

Réseaux critiques

Énergie, eau, télécoms, ports, chemins de fer.

Qui contrôle quoi, et pourquoi c'est central?

Un territoire moderne tient debout grâce à ses réseaux. Sans énergie stable, sans eau potable, sans communications, sans accès maritime et ferroviaire, aucune économie ne fonctionne durablement. Ces infrastructures déterminent la souveraineté réelle, celle qui s'exerce chaque jour dans la vie des gens, loin des discours et des symboles. Un gouvernement peut proclamer son indépendance dans tous les registres qu'il voudra; sa marge de manœuvre véritable se mesure d'abord au prix de l'électricité, à la qualité de l'eau et à la fluidité du passage des marchandises sur son territoire.

La théorie économique appelle ces secteurs des monopoles naturels. L'OCDE les définit comme des marchés où une seule entreprise peut servir l'ensemble de la demande à un coût moindre que toute combinaison de plusieurs concurrents, parce que les coûts fixes de construction d'un réseau sont énormes et que dupliquer ce réseau gaspillerait des ressources considérables. L'OCDE cite justement l'énergie, les télécommunications, les postes et les transports comme exemples classiques de cette logique, traditionnellement gardés sous contrôle gouvernemental dans la plupart des pays industrialisés. Voilà pourquoi l'électricité et l'eau restent majoritairement publiques dans le monde développé, et pourquoi des régulateurs encadrent étroitement les réseaux privés là où ils existent.



Hydro-Québec en est l'incarnation au Québec depuis 1962. Le gouvernement de Jean Lesage avait fait de la nationalisation de l'électricité l'enjeu central des élections de novembre 1962, sous le thème « Maîtres chez nous ». Une fois réélu avec une majorité confortable, il a procédé à l'achat de onze compagnies privées pour 604 millions de dollars, une opération financière qui demeure l'une des plus importantes de l'histoire du Québec. Le résultat dépasse largement la symbolique. Entre 2019 et 2023 seulement, Hydro-Québec a versé 12,5 milliards de dollars de dividendes au gouvernement du Québec, tout en maintenant des tarifs résidentiels parmi les plus bas en Amérique du Nord. Un gouvernement qui aurait laissé ce réseau à des intérêts privés aurait renoncé à ce levier financier et à cette maîtrise tarifaire. On peut répondre que des compagnies privées bien régulées auraient pu offrir des résultats comparables. L'histoire québécoise d'avant 1962 affaiblit cet argument: les onze compagnies privées appliquaient quatre-vingt-cinq tarifs résidentiels différents selon les régions, et les zones rurales payaient nettement plus cher que Montréal, signe que la régulation de l'époque n'avait pas réussi à corriger les effets du morcellement privé.

L'eau potable suit une logique apparentée, avec un enjeu différent. Elle reste presque entièrement sous contrôle municipal au Québec. L'Assemblée générale des Nations unies a reconnu, par sa résolution 64/292 du 28 juillet 2010, que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement constitue un droit humain essentiel à la pleine jouissance de la vie. Le texte a été adopté par 122 voix favorables et 41 abstentions, sans aucun vote contre, ce qui en fait l'une des reconnaissances les plus consensuelles de l'histoire de l'institution, même si une partie des pays industrialisés s'est abstenue plutôt que de voter en faveur. Confier un réseau d'eau à des intérêts extérieurs à la communauté pose un problème de responsabilité directe: en cas de contamination ou de rupture de service, les citoyens ont besoin d'un interlocuteur proche et redevable, comme un conseil municipal élu qui doit leur rendre compte à la prochaine élection, plutôt qu'un actionnaire basé à l'étranger dont la priorité reste ses marchés financiers. On peut objecter qu'une délégation bien encadrée par contrat fonctionnerait tout aussi bien. L'expérience parisienne tempère cette confiance: après vingt-cinq ans de gestion confiée à Veolia et à Suez, le prix de l'eau à Paris avait augmenté d'environ 35 pour cent entre 2000 et 2009, et la Cour des comptes française a constaté que les deux entreprises avaient prélevé plus de 210 millions d'euros de provisions destinées à des travaux de renouvellement qui n'avaient pas tous été réalisés. Une fois la ville redevenue gestionnaire de son réseau en 2010, le prix de l'eau a baissé de 8 pour cent dès la première année.

Les télécommunications montrent un partage plus complexe entre propriété et pouvoir réel. Les réseaux physiques, les tours cellulaires et les fibres optiques, appartiennent à des entreprises privées comme Bell, Telus ou Vidéotron. Le spectre radioélectrique, cette ressource invisible sans laquelle aucun signal cellulaire ne circule, demeure en revanche une ressource publique. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, l'attribue par des enchères publiques dont le déroulement est encadré par la Loi sur les télécommunications. Cette même loi impose, depuis une modification entrée en vigueur en 2012, qu'au moins 80 pour cent des actions avec droit de vote d'une entreprise détenant plus de 10 pour cent du marché appartiennent à des Canadiens, et que 80 pour cent de ses administrateurs le soient aussi. Cette règle a empêché qu'un acteur étranger prenne le contrôle d'une infrastructure aussi sensible. Elle a néanmoins un coût: le Bureau de la concurrence du Canada a constaté que les entreprises titulaires du marché sans fil coordonnent leurs pratiques commerciales, ce qui contribue à des prix plus élevés qu'ailleurs, et une concurrence étrangère accrue aurait pu, en théorie, atténuer ce problème. Le compromis demeure défendable: un réseau de télécommunications sous contrôle étranger total deviendrait un point de vulnérabilité en cas de tension géopolitique ou de cyberattaque, un risque que la plupart des démocraties refusent de courir au nom d'économies sur une facture mensuelle.

Les ports relèvent d'une troisième forme de gouvernance, hybride entre public et privé. Les grands ports du Saint-Laurent, comme ceux de Montréal et de Québec, sont administrés par des administrations portuaires créées en vertu de la Loi maritime du Canada de 1998. Le pays en compte dix-sept, et elles traitent ensemble plus de la moitié du tonnage commercial canadien. Ces administrations doivent s'autofinancer intégralement et ne reçoivent aucune subvention fédérale récurrente pour leurs opérations, ce qui limite leur marge de manœuvre budgétaire face à des concurrents américains parfois mieux subventionnés. En contrepartie, leurs conseils d'administration comptent des représentants nommés par le gouvernement fédéral, la province et la municipalité, ce qui garantit un droit de regard public permanent sur des infrastructures vitales pour le commerce extérieur.

Le rail a pris la direction inverse. Le gouvernement fédéral a vendu le Canadien National en bloc, réseau ferroviaire inclus, le 17 novembre 1995, en vertu de la Loi sur la commercialisation du CN, pour environ deux milliards de dollars. Cette décision a privé l'État de tout levier direct sur le principal transporteur ferroviaire du pays. La grève de novembre 2019 au CN l'a démontré: pendant que le propane manquait aux agriculteurs en pleine période de récolte et que les trains de passagers de VIA Rail perdaient leurs priorités de circulation faute de voies d'évitement suffisantes, le gouvernement fédéral n'avait aucun moyen rapide d'intervenir sur un réseau désormais entièrement privé. On objectera que la vente a éliminé une dette publique et amélioré la rentabilité de l'entreprise, ce qui est vrai. Mais cette rentabilité s'est construite en partie sur la suppression de voies d'évitement et sur la priorité donnée au fret commercial au détriment du transport de passagers, deux choix qu'un actionnaire privé peut faire sans avoir de compte à rendre à la population qui dépend de ce réseau pour ses déplacements.

Adam Smith lui-même, dans *La richesse des nations* publiée en 1776, observait qu'il existe des travaux d'utilité publique dont la nature rend impossible, pour un individu ou un petit groupe, d'en assumer seul les frais, alors même que leur existence profite à l'ensemble de la société. Smith n'avait évidemment pas formulé la théorie moderne du monopole naturel, qui viendra plus d'un siècle après lui avec l'électrification et l'essor du rail industriel. Mais l'intuition qu'il décrit, celle d'infrastructures profitables collectivement et impraticables individuellement, traverse les deux siècles et demi qui séparent son époque de la nôtre. Elle rappelle surtout que le débat sur le contrôle des réseaux critiques dépasse l'opposition simple entre marché libre et intervention de l'État, puisque même le penseur fondateur de l'économie de marché reconnaissait des limites à ce que l'initiative privée pouvait raisonnablement accomplir seule.

On pourrait objecter que des États pleinement souverains ont eux aussi privatisé des pans entiers de leurs réseaux sans que personne ne conteste leur souveraineté pour autant: le Royaume-Uni a vendu sa distribution d'eau en 1989 sous Margaret Thatcher et privatisé son réseau ferroviaire en 1993 sous John Major. L'objection touche un vrai point, mais elle vise à côté du propos. La souveraineté politique, celle des traités, des frontières et des passeports, n'a jamais été en cause ici. Ce qui est en cause, c'est la capacité d'un gouvernement, qu'il dirige un État pleinement indépendant ou une province dans une fédération, à influencer concrètement les conditions de vie matérielles de sa population. Un Québec indépendant n'hériterait pas automatiquement du Canadien National: il devrait, comme tout gouvernement, choisir de le racheter, de le réglementer plus strictement ou de composer avec un transporteur privé sur son territoire, exactement comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Le statut constitutionnel ne change rien à cette équation. Ce qui compte, c'est qu'un gouvernement, indépendamment de son statut, utilise activement les outils dont il dispose plutôt que de les laisser filer par indifférence.

Cela ne signifie pas non plus que la propriété publique soit une condition obligatoire. Les télécommunications le montrent: une propriété privée encadrée par des règles strictes sur le spectre, l'actionnariat et la sécurité produit un contrôle public réel sans nationalisation complète. Un réseau bien gouverné se reconnaît à l'existence de mécanismes capables d'imposer une reddition de comptes à son propriétaire, qu'il s'agisse d'un régulateur indépendant, d'un conseil municipal élu ou d'un actionnaire public majoritaire. La solidité de ces mécanismes importe davantage que la couleur du capital.

Le contrôle réel de ces réseaux engage la capacité d'une collectivité à décider, à planifier et à protéger son intérêt général sur le temps long, au-delà des cycles électoraux et des fluctuations boursières. Cette capacité se mesure très concrètement: à qui décide du prix de l'électricité l'hiver, à qui répond quand l'eau devient suspecte au robinet, à qui appartiennent les rails sur lesquels roule le grain destiné à l'exportation. C'est la vraie réponse à la question posée en ouverture, bien plus que n'importe quel discours sur la souveraineté. Pour un peuple qui aspire à maîtriser son avenir, ces décisions concrètes pèsent davantage que les symboles, parce qu'elles se vérifient tous les jours, dans chaque facture, et pas seulement une fois tous les quatre ans dans un isolement.

Louis-Martin Carrière