

PAR MICHEL GÉRARD (55)

ingénieur général (h)
des PEF, urbaniste

Changer de regard sur les grands projets

La présidence de Jacques Delors à la Commission européenne entre 1985 et 1995 a été marquée par une politique de grands projets d'infrastructures de transports. Avec l'augmentation des pouvoirs du Parlement, la pression politique montera pour que l'Union européenne lance à nouveau un programme de « grands projets européens ». De fait, cette politique ne s'est jamais arrêtée. Elle fait même maintenant l'objet d'une sorte de schéma directeur très ambitieux de « couloirs de transports ». La réalité est cependant moins idyllique que cette carte de grand avenir.

■ Les moyens de l'Union devaient représenter environ 10 % du montant des coûts d'investissement. Ils se sont vite révélés plutôt de l'ordre de 3 % à 5 %. Ce taux n'était pas incitatif et beaucoup de pays ont préféré mener des négociations bilatérales en n'y mêlant l'Union qu'une fois le financement quasi bouclé, à quelque 10 % près. La Commission plaidait pour une augmentation du budget de l'Union. Mais les États membres raisonnèrent ainsi : pourquoi passer par le budget de l'Union, alimenté par des contributions augmentées de notre part, pour des investissements sur nos sols ? D'abord il y aura des prélèvements au profit d'autres membres (les autoroutes grecques entraient déjà dans la légende), ensuite nous serons moins maîtres de nos décisions ; il est donc préférable de s'entendre entre nous.

Une liaison d'État à État ne fait pas d'elle-même un projet rentable

Cette explication ne suffit pas. En effet, des projets bilatéraux rentables auraient aisément trouvé leurs financements, qu'ils eussent été ou non, pour partie, financés par l'Union. Or, si l'on regarde la liste des projets Delors, on s'aperçoit que le principal mérite qu'on leur

REPÈRES

Plusieurs grands projets retenus dans les années Delors n'ont jamais été menés à terme. L'intention initiale était louable, les États membres enthousiastes. Les projets sélectionnés étaient tous des liaisons ferroviaires, routières et fluviales entre au moins deux États membres. Figuraient cependant au tableau des aéroports importants comme le nouvel aéroport alors envisagé à Milan, depuis réalisé, ainsi que des autoroutes internes à la Grèce, alors sans continuité territoriale avec les autres États membres. Beaucoup de ces projets ont été durablement bloqués et certains ne sont pas encore réalisés.

reconnaissait à l'époque était de relier des États. Autrement dit, la rentabilité de la liaison pour la collectivité européenne n'avait été dans les choix qu'un critère second.

Un pari irrationnel

Pour défendre ces projets, certains disaient : « Les frontières ont été et sont encore des obstacles. Mais on peut parier que, sur le très long terme, le renforcement des intérêts économiques et des échanges intraeuropéens rendra ces liaisons rentables. Il faut montrer le mouvement en marchant. » Ce pari est irrationnel. Le transport n'est qu'un besoin parmi d'autres et il ne s'exprime qu'à raison des contextes économiques et culturels. Des efforts de mêmes montants dans l'apprentissage des langues européennes, obstacle majeur de l'intégration européenne, et dans la qualité des traductions automatiques auraient eu plus de retombées dans de multiples domaines, rendant, entre autres, les projets infrastructurels plus vite rentables et donc plus aisément financables le jour venu.

Les décès *in utero* et les retards de plusieurs projets Delors ont finalement montré que l'économie reprend inexorablement ses droits et

**L'intervention
de l'Union a
souvent joué
un rôle pervers**



Petits pays vs Grands pays

Petits et grands pays n'ont pas la même vision de leurs intérêts à l'extérieur de leurs frontières. Le Grand-Duché a participé à la première tranche du TGV-Est alors qu'aucuns travaux n'étaient prévus sur son sol. Le gain de temps sur Luxembourg-Paris a suffi à le convaincre. La Suisse a d'elle-même proposé à la France une importante participation à Bourg-Bellegarde, qui a fait gagner une demi-heure sur Paris-Genève. En revanche, l'État français a contraint la SNCF à vendre ses parts de la compagnie ferroviaire suisse BLS (Bâle Lötschberg Simplon) tombées dans l'escarcelle de la SNCF par une cascade d'héritages, au moment où BLS commençait à s'engager dans le projet d'un nouveau tunnel bas au Lötschberg, avec des garanties du gouvernement helvétique.

qu'il est toujours difficile pour un projet non rentable de « trouver son financement ».

Pire, l'intervention de l'Union a souvent joué un rôle pervers. La promesse de financements de sa part poussait les États membres à vite promouvoir auprès de l'UE des projets moins rentables, donc moins aisément finançables, que ceux qu'ils pouvaient financer totalement eux-mêmes ou par ententes bilatérales. Puis, une fois les projets désignés, les lobbys régionaux ou techniques se mettaient à l'œuvre pour pousser à la réalisation de ce qui avait été baptisé « grand projet européen ». Le financement s'est toujours révélé d'une grande difficulté. Parfois, le projet a pu être réalisé, ce qui ne l'a pas rendu rentable pour autant. Dans d'autres cas, l'impossible montage du financement n'a pas permis la réalisation et l'interdit encore aujourd'hui.

Il faudrait donc dorénavant s'assurer en premier lieu que les projets destinés à recevoir le label « grand projet européen » aient une rentabilité socioéconomique suffisante à l'échelle collective européenne ou qu'ils l'atteignent dans des délais de moindre durée que les travaux.

Raisonner sur une carte d'Europe sans frontières

Il faut aussi analyser les sources de cette rentabilité et ne mobiliser les crédits de l'Union que sur ce qui ne peut être financé que par elle. Ce point sera précisé, mais on pressent déjà qu'il s'agit de la part de l'intérêt du projet qui ne peut être attribuée à aucun État membre particulier et tient donc à leur mutualisation. Il faut donc exclure toute clé de financement *a priori* (comme les fameux 10%) et admettre que le partage des financements se fera à partir des bilans économiques pour chaque partie prenante, dont l'Union elle-même.

Pour parvenir aux projets qui représentent les meilleures rencontres d'intérêt collectif, le projeteur mandaté par l'UE doit partir d'une carte de l'Europe sans frontières et chercher, en se plaçant au niveau d'une fédération européenne, les idées et les projets qui conviendraient le mieux aux intérêts de cette fédération. Il peut fort bien aboutir à certains projets qui, en termes infrastructurels *stricto sensu*, ne se développent que sur un seul État membre, ou même sur un État hors UE, tout simplement parce qu'ils ont des conséquences suffisamment favorables sur l'Union.

Cette méthode et ses conclusions bousculeront les chancelleries des États membres, toujours tentées de réagir avec pour seule perspective l'intérêt, présumé par elles, de leurs États à l'intérieur de leurs frontières.

Elles ont toujours du mal, sauf dans les petits pays, à comprendre que des intérêts nationaux forts peuvent se trouver dans des infrastructures créées hors des frontières de leurs États, voire de l'UE elle-même. Pourtant les textes initiaux de l'Europe, de 1984 puis surtout de 1989, avaient expliqué les principes à suivre en termes très généraux mais exacts. C'est sans nul doute l'influence des chancelleries qui a progressivement fait dévier les pratiques.

On leur rappellera utilement que l'Europe naissante de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) avait su réaliser la canalisation de la Moselle, type même du projet, qui, coupé en morceaux entre des frontières, ne présentait que peu d'intérêt pour chaque État des « Six » de l'époque mais était rentable pour leur ensemble. C'est ce modèle qu'il faut reproduire.

Par deux exemples je souhaiterais montrer comment des questions analogues se posent aujourd'hui.

**Ne mobiliser
les crédits
de l'Union que
sur ce qui
ne peut être
financé
que par elle**

► **L'organisation du transport par conteneurs**

Sachant que les conférences maritimes organisent un maximum de rotations de navires porte-conteneurs dans le sens est-ouest et qu'elles recherchent les trajets les plus tendus, donc *via* Suez et Gibraltar, comment répartir le plus efficacement possible le trafic maritime de conteneurs aboutissant en Europe et partant d'Europe ? Cela donne un avantage important à Malte et surtout à l'Italie qui, depuis plus longtemps dans l'Union, s'est organisée en créant le *hub* de Gioia Tauro (en face de Messine) et redistribue progressivement la carte des trafics portuaires européens, maritimes comme ferroviaires, entre Le Havre, Anvers, Rotterdam, Hambourg d'une part, Marseille, Gênes, La Spezia, Trieste d'autre part.

Il est impossible de donner une réponse simple à cette question sans études poussées car les routes terrestres sont en concurrence avec les routes maritimes, ou complémentaires de celles-ci, pour un certain nombre de destinations. Les investissements sur les routes terrestres, principalement le tunnel bas du Saint-Gothard (57 km) qui s'ouvrira dans quelques années (2017 probablement) au trafic ferroviaire, accentueront encore l'avantage de l'Italie qui a, de ce fait, dès maintenant, renversé le sens majoritaire des flux terrestres de marchandises.

La complexité de la question vient en l'occurrence, il faut s'en réjouir, d'un « cadeau du ciel » à l'Europe qui est sur la planète le seul continent où les terres en forme de péninsules et les mers intérieures s'interpénètrent de façon aussi prononcée. L'optimisation des répartitions de trafics par conteneurs s'appliquerait donc à un contexte géographique très favorable.

Le tunnel bas du Brenner

L'Allemagne, concernée de la Bavière à Hambourg, et l'Italie, concernée par la Vénétie, le Frioul, le Trentin et une part de la Lombardie, poussent à la réalisation d'un tunnel bas sous le col du Brenner (55 km), sorte de symétrie est du Saint-Gothard. Ce projet faisait partie des projets Delors. Sans me prononcer sur la rentabilité de cet investissement pour la collectivité européenne, je constate que la règle non écrite des chancelleries, qui veut que les financements principaux et les risques inhérents soient assurés par chaque État membre pour les travaux qui se situent sur son sol, conti-

nue de bloquer et bloquera encore ce projet malgré le pari risqué qui a consisté à engager les travaux le 18 avril 2011 alors que le financement n'est pas bouclé. En effet l'Autriche, qui n'a qu'un seul intérêt à l'ouvrage, l'évitement d'un trafic routier nuisible (l'obligation pour ce trafic d'emprunter le rail n'est pas acquies), devrait, selon cette règle, assurer l'essentiel du financement. Les seuls autres contributeurs actuels sont l'Italie (part à peu près égale à l'Autriche) et l'UE, cette dernière pour une part assurée de 8 % à dépenser avant 2014.

Une mutualisation réfléchie en termes industriels

De telles questions se posent tous les jours dans les grands groupes industriels internationaux où elles ont un caractère banal : ceux qui payent sont ceux qui trouvent intérêt à un investissement et non ceux chez lesquels on installe ledit investissement. Pour reprendre l'exemple du Brenner, à condition que l'ouvrage soit rentable, il devrait trouver ses financements majoritaires en Allemagne et en Italie. Mais cette évidence n'a pas cours actuellement et les travaux ont donc commencé sans que l'Allemagne ait déboursé un centime pour cette réalisation dont elle sera, avec l'Italie, la principale bénéficiaire. Par comparaison, nos ancêtres à la fin du XIX^e siècle faisaient mieux puisque les Suisses ont obtenu pour le premier Saint-Gothard ferroviaire, entièrement chez eux, des financements très importants de l'Italie et de l'Allemagne (24 % et 11 % du total).

L'UE devrait donc se dégager des règles pratiquées actuellement, revenir aux règles écrites et, pour ce faire, suivre le modèle d'une *holding* industrielle avec ses différentes sociétés : planification « fédérale » de ses axes principaux et de ses terminaux principaux, règles communes (ou du moins convergentes) de tarification (ce qui se fait), financements collégiaux sur la base de ce que chacun retire, en termes de bilan actualisé (au taux de rentabilité de chaque projet), financements par l'UE réservés à ce que les principaux membres intéressés socioéconomiquement ne peuvent pas apporter (c'est-à-dire l'intérêt du reste de l'Union).

En somme, un bon projet européen doit d'abord être rentable pour la collectivité européenne dans son ensemble. Pour autant, il peut se développer sur un seul État (cas du *hub* de Malte ci-dessus). Il n'est même pas obligatoire, comme on l'aura compris, que ce projet

Un bon projet européen doit d'abord être rentable pour la collectivité européenne dans son ensemble



Le cas des villes

Les infrastructures intéressantes pour l'Europe peuvent être ponctuelles et concerner des villes, non forcément des liaisons. Ce cas apparaîtra de plus en plus car c'est dans les grandes concentrations d'habitants et d'activités que se situent par nature les meilleures rentabilités (et les meilleures performances en développement social et environnemental).

se développe sur le sol de l'Union. Ainsi la Suisse, non-membre de l'Union, est le lieu de plusieurs bons projets européens, à cause de sa situation centrale et de la difficulté du franchissement des Alpes en ligne droite entre des pôles économiques européens particulièrement forts (Lombardie, Émilie-Romagne d'une part, Bâle, vallée du Rhin, Randstad et Rotterdam d'autre part).

On peut du reste remarquer à ce propos que les discussions « bilatérales » entre Commission européenne et Confédération helvétique à propos de la traversée de la Suisse par les NLFA (nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes) ont été très semblables à celles de deux grandes sociétés industrielles recherchant une solution commune présentant pour chacune des intérêts différents mais positifs dans les deux cas. La Commission aurait dû tenir ce rôle avec l'Autriche pour le Brenner. Mais alors que la Suisse pouvait, dans la négociation des NLFA, se montrer inventive et n'était tenue que par les règles européennes qu'elle s'était imposées elle-même, l'Autriche, État membre, avait paradoxalement moins de liberté. En entrant dans l'Europe elle avait *de jure* accepté des éléments communautaires que la Suisse a négociés (obligation pour le trafic routier traversant d'emprunter le mode ferroviaire et péage entre Bâle et Chiasso notamment).

Tout en concernant physiquement certains États membres, il se peut qu'un projet n'ait que peu de retombées pour l'un d'entre eux (hors période de travaux). Le projet de tunnel sous le Brenner en est un exemple. Dans le même sens, un projet intéressant pour la collectivité européenne peut poser des questions politiques difficiles à un État membre, favorisant par exemple une région de cet État mais en défavorisant une autre. Ainsi, envisager le renforcement de la liaison « lotharingienne » entre Marseille et l'Italie d'une part et Anvers d'autre part, en constatant le rôle de premier port de France que joue dès à présent Anvers, délivrerait l'Île-de-France d'un contournement ferroviaire très difficile vers Le Havre aux heures de pointe du matin mais irriterait fortement les Normands.

Un œil neuf délivré des considérations nationales

Les États membres et leurs diplomaties doivent donc apprendre à discerner des intérêts nationaux en dehors de leurs frontières nationales et à agir, avec l'aide de la Commission, comme des sociétés industrielles cherchant à maximiser leurs profits dans l'Union entière, en apportant des moyens et en prenant des participations à des projets intéressants pour l'Europe entière mais que les pays supports, seuls, mettraient trop de temps à réaliser. En sens inverse, les projets non rentables seraient impitoyablement écartés : ils endetteraient sans justification les générations à venir. Leur caractère transfrontalier ne doit pas faire illusion.

Pour parvenir à de bons projets d'infrastructures européennes, il faut donc regarder la carte de l'Europe avec un œil neuf, délivré des considérations nationales. Cela ne peut être le fait que d'un groupe d'experts pratiquant la même méthode d'analyse des bénéfices des projets et de leurs rentabilités.

Quant aux projets rentables, on écartera les réticences des chancelleries et des États concernés en dimensionnant les apports des uns et des autres de telle sorte que la rentabilité collective soit aussi celle de chacun. Il faudra donc admettre que les perdants, s'il y en a, reçoivent une compensation financière dimensionnée aussi de cette façon : on obtiendra ainsi de meilleures chances de ne pas les voir s'opposer à un projet très rentable pour la collectivité européenne. ■

Des contrats en PPP

Le montage financier doit résolument préférer la forme du contrat de partenariat public-privé à cause de deux caractéristiques fondamentales. D'une part, cette formule contraint les parties contractantes à prendre en compte non seulement les coûts d'investissement mais aussi, sur longue durée, les prévisions de comptes d'exploitation. Les États seuls s'abstiennent trop souvent d'analyses poussées (puis suivies au cours du temps). Ils auront en outre de moins en moins de compétences propres pour ce faire. D'autre part, la recherche des actionnaires et des prêteurs est fortement dynamisée et la mise en compétition de quelques schémas proposés pousse à l'inventivité.

Les perdants doivent recevoir une compensation financière