

# La modernisation de la gestion des infrastructures de réseaux

Dominique Bureau et Alain Quinet

Synthèse du rapport du CEDD sur la gestion des infrastructures de réseaux

La qualité de nos réseaux d'infrastructures est reconnue comme étant l'un des atouts majeurs de la France : tous les classements internationaux montrent qu'ils sont, aujourd'hui encore, l'un des facteurs favorables essentiels de notre pays en termes de compétitivité, d'attractivité et d'environnement. Dans le même temps, il convient de reconnaître à la fois les limites et les défis que rencontrent aujourd'hui les gestionnaires d'infrastructure, qu'ils soient publics ou privés :

- Au plan physique, *certaines infrastructures sont vieillissantes ou saturées* : elles ont besoin d'investissements de modernisation ou de décongestion pour préserver la qualité de service et répondre à la demande des entreprises et des ménages.
- Au plan économique, *les infrastructures doivent s'adapter à des exigences* environnementales nouvelles, à la montée en puissance des énergies renouvelables, de nouveaux modes de transport (covoiturage, cars longue distance...) *qui déstabilisent les modèles économiques des réseaux installés*, y compris lorsqu'ils demeurent en situation de monopole naturel sur leur marché immédiat.
- Au plan financier, *certaines infrastructures sont confrontées à un problème récurrent de couverture de coûts fixes*, traditionnellement élevés. Le problème dépasse de beaucoup les questions d'ingénierie financière et de régulation posées pour les projets *Greenfield*. Le financement, dans des conditions satisfaisantes, de la maintenance, du renouvellement et celui de l'intégration des nouvelles technologies sur les réseaux pour en optimiser la gestion ou répondre aux exigences de sécurité est déterminant pour que nos infrastructures demeurent un atout.

## DES INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES, CONFRONTÉES A DE NOUVEAUX ENJEUX

A l'origine ultime des défis que doivent relever les gestionnaires d'infrastructures se trouvent très souvent des enjeux de gouvernance et d'incitations.

### La gouvernance des réseaux est de plus en plus morcelée alors qu'elle requérait un pilotage plus serré

Le cas de la route et celui de l'électricité en constituent deux bons exemples :

- Le réseau routier français est pour partie concédé (grands axes autoroutiers), pour partie décentralisé (routes départementales) et pour partie dans les mains de l'Etat (zones métropolitaines). Ce morcellement n'est pas en soi un problème, si l'Etat assure pleinement sa mission de garant de la cohérence de l'offre routière, par rapport aux besoins de développement des territoires. Il faut aussi prendre en compte les besoins des grandes agglomérations, qui non seulement ont besoin d'infrastructures de qualité, mais aussi de développer des approches intermodales et une planification plus intégrée de l'urbanisme et des déplacements.
- S'agissant de l'électricité, on observe que le rôle attendu des réseaux de distribution est en plein bouleversement : c'est à ce niveau que se raccordent les sources renouvelables, intermittentes ; que l'intelligence doit maintenant se déployer ; que le rôle des consommateurs diffus en termes d'effacement pour maîtriser les capacités de production à la pointe est appelé à se renforcer. Face à ces enjeux multiples, il n'y a certes pas de solution idéale pour leur gouvernance, mais par contre des limites à la dualité entre des concessions locales et une régulation nationale.

### A ces problèmes de gouvernance sont associés des enjeux d'incitations

La tarification des réseaux est là pour garantir un bon usage du réseau et inciter les gestionnaires à l'efficacité. C'est loin d'être toujours le cas. :

- *Il a été abondamment documenté que des mécanismes de remboursement des coûts fixes ne sont pas incitatifs à la performance* dans la gestion de ces réseaux, que le remboursement passe par des contributions publiques ou des revalorisations automatiques du niveau moyen des tarifs. *De facto*, aucune infrastructure française n'est soumise à une régulation incitative, les cadres de régulation tarifaire demeurant annuels, et posant essentiellement des principes de revalorisation tarifaire pour couvrir les coûts.
- *Les incitations à donner aux clients concernent non seulement leurs usages immédiats de ces réseaux, mais aussi des choix d'équipements ou stratégiques de leur part*, qu'il faut donc orienter efficacement : choix d'un logisticien de localiser ses activités sur un port, ou d'une compagnie aérienne de concentrer ses correspondances sur une plate-forme aéroportuaire ; choix de type de matériel de transport ; choix de localisation, et de nature d'équipement pour des moyens de production d'électricité...
- *Les incitations doivent aussi porter sur le développement des interconnexions et d'optimisation des synergies possibles* entre ceux-ci, notamment, dans un contexte de métropolisation, dans les villes. Ceci suppose un partage des coûts des risques et des profits entre plusieurs gestionnaires d'infrastructure. Ces évolutions ne doivent pas conduire à recentraliser dans une logique de planification intégrée la gestion des réseaux d'infrastructures.

## LES CONDITIONS D'UNE GESTION MODERNE

Chaque type de réseau ayant ses spécificités, les solutions sont à établir au cas par cas. Cependant il est possible de clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

### Le rôle de l'Etat stratège

L'Etat doit disposer d'une vision agrégée des réseaux d'infrastructure du pays, des services qu'ils rendent à leurs utilisateurs, de leur empreinte environnementale, de leur résilience, afin de définir ses programmes d'investissement et de favoriser les interconnexions, les interactions et les synergies entre ses réseaux, en particulier au sein des grandes agglomérations. Dans ce cadre :

- *il doit arbitrer de manière plus lisible entre modernisation des infrastructures existantes et projets de développement*. Cela passe notamment par une importance plus grande donnée aux évaluations stratégiques et socio-économiques ;
- *il doit veiller au bon dimensionnement des coûts fixes d'infrastructure* et expliciter les règles de couverture de ses coûts ;
- *il doit fixer un cadre de régulation donnant aux investisseurs les repères de moyen terme* dont ils ont besoin pour engager des projets risqués et incitant les gestionnaires d'infrastructure à maîtriser leurs coûts sans rogner sur la qualité.

### Le rôle des gestionnaires d'infrastructures

La gestion des réseaux a vocation à évoluer selon trois grandes lignes :

- *les gestionnaires d'infrastructure doivent se comporter en véritables gestionnaires d'actifs*, connaissant de manière intime leur patrimoine et ses lois d'évolution, élaborant des stratégies de maintenance fondées sur les exigences de sécurité, de qualité de service et de maîtrise des coûts ;
- *le déploiement des nouvelles technologies* permet à la fois d'optimiser l'usage de chaque réseau (par exemple mettre plus de trains sur une même ligne), de rendre le réseau plus intelligent (par exemple, mieux gérer la pointe énergétique) et d'interconnecter les réseaux entre eux, notamment en ville ;
- *les gestionnaires de réseaux ne peuvent plus se contenter de mettre à disposition de leurs clients une infrastructure physique*. Ils doivent aussi développer de véritables stratégies commerciales pour attirer de nouveaux clients. En témoigne le développement des hubs de compagnies aériennes dans les aéroports ou des plate-forme biface avec Internet.

## Le rôle des régulateurs

La tarification des réseaux d'infrastructures doit répondre à des arbitrages délicats pour concilier la couverture des coûts d'un côté, et d'autres objectifs tout aussi essentiels de l'autre, tels que :

- *le bon usage des réseaux* (TGV par exemple) ;
- *l'insertion des énergies intermittentes* ;
- *la réduction souhaitée de certains usages, qui peut conduire à perturber le recouvrement des coûts fixes*. C'est le cas des politiques d'économies d'énergie qui réduisent la capacité des énergéticiens à amortir leurs coûts fixes ou de l'impact d'une meilleure utilisation des ressources en eau potable sur les concessions d'eau et d'assainissement ;
- *la capacité des marchés à supporter les tarifications envisagées*. Le problème a été posé (en même temps que d'autres problèmes de tarification, au niveau de la production) pour les électro-intensifs, qui opèrent sur des marchés exposés où la compétition est très forte. Il se pose aussi de manière récurrente pour établir une stratégie concernant le fret ferroviaire ;
- *le souci de stimuler de nouveaux usages et les investissements des utilisateurs* (cf. aéroports, opérateurs ferroviaires de proximité, comptage et réseaux intelligents).

En comparaison des bouleversements observés dans d'autres domaines, la réflexion reste à engager pour ces tarifications. Dans le cas des télécommunications, par exemple, la déréglementation avait enclenché les rééquilibres, pour ne plus pénaliser la longue distance. Ensuite, les différents tarifs, de gros et de détail, ont fait l'objet d'une évolution permanente, pour stimuler l'investissement et s'adapter à l'évolution des technologies et des usages. Ce processus n'a pas eu d'équivalent pour la gestion des infrastructures des autres réseaux.

## LES CINQ PILIERS D'UNE FEUILLE DE ROUTE

**Faire des gestionnaires d'infrastructures de véritables *Asset manager* pleinement responsables de la qualité du service rendu.**

- *Etablissement d'un rapport annuel sur la politique de maintenance et l'état des réseaux*, analogue au rapport annuel sur les risques dans les SA.
  - o Ce rapport est transmis à « l'Autorité concédante ».
  - o Il explicite, en particulier, les arbitrages réalisés entre maintenance et renouvellement, la manière dont les principes de ces politiques sont effectivement appliqués, et l'articulation avec la qualité de la gestion opérationnelle. Il identifie les segments critiques, par rapport au risque de disponibilité, et analyse la résilience du patrimoine, notamment par rapport au risque climatique.

**S'assurer de la robustesse des modèles de couverture des coûts**

- **Le préalable à tout modèle de couverture des coûts est de s'assurer du bon dimensionnement des coûts fixes**. Alors que la socio-économie a beaucoup progressé dans le champ de l'analyse de projets nouveaux, elle reste embryonnaire quant à l'intérêt de continuer de maintenir ou de moderniser telle ou telle partie du réseau existant.
- **Explicitation, dans les contrats d'objectifs, du modèle tarifaire, par rapport :**
  - o *aux deux dimensions des incitations* : incitation à un bon usage du réseau existant à court terme ; incitations à investir pour réduire les nœuds de congestion et améliorer la qualité de service offerte aux clients à long-terme ;
  - o *à la couverture des coûts fixes*. L'efficacité de la régulation dans son rôle de fixation des tarifs requiert que le champ des dépenses subventionnées soit strictement défini, contrôlable et auditable : financement des obligations de service public ; financement de projets ou de missions socio-économiquement rentables mais pour lesquelles la capacité contributive des utilisateurs est insuffisante.
- Le chapitre et l'annexe correspondante à ces contrats documentent notamment la cohérence de ce modèle par rapport à la stratégie en termes de développement des services offerts, et analysent notamment la gestion de la congestion, et la prise en compte des besoins d'interconnexion, de déploiement de l'intelligence ou NTIC sur les réseaux et leurs perspectives de développement d'interconnexions.

**Supprimer les biais au détriment de la gestion de l'existant dans les choix d'investissement**

- *Au niveau national veiller à ce que la maintenance et la modernisation des infrastructures existantes ne soit pas évincée par des projets de développement*. Cela passe par un éclairage socio-économique, dès les concertations en amont

avec le public, sur la base de bilans coûts-avantages simplifiés, robustes et appropriables.

- *Au niveau européen, rendre éligibles des opérations sur réseaux existants, si elles s'intègrent dans une gestion des trafics trans-européens.*

**Bien distinguer entre les fonctions de régulation tarifaire de celles d'actionnaire.**

- *Il revient à l'Etat de se doter d'une capacité de pilotage stratégique fondée sur une connaissance de l'état physique des réseaux, de leurs points de congestion et des opportunités qui peinent à se matérialiser aux « interstices » des réseaux existants.*
- *Il revient à l'Etat de fixer les conditions d'une régulation efficace :*
  - o *fixer le cadre concurrentiel* dans lequel opèrent les services utilisateurs de l'infrastructure (monopole, délégations de service public et franchises, concurrence en *open access*...);
  - o *fixer le partage usager-contribuable*, pour le financement de services constituant des « obligations de service public », et pour certains types de dépenses (de maintenance ou de sûreté), comme le fait, par exemple, l'Allemagne pour les dépenses lourdes sur le réseau ferroviaire qui sont financées par l'Etat. A cet égard, la pire des situations est le non-choix, quand l'affirmation que l'utilisateur paiera n'est pas assez crédible et aboutit *in fine* à la dérive des subventions ou des dettes, ou que les deux sources de financement se combinent sans doctrine d'emploi cohérente ;
  - o *établir les champs d'intervention des régulateurs sectoriels au bon niveau eu égard à l'évolution des marchés*. Il convient de veiller à ce que la spécialisation sectorielle de chaque régulation ne fasse pas obstacle à une interpénétration des réseaux (développement du digital dans les réseaux physiques) et à une optimisation des choix entre les différents modes de transport ou d'énergie.
- *Une fois ce cadre établi, il revient au régulateur d'établir une régulation incitative fondée sur le principe de plafonds de prix pluriannuels : i.e. objectifs crédibles de productivité, associés à des partages efficaces des gains entre les clients et le retour à l'opérateur. C'est ce que permettent les mécanismes stricts de plafonds de prix pluriannuels, fixés par une autorité de régulation indépendante.*

**Faciliter l'accès au financement des projets de modernisation rentables.**

- *Donner de la visibilité aux investisseurs privés sur le cadre de régulation*, les principes d'évolution des tarifs et des taux de fiscalité pour faciliter les calculs de rentabilité à long terme des investissements.
- *Procéder projet par projet à une analyse des risques et définir la bonne allocation de ces risques entre public et privé* (maîtrise d'ouvrage publique, PPP...)
- *Préciser les outils que l'Etat (et les banques publiques) est prêt à mobiliser pour faciliter la mobilisation des fonds privés au service de projets rentables*; subventions ; garanties aux prêts bancaires et mécanismes de rehaussement de crédit ; liquidité des fonds d'épargne...