

Relancer les infrastructures en Italie

di Cristiano Zagari*

L'Italie, dans le classement de la compétitivité rédigé par le Forum économique mondial 2007-2008, occupe la 46^{ème} place (sur 131 parmi les pays développés), mais si on regarde sa position en matière d'infrastructures, elle passe à la 55^{ème} place. Ce constat doublé de la récente affaire autour d'Alitalia semble confirmer que l'Italie, autrefois considéré comme le *Bel Paese*, l'est beaucoup moins aujourd'hui. En réalité, l'affaire Alitalia qui fût extrêmement lourd à digérer se révèle être une secousse à haute tension, mais certainement pas la fin de la vitalité économique italienne. Dans le secteur aéroportuaire italien, « *l'animal spirit* » reste bien vivant.

L'affaire Alitalia, en effet, a laissé des séquelles sur plusieurs aéroports italiens (parmi lesquels Milan et Rome), bien que cela n'a pas été le cas partout. Ainsi dans les aéroports où l'accent a été mis sur les compagnies *low cost* ces dernières années, les turbulences autour du cas Alitalia auront été minimales voire inexistantes. Globalement, bien que les transporteurs internationaux ne soient certainement pas dans une conjoncture des plus propices en raison de la crise économique et financière, le nombre de passagers continue à augmenter considérablement en Italie. En d'autres termes, malgré les transformations structurelles et conjoncturelles, malgré le déclin de la compagnie Alitalia, le système aéroportuaire italien demeure dynamique.

Cette situation difficile est plus ou moins identique pour les autres secteurs de transports. Les choses se sont aggravées pour plusieurs raisons, mais citons par exemple le blocage au milieu des années 1970 des mesures visant à lancer de nouvelles constructions autoroutières, ou encore la complexité du système juridique, économique et réglementaire italien en matière d'infrastructures. En ce qui concerne ce dernier point, on n'a qu'à se rappeler l'étude d'impact environnemental effectué pour le morceau d'autoroute Barberini-Florence (*la partie de la « Variante di passaggio »*), où il a fallu attendre 1383 jours pour que le ministre donne le feu vert au lancement des opérations! En attendant cette approbation, il y a eu en plus dans une seconde phase des retards considérables dans les travaux, entraînant de la part des comités de citoyens des recours auprès de la TAR¹. Résultat, aujourd'hui, on dénombre plus de 193 chantiers autoroutiers bloqués à cause de problèmes de contestation, de manifestations ou d'erreurs dans la faisabilité même du projet.

Les coûts liés à cette inactivité au cours de la période 2005-2007 ont été estimés à 14,2 milliards d'euros et on prévoit qu'avec cette tendance la perte pourrait être de 250 milliards d'euros sur la période de 2008 à 2020. Selon une étude² réalisée en 2006 par la société professionnelle indépendante « AGICI Finanza d'Impresa » – à laquelle ont participé des experts des affaires économiques, de gestion d'entreprise et de l'administration publique – la réalisation manquée ou retardée des infrastructures en Italie pèse 200 milliards d'euros (27 milliards dans le secteur des déchets, environ 40 milliards dans le secteur énergétique et carrément 133 milliards pour le réseau autoroutier).

* Professeur sur les politiques de sécurité et de coopération de l'UE, Università Roma Tre

¹ Tribunaux Administratifs Régionaux (TAR) organes de juridiction administrative, compétents pour juger sur les recours proposés, dans les actes administratifs, pour des privés qui se sentent lésés dans un propre intérêt légitime. Il s'agit de juges administratifs de premier niveau, dont les sentences sont applicables devant le Conseil d'Etat.

² AGICI Finanza d'Impresa, *Le infrastrutture del Paese: costa di più non farle che farle*, Editoriale Management delle Utilities, Aprile 2006

A ce tableau noir s'ajoutent des difficultés liées à l'obtention des ressources financières dédiées, qui ont été encore plus importantes dans la période actuelle caractérisée par la crise internationale de l'économie. Cette situation, qui pourrait d'abord apparaître comme un facteur discriminant pour la compétitivité globale de l'Italie, constitue aussi un véritable défi à relever. Pour ce pays, toujours capable de rebondir face aux difficultés, la rationalisation en cours des ressources financières incite à faire mieux et à risquer un peu plus.

Comment relancer les infrastructures ?

Dans le cas précis des infrastructures, l'étude sur la relance du réseau autoroutier (« *case study sul rilancio della rete autostradale* », ANAS 2008) promet de devenir dans les années à venir un document important sur les bonnes pratiques européennes pour trouver des solutions alternatives de financement des projets d'infrastructure, telles que le partenariat public privé (PPP) ou le financement de projet (« Project Finance »)³. Ce dernier, en particulier, n'est pas une baguette magique, mais un mode de financement uniquement applicable aux projets présentant une capacité de rentabilité avec des profils de risque peu élevés. Il apparaît évident, en effet, que si dans les plans financiers, la part de la contribution publique devient trop importante par rapport au capital privé de dette et de risque, il n'est plus judicieux de recourir au Project Finance, parce que cela dénaturerait cette institution tout en générant une incohérence entre contribution financière de l'Etat et sa participation à l'initiative. Si au contraire la contribution publique prévue, normalement à fond perdu, n'est pas prédominante, alors une telle forme de financement des travaux publics est sans aucun doute à développer.

Pendant ce temps, la législation de référence a changé. Le troisième décret correctif du code des marchés, approuvé définitivement par le Conseil des ministres le 1er août 2008, a en effet introduit d'importantes nouveautés, si bien qu'on a parlé de « Project Finance de deuxième génération ». La nouvelle loi réécrit complètement la procédure de confiance par le biais de concessions de financement de projets, prévoyant différentes procédures en fonction de la personne qui engage le procédé. Il est donc concevable que, dans un laps de temps très court, il sera possible d'augmenter sensiblement la valeur des appels à projet relatifs aux initiatives types Project Finance, encourageant une grande implication des capitaux privés, utilisant, également, des formes de financements plus faciles mis à disposition par la Caisse des Dépôts et des Prêts, comme le fond FRIS (financement à taux variable d'environ 0,5%) et le FGOP (garantie sur la valeur de rachat à l'échéance de la concession), qui contribueront en outre à réduire l'utilisation des contributions publiques à fond perdu.

Il est raisonnable de retenir que, malgré les modifications législatives introduites, le temps nécessaire pour commencer la réalisation de travaux par le biais du Project Finance sera critique, compte tenu du besoin à partager le projet par toutes les entités intéressées et de la facilité avec laquelle sont proposés des recours soit contre l'exécution des travaux eux-mêmes soit contre l'identification des promoteurs.

Précisément dans le but d'accélérer l'approbation des travaux et d'obtenir le consentement du territoire concerné, les nouvelles sociétés mixtes partagées à 50% par l'ANAS⁴ (*Azienda Nazionale Autonoma delle Strade*) et les régions ont pris une importance

³ Le financement de projet, ou *Project finance*, consiste à rassembler, combiner et structurer les divers apports de fonds nécessaires à des investissements de grande envergure (exemples : infrastructure de transport, nouveau complexe industriel, centrales de production d'énergie...), privés, publics ou mixtes, en s'assurant de leur viabilité financière. C'est donc une technique faisant appel à l'ingénierie financière.

stratégique particulière parmi les nouveaux modèles de partenariat. Les sociétés mixtes représentent en effet le mode concret à travers lequel atteindre le soi-disant « fédéralisme autoroutier », qui permet aux organismes et aux Institutions locales de partager la programmation des travaux et en même temps offre à l'Anas la possibilité de fournir son savoir-faire et son expérience dans la conception et la mise en œuvre d'infrastructures routières.

Un autre exemple positif de Partenariat public-privé et d'innovations en matière de financement de projets d'infrastructure, s'illustre dans le chantier routier appelé Quadrilatère Marche-Ombrie (« *Quadrilatero Marche-Umbria* »)⁵, dont les travaux sont actuellement en cours. L'idée qui est à la base de ce vaste projet part d'un fait précis: la valeur ajoutée provenant du renforcement et de l'amélioration du réseau routier. Une valeur ajoutée qui permet d'utiliser l'anticipation des revenus qui seront générés par de nouvelles infrastructures (acquises grâce à des techniques de "capture de valeur"), pour financer une partie des travaux mêmes, comme une alternative au mécanisme de péage, ayant l'avantage de pouvoir même organiser par la suite le développement dans une optique de plan urbain de vaste zone.

Il s'agit en effet d'un exemple classique d'application de la nouvelle notion de « capitalisme de réseau ». Celle-ci se base sur l'implication des investissements privés pour la réalisation d'œuvres d'intérêt public. Le « capitalisme de réseau » permet en outre de donner aux routes non pas seulement une fonction de réseau géographique mais aussi de les transformer en instruments de politique sociale et économique, ou même de fixation des politiques industrielles territoriales. Le concept de « capitalisme de réseau », introduit en effet, la relation intime qui existe entre l'entreprise et les politiques de développement des systèmes d'infrastructure, comme la modernisation et le renforcement des réseaux qui constituent des éléments d'avantage concurrentiel pour le système économique national. L'expérience du quadrilatère Marche- Ombrie implique activement les régions, les municipalités, les chambres de commerce, les associations d'industriels et d'autres acteurs encore sur des projets spécifiques qui sont concrets et visibles. En bref, il ne s'agit pas d'un outil de simple programmation, mais de l'organisation d'un système intégré capable d'être le moteur d'un changement socio-économique, où les routes sont conçues et mises en œuvre avec les installations industrielles.

Penser l'avenir avec l'Europe

Parmi les moyens de relance des investissements dans les travaux publics, il semble fondamental d'avoir une implication plus forte du capital-risque dans la mise en œuvre des infrastructures dites chaudes, c'est à dire capable de payer leur gestion, en mettant en particulier l'accent sur la formule du « project finance ». La participation de capitaux privés est également une occasion d'accélérer les dépenses d'investissements dans les infrastructures, grâce à la possibilité de retrouver de nouvelles ressources financières, capables de remplacer la réduction des dépenses publiques et ainsi permettre à l'Italie de mettre en œuvre les travaux d'infrastructure nécessaires pour connecter son réseau à celui de l'Europe, dans le cadre du Réseau de transport transeuropéen et de ses corridors 1, 5 et 8 en particulier.⁶

⁴ L'ANAS, acronyme de l'Agence Nationale Autonome des Routes (« Azienda Nazionale Autonoma delle Strade ») est une société italienne, nationalisée, ayant comme unique associé le Ministère de l'Economie et des Finances, qui sous la vigilance technique et opérationnelle du Ministère des Infrastructures et des Transports, gère le réseau routier et autoroutier italien d'intérêt national.

⁵ Pour plus de détails, aller sur le site dédié : www.quadrilaterospa.it/

⁶ Le réseau de transport transeuropéen (RTE-T) est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne arrêté par le Parlement et le Conseil européen. Il a pour ambitions de faciliter le développement des échanges, en particulier par l'interopérabilité complète des différents réseaux constitutifs, et

Toutefois le projet finance et le modèle Quadrilatère, seuls, ne suffisent pas pour relancer les investissements d'infrastructure dont l'Italie a besoin pour combler les écarts existants avec les autres pays. Après la faillite de la finance par la financiarisation excessive, l'économie réelle et la nécessité de prendre des initiatives pour la soutenir est réapparue primordiale, y compris dans sa dimension traitant des investissements dans les infrastructures, cruciaux en effet pour améliorer la compétitivité d'un pays et de ses territoires.

À cet égard, il faut souligner la proposition de Giulio Tremonti et d'Alberto Majocchi d'une émission d' « Euro Bond »⁷ par l'Union européenne, grâce auxquels il serait possible de réaliser un plan d'investissement des infrastructures pour renforcer et moderniser le réseau européen des transports. Cela aurait aussi un impact important en termes d'identité de l'Europe. Un champ d'application possible de ces Euro Bond pourrait être le projet du pont sur le détroit de Messine, constituant un segment essentiel du corridor européen Berlin-Palermo. Il serait également souhaitable de demander à l'Union Européenne d'accorder à l'État italien la possibilité d'émettre des obligations ou de délivrer une garantie publique sur bond pour financer des programmes particuliers des infrastructures (en dehors des stricts paramètres de Maastricht).

Dernièrement, de nombreux tabous semblent avoir été brisés. Même au niveau européen, on commence à penser en ces termes décrits précédemment, pour faciliter la relance de l'économie du continent et soutenir fermement les revenus et l'emploi dans les pays membres. Si les européens réussissent à mettre ensemble toutes ces actions, du projet finance jusqu'aux Eurobond italiens et européens, la relance du secteur des infrastructures sera vraiment possible.

Le 1^{er} décembre 2008

Traduit de l'italien par Stéphanie Abis

permettre ainsi la création d'un véritable marché unique, d'augmenter la part modale des modes de transport les plus respectueux de l'environnement, et d'accélérer l'intégration des nouveaux pays membres. Pour plus d'informations, consulter le site du programme : <http://ec.europa.eu/ten/transport/>

⁷ Obligation émise par une association de banques, et qui est généralement achetée et vendue en dehors du pays dans la monnaie duquel elle est rédigée.