

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions relative au financement de projets du réseau transeuropéen de transport par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé»

(98/C 129/14)

Le 16 septembre 1997, la Commission, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 février 1998 (rapporteur: M. Kritz).

Lors de sa 352^e session plénière des 25 et 26 février 1998 (séance du 25 février), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour et une voix contre l'avis suivant.

1. Historique

1.1. L'une des principales conclusions du Livre blanc de la Commission «Croissance, compétitivité, emploi», publié en décembre 1993, portait sur la nécessité d'associer le secteur privé au financement et à la mise en œuvre des projets du réseau transeuropéen de transport (RTE). Cette recommandation avait pour but d'accélérer ce type d'investissement et d'en améliorer l'efficacité.

1.2. Le Conseil européen d'Essen, en décembre 1994, a décidé de donner la priorité absolue à 14 de ces projets parmi les plus importants. Cette décision faisait suite aux propositions formulées par un groupe à haut niveau composé de représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement et présidé par M. Henning Christophersen, vice-président de la Commission.

1.3. À l'époque, le coût total des investissements pour les 14 projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport était estimé à 94 milliards d'écus, dont 40 à 45 milliards devaient être investis au cours de la période 1995-1999. À la suite de nouveaux calculs effectués à la fin de l'année 1995, le coût total de ces investissements a été estimé à environ 99 milliards d'écus.

1.4. La Commission, dans son rapport annuel sur le RTE pour 1996, affirme que plusieurs projets prioritaires parmi les plus importants ont pris du retard (notamment dans le secteur des chemins de fer), et qu'il est peu probable que l'on atteigne, voire que l'on approche des niveaux d'investissement escomptés d'ici 1999, soit 40 à 45 milliards d'écus pour les 14 projets.

1.5. Le retard pris dans la mise en œuvre de plusieurs de ces projets prioritaires a deux causes principales. Tout d'abord, de manière générale, les dépenses publiques consacrées aux investissements en infrastructure ont décliné ces dernières années du fait de la nécessité de réduire les déficits budgétaires. Deuxièmement, la réalisation des programmes de partenariats public-privé (PPP) comme moyen d'accélérer les projets prioritaires

s'est révélée plus difficile que prévu. Enfin, dans certains cas, des obstacles administratifs, juridiques ou politiques ont été relevés. Les retards sont toutefois dus, pour l'essentiel, à des raisons de nature financière.

2. Le rapport du groupe à haut niveau (mai 1997)

2.1. Le groupe à haut niveau sur le financement des projets du réseau transeuropéen de transport par le biais d'un partenariat public-privé a été créé à l'initiative de M. Kinnock, membre de la Commission, avec l'accord du Conseil «Transport» en septembre 1996. Placé sous la présidence de M. Kinnock, ce groupe était composé de représentants personnels des quinze ministres des Transports de l'Union européenne, de représentants de l'industrie du bâtiment, du secteur bancaire et de l'industrie des équipements de transport, ainsi que d'opérateurs de transport s'exprimant en leur nom propre. Le rapport de ce groupe a été publié en mai 1997 et comporte des résumés des rapports élaborés par les cinq sous-groupes du groupe Kinnock.

2.2. Le groupe à haut niveau avait pour objectif d'étudier la manière dont les PPP peuvent contribuer à l'accélération de la mise en œuvre du réseau de transport transeuropéen, indispensable à la compétitivité et à la croissance en Europe.

2.3. Le rapport insiste sur le fait que l'objectif des PPP n'est pas simplement de mobiliser des sources de financement complémentaires en période de restriction des finances publiques. Il est en effet tout aussi important d'améliorer la viabilité financière d'un projet en associant les atouts du privé et du public: l'expérience du secteur public en matière de gestion des infrastructures, l'esprit d'entreprise et les talents commerciaux et financiers du secteur privé.

2.4. Ces partenariats regroupent d'une part des administrations et des organismes publics et d'autre part des personnes morales de droit privé; ils ont pour but de concevoir, planifier, construire, financer et/ou exploiter un projet d'infrastructure. Il serait toutefois inapproprié

d'imposer une définition rigide de ces partenariats, chaque projet conduisant à un partenariat spécifique en fonction de ses besoins et de ses caractéristiques propres et de la manière dont les pouvoirs publics décident d'associer le secteur privé aux différentes phases du projet.

2.5. Un projet économiquement viable est un projet qui génère des avantages socioéconomiques pour la société. Un projet financièrement viable est un projet qui génère suffisamment de revenus pour couvrir l'ensemble des coûts et produire un taux de retour d'investissement intéressant. Le rapport souligne que le principal problème auquel sont confrontés les PPP est le manque de fonds publics destinés à subventionner des projets qui sont viables sur le plan économique mais qui ne le sont pas sur le plan financier, bien plus qu'une pénurie de financement sous forme de prêts publics ou privés pour les projets financièrement viables. Les PPP peuvent contribuer à la viabilité financière des projets.

2.6. Les conclusions et les recommandations du groupe à haut niveau peuvent être résumées comme suit:

- Conclusions générales,
- Création d'un environnement favorable aux PPP,
- Élaboration d'instruments de financement.

2.7. Les conclusions générales portent notamment sur les points suivants:

- a) la collaboration entre le secteur public et le secteur privé doit commencer le plus tôt possible au cours de la vie de chaque projet, afin que l'apport du secteur privé, dont l'approche est principalement commerciale, puisse être effectuée dès la conception;
- b) le secteur public doit, très tôt, définir clairement les objectifs du projet et laisser une liberté suffisante en matière de conception pour permettre un apport adéquat du secteur privé;
- c) la création de sociétés ad hoc pour un projet particulier s'avère souvent la meilleure approche — notamment en ce qui concerne les grands projets et les projets transfrontaliers — pour fournir un cadre stable au sein duquel les différents partenaires puissent établir une relation de travail basée sur la confiance. Le statut de groupement européen d'intérêt économique (GEIE) est un bon instrument pour les premières phases d'un projet mais n'est pas très adapté aux exigences requises lors des phases de construction et d'exploitation.

2.8. En ce qui concerne la création d'un environnement favorable aux PPP, les recommandations du groupe à haut niveau portent sur la réglementation et les procédures de passation des marchés et sur l'application aux projets d'infrastructure en matière ferroviaire des

règles communautaires en matière de concurrence. À cet égard, les PPP concernant les projets d'infrastructure auraient tout à gagner d'une clarification de l'application des directives «Travaux publics» et «Services d'utilité publique». Il serait dès lors souhaitable que la Commission élabore des orientations spécifiques visant à rendre plus claires les procédures de passation des marchés nécessaires à l'obtention de concessions dans le domaine des infrastructures de transport.

2.9. Le groupe à haut niveau fait valoir qu'au cours de la phase opérationnelle initiale d'un projet, alors que la charge de la dette et les obligations de service de la dette sont au plus haut, les revenus de ce projet sont au plus bas. C'est pourquoi le groupe recommande la mise en place de prêts structurellement subordonnés et de prêts pour le financement de la phase opérationnelle initiale des projets afin d'atténuer les risques liés aux incertitudes en matière de trésorerie au cours de cette phase.

2.10. En ce qui concerne la mise en place d'instruments financiers, le groupe préconise également, comme nouvelle activité au niveau communautaire, les fonds propres et plus particulièrement les quasi-fonds propres, une application ciblée des fonds communautaires pouvant aider à l'émergence d'un fonds mezzanine européen. Cette mesure pourrait jouer un rôle important et encourager les investisseurs institutionnels à s'impliquer dans le financement du RTE.

3. La communication de la Commission

3.1. Plusieurs des recommandations formulées par le groupe à haut niveau s'adressent à la Commission. Cette dernière, dans sa communication publiée en septembre 1997, expose le suivi qu'elle entend donner aux recommandations la concernant directement. Elle énumère également un certain nombre de projets pour lesquels elle estime que l'approche PPP serait la plus appropriée.

3.2. *Marchés publics*

3.2.1. Les inquiétudes du secteur privé ainsi qu'un certain nombre de points spécifiques de la réglementation communautaire en matière de marchés publics ont été examinés par la Commission afin de favoriser la mise en place d'un cadre réglementaire faisant la plus large place à la flexibilité, à la publicité, aux négociations et aux appels d'offres. La Commission se propose de présenter prochainement une communication sur les marchés publics, qui formerait un cadre pour les futures orientations concernant l'application de la législation en la matière aux projets d'infrastructure.

3.2.2. À cet égard, le rapport et les différences entre la directive «Travaux publics» (93/37/CEE) (1) et la

(1) Directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux — JO L 199 du 9.8.1993, p. 54. Avis du CES sur la proposition de la Commission: JO C 106 du 27.4.1992, p. 11.

directive «Services d'utilité publique» (93/38/CEE)⁽¹⁾ prennent un relief particulier, ces deux directives pouvant a priori s'appliquer aux projets les plus importants en matière d'infrastructure de transport. Les futures orientations détermineront dans quel cas s'applique chacune de ces directives.

3.2.3. Réconcilier le dialogue technique et la protection de la propriété intellectuelle des soumissionnaires au stade de la conception et de la planification d'un projet donné constitue une autre source importante de préoccupation pour le secteur privé. Selon la Commission, lors de la phase de conception, les solutions techniques novatrices peuvent être protégées par le droit communautaire actuel sur les brevets et les marques, sous réserve de l'ajout de paragraphes adéquats dans les documents relatifs aux marchés publics. La situation est différente en ce qui concerne les dialogues techniques, qui sont par définition de nature informelle.

3.3. *Politique de la concurrence*

3.3.1. Un document séparé⁽²⁾, qui tente de clarifier les orientations existantes pour les nouveaux projets d'infrastructures ferroviaires, a été présenté parallèlement à la communication à l'examen. La Commission met toutefois l'accent sur le fait qu'en raison de la complexité et de la spécificité des projets, chaque cas doit faire l'objet d'un examen spécifique. Il est donc souhaitable d'organiser dès la phase initiale une consultation avec les services compétents de la Commission, en particulier en ce qui concerne les règles de concurrence.

3.4. *Élaboration d'instruments financiers*

3.4.1. Les prêts structurellement subordonnés sont des titres de même rang que la dette bancaire habituelle mais de plus longue échéance (20 à 30 ans) et comportant des possibilités de report de remboursement. Cet instrument permettrait d'alléger la charge de l'amortissement de la dette en la répartissant sur une période plus longue. Les prêts accordés pour le financement de la phase opérationnelle initiale sont soit des prêts non remboursables, soit des crédits renouvelables qui couvrent la phase opérationnelle initiale du projet. La Commission invite la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI), en coopération directe avec les banques commerciales créancières, à accroître le volume des prêts structurellement subordonnés et à multiplier les prêts accordés pour le financement de la phase opérationnelle initiale.

3.4.2. Les financements de type «mezzanine» (dette subordonnée) s'ajoutent aux fonds propres et réduisent l'écart entre ces derniers et la dette bancaire. Ils offrent une marge de risques supplémentaires par rapport aux

fonds propres et facilitent le recours aux emprunts bancaires pour les projets. La Commission, en consultation avec la BEI et le FEI, envisage la possibilité de créer un fonds mezzanine consacré aux RTE. Ce fonds devrait inciter les investisseurs institutionnels à participer au financement des RTE et à fournir la plus grande partie du capital.

3.5. *Pour un soutien au niveau de l'UE*

3.5.1. La Commission souligne que la responsabilité du développement des infrastructures incombe en premier lieu aux États membres. Elle pourrait cependant renforcer ses efforts dans deux directions: en mobilisant la participation du secteur privé dès le stade de conception du projet, contribuant ainsi, notamment pour les projets transfrontaliers, à rapprocher les principaux participants; et en s'assurant que les divers instruments financiers disponibles au niveau communautaire sont coordonnés de la manière la mieux adaptée à chaque projet.

3.5.2. La Commission envisage d'utiliser des méthodes lui permettant d'évaluer les bénéfices en termes de réseau. L'évaluation des bénéfices résultant de ces projets au niveau européen est censée aider à évaluer le niveau de financement du RTE. La Commission explorera également les possibilités de créer une base de données européenne sur les projets d'infrastructures financés par les PPP, afin de tirer la leçon des expériences antérieures.

3.6. *Quelques exemples de propositions pour les partenariats public-privé*

3.6.1. La Commission a tenté de recenser les projets RTE pour lesquels une formule de PPP pourrait être envisagée. L'objectif visé n'est pas d'établir une nouvelle liste de projets prioritaires, mais plutôt de repérer les PPP potentiels parmi les priorités déjà définies.

3.6.2. Les projets proposés sont les suivants:

- TGV sud: sections Madrid-Barcelone et Figueres-Perpignan,
- tronçon néerlandais du PBKAL,
- tunnel du Brenner,
- nouvel aéroport de Berlin,
- tunnel du Semmering,
- connexion ferroviaire Le Pirée-Athènes.

Pour tous ces projets, la Commission se propose, en collaboration avec la BEI et le FEI, de fournir un effort particulier afin d'aider les États membres à parvenir le plus tôt possible à un accord sur la structure et le financement des PPP.

4. *Observations générales*

4.1. À plusieurs reprises, dans des avis antérieurs, le Comité économique et social a souligné l'importance de

⁽¹⁾ Directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications — JO L 199 du 9.8.1993, p. 84. Avis du CES sur la proposition de la Commission: JO C 106 du 27.4.1992, p. 6.

⁽²⁾ Clarification des recommandations de la Commission en matière d'application des règles de concurrence aux projets de nouvelles infrastructures ferroviaires — JO C 298 du 30.9.1997, p. 5.

la mise en œuvre du RTE, gage du bon fonctionnement du marché intérieur, du renforcement de la compétitivité, de la croissance économique et de la promotion de la cohésion économique et sociale.

4.2. Des problèmes de financement persistants, dus principalement aux contraintes qui pèsent sur les dépenses publiques, mais également au fait que la part des PPP dans les projets RTE a été moins importante que ce qui avait été imaginé au départ, expliquent que les progrès réalisés jusqu'ici en ce qui concerne le développement des RTE aient été plus lents que prévu. Cette situation est d'autant plus regrettable que, depuis le début des années 1990, les PPP sont considérés comme un moyen important pour accélérer la mise en œuvre des RTE.

4.3. Dans ce contexte, le Comité se félicite à la fois du rapport du groupe à haut niveau et de la communication de la Commission. Ces deux documents forment un tout et ne doivent dès lors pas être dissociés. Le Comité apprécie particulièrement que la Commission ait répondu dans un délai aussi bref aux recommandations formulées par le groupe à haut niveau concernant les actions qu'elle pourrait entreprendre.

4.4. Le 9 octobre 1997, le Conseil «Transport» a organisé un débat général sur la communication de la Commission et a adopté un certain nombre de conclusions sur les PPP dans le contexte des projets relatifs aux RTE. Le Comité prend note avec satisfaction des conclusions constructives et réalistes et du soutien du Conseil aux PPP.

4.5. Traditionnellement, l'État se chargeait des projets d'infrastructure lorsqu'il y voyait des avantages en termes socioéconomiques et qu'il disposait des ressources budgétaires (c'est-à-dire des crédits) nécessaires à la planification, la construction et l'entretien de ces projets. Le secteur privé était associé à titre d'entrepreneur, essentiellement au cours de la phase de construction.

4.6. Un engagement accru du secteur privé dans les grands projets d'infrastructure supposerait qu'il agisse désormais, aux côtés du secteur public, non plus seulement en tant qu'entrepreneur, mais aussi en tant que promoteur fournissant des ressources financières et de gestion, voire qu'il s'implique dans l'exploitation proprement dite.

4.7. Le Comité aimerait souligner que le rôle dévolu au secteur public demeure vital, y compris en ce qui concerne les projets pour lesquels la mise en œuvre des PPP a été transférée en bonne partie au secteur privé. En règle générale, les grands projets d'infrastructures de transports ne sont pas financièrement viables, à moins que le secteur public ne prenne en charge une partie des risques encourus et apporte un soutien sous forme de subventions et de garanties.

4.8. Un bon PPP se reconnaît avant tout à la répartition des risques du projet entre le secteur public et le secteur privé. La répartition des risques est importante

car les risques sont le reflet des coûts réels. En principe, chacune des parties doit assumer le risque qu'elle est le mieux à même de contrôler à chaque étape d'un projet donné. Les risques commerciaux doivent normalement incomber au secteur privé et les risques «publics» (c'est-à-dire politiques) au secteur public, autrement dit au contribuable.

4.9. Il est clair que le manque de ressources budgétaires nationales pour les projets RTE est à l'origine de l'intérêt croissant pour les PPP. Toutefois, le Comité souhaite souligner que ce type de partenariat n'a pas pour but exclusif l'apport de financements complémentaires. Tout aussi important est le recours aux atouts techniques, commerciaux, financiers et de gestion du secteur privé afin d'améliorer le rapport coût/efficacité dans la mise en œuvre des projets RTE.

4.10. À ce propos, le Comité ne peut s'empêcher d'ajouter que tant le rapport du groupe à haut niveau que la communication de la Commission font preuve d'un optimisme quelque peu exagéré en ce qui concerne l'accroissement potentiel de la participation du secteur privé aux projets RTE. Le secteur privé n'investit dans un projet que s'il obtient un retour sur investissement en rapport avec son engagement.

4.11. De l'avis du Comité, le succès de la mise en œuvre des PPP dépend de l'existence d'un certain nombre de conditions préalables:

- un engagement politique ferme de la part des États membres sur la réalisation des projets et sur les financements y afférents pour pouvoir développer les PPP;
- un engagement du secteur privé aussi précoce que possible dans les projets c'est-à-dire dès les phases de conception et de planification;
- la création de sociétés ad hoc qui seraient responsables de l'exécution du projet du début jusqu'à la fin, notamment pour les projets transfrontaliers.

4.12. Les PPP sont généralement associés à de grands projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport (RTE). Le Comité tient toutefois à souligner que les PPP pourraient être utilisés pour des projets plus petits et moins spectaculaires. En fait, il existe de nombreux exemples de projets PPP planifiés ou achevés relativement modestes, mais présentant un intérêt crucial sur le plan local ou régional (projets d'autoroutes, ports, tunnels, aéroports).

4.13. Le financement des infrastructures de transport était l'un des points sur lesquels a porté la Troisième conférence paneuropéenne des transports à Helsinki (juin 1997). La déclaration adoptée à l'issue de cette Conférence indique que «davantage d'efforts devraient être faits en vue d'accroître les financements publics par les États et l'Union européenne, ainsi que les financements privés, notamment par le biais de partena-

riats public-privé» (paragraphe IV.5), ce que la délégation du Comité économique et social a pleinement soutenu.

5. Observations particulières

5.1. *Marchés publics*

5.1.1. Le Comité soutient avec force la recommandation du groupe à haut niveau, qui invite la Commission à élaborer des orientations spécifiques qui permettent de clarifier les procédures de passation des marchés pour l'attribution des concessions d'infrastructures de transports. Le Comité attend avec impatience les orientations que la Commission a promis de publier dans un avenir proche.

5.1.2. Il a parfois été suggéré qu'une directive spécifique sur les procédures de passation des marchés publics pour les contrats d'infrastructures de transports pourrait constituer une solution de rechange à ces orientations, tout en offrant un cadre juridique conçu spécialement pour les PPP. Le Comité n'est pas partisan de ce type de modification. Une directive spécifique pour les PPP serait difficile à élaborer et encore plus difficile à appliquer. En outre, il serait nécessaire de modifier les directives existantes sur les marchés publics ainsi que leur applicabilité.

5.1.3. De l'avis du Comité, les orientations de la Commission devront traiter des questions suivantes:

- lien entre les directives «Marchés publics» et «Services d'utilité publique» en ce qui concerne les PPP;
- moyens d'améliorer et de faciliter les procédures de passation des marchés, plus particulièrement lors de la phase précédant la soumission, et le recours à la procédure négociée.

5.1.4. Dans son avis sur «Le Livre vert sur les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir»⁽¹⁾, le Comité soulignait la nécessité de clarifier les différences entre la concession et le contrat. Ces deux concepts diffèrent par leur objet, leur durée, leurs termes de financement et l'étendue de la responsabilité. Le Comité souligne à nouveau la nécessité d'une clarification dans ce domaine.

5.1.5. Un partenariat public-privé est un contrat à long terme conclu entre un certain nombre d'administrations et d'organismes publics d'une part, et de personnes juridiques relevant du droit privé d'autre part, ayant pour but de concevoir, planifier, financer, construire et/ou mettre en œuvre un projet d'infrastructure. Il se distingue du marché public en ce qu'il suppose un investissement de la part du partenaire privé.

5.1.6. La directive «Travaux publics» précise que le concessionnaire peut attribuer ses contrats de travaux publics à des entreprises associées au sein d'un même groupe (consortium) (93/37/CEE, article 3, paragraphe 4). La directive sur les services d'utilité publique ne comporte pas de disposition similaire (voir 93/38/CEE, article 13). De l'avis du Comité, un consortium ayant obtenu une concession devrait pouvoir répartir les contrats entre ses membres conformément aux règles en vigueur pour les travaux publics, même s'il s'agit d'une question de services d'utilité publique.

5.1.7. La directive «Travaux publics» s'applique à la construction des routes, des ponts, des voies ferrées, etc. (voir 93/37/CEE, annexe II). En ce qui concerne les projets autoroutiers, les PPP pourraient étendre la responsabilité du secteur privé à la phase de mise en œuvre (utilisation de routes à péage ou autres formes de redevances). Toutefois, le Comité relève que les services de réseau autoroutier ne relèvent pas du champ d'application de la directive «Services d'utilité publique» (93/38/CEE, article 2, paragraphe 2, alinéa c). Il est à souhaiter que les futures orientations remédient à ces incohérences.

5.1.8. L'appel d'offre peut se faire à n'importe quelle phase du projet, du moment que les pouvoirs publics sont disposés à faire appel au secteur privé. L'on peut y recourir soit pour de petits contrats de services, afin de réaliser des études de faisabilité, soit pour de gros contrats portant sur la construction et/ou la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure. La procédure de la directive sur les services d'utilité publique est plus souple que celle de la directive «Travaux publics», notamment en ce qui concerne la procédure dite «négociée». Les services d'utilité publique peuvent recourir à cette procédure sans restriction (93/38/CEE, article 20) alors que les responsables de l'attribution des contrats ne peuvent y avoir recours que pour certains motifs exceptionnels (93/37/CEE, article 7). Le Comité recommande de recourir à la procédure négociée chaque fois qu'un appel d'offres officiel est envisagé et préconise également des modifications d'ordre juridique à la directive 93/37/CEE.

5.1.9. Le Comité estime que le système d'appel d'offre dans les phases de conception et d'élaboration d'un projet peut présenter certains inconvénients pour des entreprises du secteur privé. La protection de la propriété intellectuelle d'un soumissionnaire pourrait être compromise si des solutions techniques novatrices, présentées dans le document de soumission, sont utilisées par le maître d'œuvre comme critères dans la phase ultérieure du projet. Des idées nouvelles émanant d'une entreprise privée bénéficieraient de manière générale à tous les soumissionnaires, sans bénéficier à l'inventeur.

5.1.10. S'agissant de l'ensemble des mécanismes de passation, le Comité souhaiterait utiliser comme exemple un guide détaillé publié par le ministère britannique des Finances à l'occasion de l'«Initiative sur le financement privé», document que l'on pourrait résumer comme suit:

- phase de préqualification en fonction de critères explicites;

⁽¹⁾ JO C 287 du 22.9.1997, p. 92.

- sélection de trois ou quatre candidats;
- invitation à soumissionner, en fonction d'une série de spécifications détaillées liées aux performances et d'un projet de tableau de répartition des risques;
- après réception des soumissions, négociations parallèles approfondies avec les différents candidats figurant sur la liste des candidats sélectionnés;
- choix d'une offre.

5.2. *Politique de la concurrence*

5.2.1. Le Comité se félicite de la récente publication (en septembre 1997) par la Commission de sa clarification en matière d'application des règles de concurrence aux projets de nouvelles infrastructures de transport. Ce document traite principalement des projets ferroviaires et en particulier de l'accès aux nouvelles infrastructures ferroviaires, ainsi que des possibilités de réserver certaines capacités d'infrastructures à certains opérateurs.

5.2.2. D'une part, l'on peut faire valoir qu'un gestionnaire chargé de l'infrastructure devrait avoir la possibilité de réserver au moins une partie de la capacité aux opérateurs ayant contribué au financement du projet. D'autre part, la réservation de capacité sur une longue période est contraire aux principes de libre accès aux infrastructures et de libre concurrence.

5.2.3. Soucieuse de clarifier cette question, la Commission souligne que les accords relatifs à la réservation de capacité ne posent aucune difficulté du point de vue des règles de concurrence tant que les infrastructures ne sont pas surchargées, aucune barrière n'ayant été fixée à l'entrée. Toutefois, en cas de congestion, un accord réservant une capacité essentielle au fonctionnement des services de transports peut justifier l'octroi d'une exemption, conformément à l'article 85, paragraphe 3, lorsque toutes les conditions mentionnées dans ledit article sont remplies. Le Comité considère comme constructive cette clarification sur un sujet important.

5.2.4. Le Comité reconnaît que tout projet d'infrastructure de transport possède des caractéristiques propres qui le rendent plus ou moins unique en son genre. Dès lors, l'application des règles de concurrence nécessite une analyse au cas par cas et les promoteurs devraient consulter les services de la Commission dès le début du projet. De l'avis du Comité, les orientations visant à clarifier l'application des règles de concurrence sont un moyen nécessaire mais non suffisant pour éliminer les incertitudes des partenaires des PPP.

5.3. *Élaboration d'instruments de financement*

5.3.1. Le Comité, partageant le point de vue du groupe à haut niveau et de la Commission, estime que les grands projets d'infrastructure de transports doivent disposer de financements équilibrés, composés de fonds propres, de prêts structurellement subordonnés, de prêts pour le financement de la phase opérationnelle initiale et de prêts bancaires.

5.3.2. Parmi ces différents instruments de financement, les prêts structurellement subordonnés jouent un rôle capital car ils étalent la charge de l'amortissement de la dette sur une période plus longue (de 20 à 30 ans) que les prêts bancaires (15 ans maximum). À une échelle modeste, ce type de prêt a déjà été proposé par la BEI en collaboration avec le FEI. Le Comité se réjouit de constater que la BEI s'impliquera davantage dans ce domaine ainsi que dans la conception de prêts pour le financement de la phase opérationnelle initiale des projets.

5.3.3. La Commission a l'intention d'examiner la création d'un fonds mezzanine destiné plus particulièrement aux RTE, fonds auquel la BEI et les investisseurs institutionnels apporteraient la majorité des capitaux. Le Comité estime qu'il convient d'élargir le marché pour ce type d'instrument financier en Europe, et que la Commission devrait accroître ses efforts afin d'aider à la création d'un fonds mezzanine.

6. *Résumé et conclusions*

6.1. Le groupe à haut niveau sur le financement de projets du réseau transeuropéen de transport par le biais d'un partenariat public-privé, présidé par le Commissaire Kinnock, a publié son rapport en mai 1997. Ce groupe avait pour objectif d'étudier la manière dont les PPP pouvaient contribuer à accélérer la mise en œuvre des réseaux de transport transeuropéens, indispensable à la compétitivité et à la croissance en Europe.

6.2. Plusieurs des recommandations du groupe à haut niveau étaient adressées à la Commission afin qu'elle les examine et prenne des mesures. La Commission a répondu par une communication publiée en septembre 1997 dans laquelle elle expose le suivi qu'elle entend donner aux recommandations la concernant directement.

6.3. Le Comité accueille favorablement tant le rapport du groupe à haut niveau que la communication de la Commission. Les deux documents forment un tout et ne devraient pas être dissociés.

6.4. Le développement de RTE jusqu'à présent a été plus lent que prévu en raison de problèmes de financement persistants, dus principalement aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques, mais également au fait que la part des PPP dans les projets RTE a été moins importante que ce qui avait été imaginé au départ.

6.5. Lorsque l'État se chargeait de grands projets d'infrastructure, le secteur privé était associé à titre d'entrepreneur, essentiellement au cours de la phase de construction. Un engagement accru du secteur privé dans les grands projets d'infrastructure supposerait qu'il agisse désormais, aux côtés du secteur public, non plus seulement en tant qu'entrepreneur, mais aussi en tant que promoteur fournissant des ressources financières et de gestion, voire qu'il s'implique dans l'exploitation proprement dite.

6.6. Un bon PPP se reconnaît avant tout à la répartition des risques du projet entre le secteur public et le

secteur privé. En principe, chacune des parties doit assumer le risque qu'elle est le mieux à même de contrôler à chaque étape d'un projet donné. Les risques commerciaux doivent normalement incomber au secteur privé et les risques «publics» (c'est-à-dire politiques) au secteur public.

6.7. Il est clair que le manque de ressources budgétaires nationales pour les projets RTE est à l'origine de l'intérêt croissant pour les PPP. Toutefois, le Comité souligne que ce type de partenariat n'a pas pour but exclusif l'apport de financements complémentaires. Tout aussi important est le recours aux atouts techniques, commerciaux, financiers et de gestion du secteur privé afin d'améliorer le rapport coût/efficacité dans la mise en œuvre des projets RTE.

6.8. En ce qui concerne la possibilité d'une participation accrue du secteur privé aux projets RTE, tant le rapport du groupe à haut niveau que la communication de la Commission semblent faire preuve d'un optimisme quelque peu exagéré. Le secteur privé n'investit dans un projet que s'il obtient un retour sur investissement en rapport avec son engagement.

6.9. De l'avis du Comité, le succès de la mise en œuvre des PPP dépend de l'existence d'un certain nombre de conditions préalables:

- un engagement politique ferme de la part des États membres d'avoir recours aux PPP;
- un engagement du secteur privé aussi précoce que possible dans les projets c'est-à-dire dès les phases de conception et de planification;

— la création de sociétés ad hoc qui seraient responsables de l'exécution du projet du début jusqu'à la fin, notamment pour les projets transfrontaliers.

6.10. La Commission a l'intention de publier dans un proche avenir des orientations spécifiques permettant de clarifier les procédures de passation des marchés pour l'attribution des concessions d'infrastructures de transports. Le Comité estime essentiel que ces orientations traitent des questions suivantes:

- lien entre les directives «Marchés publics» et «Services d'utilité publique» en ce qui concerne les PPP;
- moyens d'améliorer et de faciliter les procédures de passation des marchés, plus particulièrement lors de la phase précédant la soumission, et le recours à la procédure négociée.

6.11. Le Comité se félicite de la récente clarification de la Commission (en septembre 1997) en matière d'application de règles de concurrence aux projets de nouvelles infrastructures de transport qui traite principalement des droits d'accès aux nouvelles infrastructures ferroviaires, ainsi que des possibilités de réserver certaines capacités d'infrastructures ferroviaires à certains opérateurs. Étant donné que chaque projet est plus ou moins unique, le Comité souligne qu'une analyse au cas par cas est souvent nécessaire.

6.12. Les grands projets d'infrastructure de transports doivent disposer de financements équilibrés, composés de fonds propres, de prêts structurellement subordonnés, de prêts pour le financement de la phase opérationnelle initiale et de prêts bancaires. Le Comité se réjouit de constater que la BEI s'impliquera davantage dans ce domaine ainsi que dans la conception de prêts pour le financement de la phase opérationnelle initiale des projets. Il estime également essentiel que la Commission accroisse ses efforts afin d'aider à la création d'un fonds mezzanine.

Bruxelles, le 25 février 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS