économique sont nombreuses, complètes et pertinentes, et on peut citer : la proposition d'exclure les dépenses d'investissement en faveur des infrastructures de réseaux liées à des projets de transition écologique et de cohésion sociale de long terme du calcul du déficit public, répond bien au constat. À noter que des débats futurs pourront toutefois porter sur certains points, par exemple : faut-il investir dans des réseaux gaz si la transition est la sortie des énergies fossiles ? Quelle place dans le futur aux véhicules autonomes propres ? Faut-il revoir certains développements ferroviaires ?

Le calcul socio-économique de l'investissement (préconisations 8, 11, 12) doit intégrer les externalités de cohésion sociale et de solidarité, l'emploi et les compétences industrielles). La question liée au calcul de la pertinence et du calibrage de l'investissement est aussi très structurante dans un monde à forte évolution technologique et sociale.

Enfin, la proposition d'intégration des coûts de vieillissement des infrastructures dans les bilans des opérateurs (préconisation 8) nécessitera de bien vérifier la corrélation entre ancienneté des équipements et qualité fournie. Un état de l'obsolescence des infrastructures pourrait être présenté devant le Parlement (tous les 2 ans, par exemple).

Des préconisations sociales et sociétales fortes : une égalité d'accès aux services essentiels est rappelée par la préconisation 5. Elle est une des conditions de la cohésion sociale et territoriale. Le prix de l'énergie et des transports et, plus récemment, la question de l'accès aux réseaux numériques apparaissent comme des facteurs d'inégalités sociales et territoriales. La préconisation 5 rappelle la place que le service public doit y tenir et l'intérêt d'un « panier de biens et services » tel que proposé dans l'avis Fractures et transitions (avec un financement à clarifier). La péréquation tarifaire réaffirmée est souvent battue en brèche par les économistes qui estiment inique que les parisiens subventionnent de fait les consommateurs du Tarn ou de la Lozère et estiment que c'est à l'impôt de jouer le rôle redistributif. Or il y a un attachement fort des citoyens à ce principe et c'est pourquoi l'avis propose de le conforter.

L'avis suggère avec pertinence une meilleure articulation à trouver entre Programmation pluriannuelle de l'industrie et programmation pluriannuelle des différentes infrastructures de réseau.

Les filières industrielles qui portent ces infrastructures doivent être confortées. Cela concerne les entreprises françaises qui les opèrent et celles qui réalisent les travaux d'infrastructure associés qui doivent être soutenues. Il en est de même des compétences des salariés qui travaillent dans ces filières industrielles. L'avis pointe l'effort à faire pour maintenir à niveau voire développer encore les savoirs faire qui ont fait la réputation de ces opérateurs (Préconisation 16) et adapter les compétences dans ces domaines où des évolutions technologiques sont fortes.

Au total ce rapport est : juste dans son diagnostic, équilibré dans ses préconisations.
Il mérite d'être soutenu sans réserve. »