

Avis du Comité des régions sur le «Livres vert de la Commission européenne sur le partenariat public-privé et le droit communautaire sur les marchés publics et des concessions»

(2005/C 71/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

VU le Livre vert de la Commission européenne sur le partenariat public-privé et le droit communautaire sur les marchés publics et des concessions (COM(2004) 327 final);

VU la décision de la Commission en date du 30 avril 2004 de le consulter sur cette question, conformément à l'article 265 premier paragraphe du traité instituant la Communauté européenne;

VU la décision du Président du 26 mai 2004 de charger la commission «Politique économique et sociale» d'élaborer un avis sur cette question;

VU son avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports (COM(2000) 275 final – 2000/0115 COD et COM(2000) 276 final – 2000/0117COD – CdR 312/2000 fin) ⁽¹⁾;

VU son avis sur le Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (COM(2003) 270 final – CdR 149/2003 fin ⁽²⁾);

VU son avis sur le bilan à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne; la communication de la Commission renforçant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi; la proposition de décision du Conseil concernant des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres; la recommandation sur la recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres (COM(2004) 239 final) – CdR 152/2004 fin;

VU le projet d'avis (CdR 239/2004 rév. 1) adopté par la commission «Politique économique et sociale» du Comité des régions le 4 octobre 2004 (rapporteuse: Mme Catarina SEGERSTEN LARSSON (membre du conseil général du comté du Värmland (S-PPE));

a adopté le présent avis lors de sa 57^{ème} session plénière des 17 et 18 novembre 2004 (séance du 17 novembre).

1. Point de vue du Comité des régions

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.1 **se félicite** du Livre vert de la Commission européenne sur les partenariats public-privé (PPP) et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, compte tenu de l'importance croissante de la coopération, au sein de l'Union, entre les communes et les régions d'une part et le secteur privé d'autre part. L'on peut lier les questions relatives à la croissance, à la cohésion et à la concurrence à l'un des objectifs les plus importants de la stratégie de Lisbonne, à savoir l'amélioration de l'environnement pour un bon fonctionnement du marché intérieur. Dans le même temps, le Comité souhaite souligner les grandes différences existant entre les États membres et entre les domaines d'activités en ce qui concerne les formes et l'ampleur de cette coopération.

1.2 **note** que Le Livre vert ne comporte aucune proposition concrète. Il vise en revanche à présenter la portée des règles communautaires applicables à la phase de sélection du partenaire privé et à la phase postérieure à celle-ci, dans le but de détecter des incertitudes éventuelles, et d'analyser si le cadre communautaire est approprié aux enjeux et aux caractéristiques spécifiques des PPP. La Commission, dans le Livre vert, pose

également un certain nombre de questions dont la réponse devrait avoir une grande importance pour la poursuite de son action.

1.3 **estime** qu'un partenariat public-privé ne peut être vu sous le seul angle technique et juridique, mais qu'il convient de l'élargir et de l'éclairer d'un point de vue politique.

1.4 **souhaite** que l'ensemble des questions qui touchent aux partenariats, aux marchés publics et aux services d'intérêt général soit traité de manière globale.

1.5 **estime** que ce sont les collectivités locales et régionales, en tant que niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, qui sont le mieux à même de juger si le service public doit être effectué par leurs propres services, faire l'objet d'un appel d'offre ou être effectué en collaboration avec un tiers. Le Comité souligne le rôle crucial des assemblées politiques dans la désignation des gestionnaires des services bénéficiant d'un financement public.

1.6 **estime** que ce sont également les collectivités locales et régionales qui sont généralement le mieux placées pour juger du mode de financement des services.

⁽¹⁾ JOCE C 144, du 16.5.2001, p. 23.

⁽²⁾ JOCE C 73 du 23.3.2004, p. 7.

1.7 **souligne** les rôles différents joués par les communes et les régions qui, outre leur rôle d'organisation, de direction et de contrôle, assurent également des services en régie directe.

1.8 **ne croit pas** que le partenariat constitue une solution miracle, mais est d'avis qu'il y a lieu d'évaluer au cas par cas si la création d'un partenariat avec le secteur privé apporte ou non une plus-value.

1.9 **estime**, comme le fait observer la Commission dans le Livre vert, que le partenaire public doit se concentrer essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts et de politique des prix, et assurer le contrôle du respect de ces objectifs.

Développement du partenariat public-privé

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.10 **constate** que la notion de «partenariat» est aujourd'hui interprétée dans un sens beaucoup plus large que cela n'était prévu à l'origine.

1.11 **propose** de définir à l'avenir le partenariat public-privé de façon plus restrictive, afin d'englober les relations d'une durée relativement longue, la prise de risque commune et un engagement économique important.

1.12 **considère** dès lors vital de mieux définir le concept de partenariat public-privé afin de pouvoir ouvrir un débat sur la poursuite éventuelle des initiatives communautaires.

1.13 **souligne** que le partenariat/la coopération est souvent perçu(e) comme un domaine plus vaste que le simple partenariat public-privé. Les communes et les collectivités régionales coopèrent aussi avec de nombreux autres acteurs, qu'il s'agisse d'autres collectivités locales et régionales, d'universités, d'organisations professionnelles, de communautés religieuses, d'associations, de groupes d'intérêt ou de particuliers. Le rôle de ces partenaires est appelé à s'intensifier.

1.14 **relève** que les marchés publics traditionnels, où les parties s'efforcent de parvenir à une plus grande collaboration et à un partage des responsabilités, sont, eux aussi, parfois considérés comme une forme de partenariat, partenariat public-privé ou «PPP contractuel».

1.15 **estime** que le développement de la coopération est important, même dans le cadre d'une procédure traditionnelle de passation de marché public, notamment lors de la phase de mise en œuvre.

1.16 **souligne** que même en cas de partenariat avec partage des responsabilités ou partenariat public-privé «institutionnel», c'est souvent l'autorité publique qui a la responsabilité la plus lourde. La valeur-ajoutée réside dans le supplément de responsabilité assumé par la partie privée, le partage du financement, les idées nouvelles, les nouvelles méthodes de travail et l'établissement d'une relation de longue durée.

1.17 Le Comité souligne qu'il existe déjà de multiples contrôles effectués de manière générale par les acteurs du

secteur public sur les services d'intérêt économique général et donc sur la création de partenariats. Il ne faudrait pas oublier que les décisions économiques et politiques sont soumises à une procédure de vote multiple et démocratique et donc à des contrôles en amont ainsi qu'à des organes de contrôle spécifiques, ce qui garantit une publicité qualifiée

2. Recommandations du Comité des régions

LE COMITÉ DES RÉGIONS

2.1 **souligne** que les principes du traité sur l'Union européenne sur, notamment, la transparence, l'égalité des chances, la proportionnalité et la reconnaissance mutuelle doivent constituer la base de toutes les formes de partenariat.

2.2 **estime** qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas lieu d'introduire de législation communautaire pour le partenariat, la notion même de partenariat restant à définir. Le Comité estime également que l'on ne peut introduire le partenariat public-privé dans la directive sur les marchés publics, cette dernière n'incitant pas suffisamment à l'initiative, à la prise de risque et à la flexibilité. La législation n'est pas suffisamment flexible: dans le cas d'un partenariat, le partenaire a un rôle plus actif que celui d'un simple fournisseur traditionnel. La Commission a certainement tenu compte en partie des avis antérieurs du Comité des régions, mais dans une mesure qui est insuffisante.

2.3 **souligne** l'importance du rôle central des collectivités locales et régionales s'agissant de la définition, de l'organisation, du financement et du contrôle des services d'intérêt général.

2.4 **estime** que compte tenu de l'obligation qui leur est faite de garantir l'accès aux services d'intérêt général, les pouvoirs publics doivent pouvoir choisir et expérimenter librement différents modèles, pour autant que les principes de transparence, d'égalité des chances, de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle soient respectés.

2.5 **considère** que ce sont également les collectivités locales et régionales, en tant que niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, qui sont le mieux placées pour juger du type, de la forme et de la qualité des services. Les règles démocratiques auxquelles les acteurs du secteur public sont soumis lorsqu'ils prennent des décisions dans ce domaine garantissent également un contrôle et une transparence qualifiés.

2.6 **juge** important de souligner à nouveau que lesdites collectivités doivent pouvoir décider librement si elles souhaitent assurer un service public par leurs propres services, les soumettre à un appel d'offres ou les assurer en collaboration avec des tiers.

2.7 **souligne** l'importance pour les collectivités locales et régionales de pouvoir développer diverses formes de collaborations de manière individuelle et flexible.

2.8 **insiste** sur l'importance du rôle des citoyens, destinataires des services.

2.9 **rappelle**, comme il l'a déjà souligné dans son avis sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux» la nécessité, pour les projets PPP, d'être flexibles et accessibles à tous. Il a également souligné l'importance d'un large dialogue entre les entités adjudicatrices et les soumissionnaires tout au long du processus d'appel d'offre.

2.10 **rappelle**, comme il l'a souligné au paragraphe 2.4.3 de ce même document, «qu'il faut établir le principe selon lequel les marchés publics qui sont conclus par des collectivités territoriales avec des personnes morales autonomes qui sont leurs émanations échappent au champ d'application des directives et doivent être considérés comme des travaux exécutés en régie».

2.11 **se félicite** de voir la Commission constater, dans le Livre vert, que «le droit communautaire des marchés publics et des concessions est neutre quant au choix des États membres d'assurer un service public par leurs propres services ou de les confier à un tiers».

2.12 **observe** que dans plusieurs États membres, on a développé un type de partenariat selon lequel c'est le citoyen lui-même qui décide qui sera le prestataire de service. Le rôle de l'autorité publique consiste alors essentiellement à garantir aux citoyens un niveau de qualité minimum ainsi que le sérieux des entreprises. Les règles actuelles en matière de marchés publics ne tiennent pas compte de ces situations dans lesquelles le citoyen est un acteur important, qui prend la décision d'adjuger le marché.

2.13 **ne peut** pour le moment prendre position sur l'opportunité d'introduire des règles communautaires sur les concessions de services, dans la mesure où la notion de partenariat n'est pas encore clairement définie. Le Comité estime que les concessions ne doivent pas être soumises à la directive communautaire sur les marchés publics, les concessions exigeant une procédure plus souple que les marchés publics.

2.14 **constate** que la législation actuelle en matière de marchés publics reste complexe et qu'elle n'encourage ni la flexibilité, ni les idées innovantes.

2.15 **estime** que le passage d'une entreprise du secteur public au secteur privé est un choix de politique économique qui, en tant que tel, relève de la compétence exclusive des États membres.

2.16 **souhaite** que les expériences du dialogue compétitif seront prises en considération avant que d'autres mesures ne soient proposées. Il souhaite également rappeler que dans son avis sur la directive «marchés publics», il a exprimé des réserves quant à cette forme de marché public, et recommandé d'avoir davantage recours à la procédure négociée.

2.17 **invite** la Commission à clarifier la base juridique du jugement de l'affaire *Teckal*, qui a donné lieu à des divergences d'interprétation dans les États membres. Le Comité estime que le service presté par une entreprise publique ne doit pas relever du droit communautaire en matière de marchés publics, car il est contrôlé par un organisme public et équivaut à une opération interne. De plus, le gros des activités est effectué de concert avec les pouvoirs publics propriétaires de l'entreprise.

2.18 **souhaite** souligner l'importance d'un consensus politique au niveau local et régional lors de la signature d'accords de longue durée.

2.19 **souligne** l'importance de ne pas tenir compte uniquement des impératifs de la concurrence, mais aussi des aspects démocratiques, qui doivent refléter les exigences des citoyens.

2.20 **demande** de pouvoir se prononcer à nouveau sur ce sujet lorsque la notion de partenariat aura été définie.

2.21 enfin, **souhaite** soulever les questions suivantes:

- Comment préserver les aspects démocratiques dans les projets de partenariat et les marchés publics?
- Quelles sont les perspectives des citoyens en ce qui concerne la possibilité d'exercer une responsabilité politique?
- Quelle est, sur le plan économique, la marge de manœuvre pour les contrats de longue durée?
- Comment garantir la liberté d'action sur le plan politique?
- Comment les contrats de longue durée s'accommodent-ils de l'évolution des besoins et des circonstances?
- Comment la transparence des opérations est-elle garantie aux citoyens?
- Comment garantit-on au citoyen la capacité des autorités à gérer, à suivre et à assurer des services de haute qualité?
- Quel est l'impact et l'importance des Fonds structurels dans le développement des partenariats public-privé?

Bruxelles, le 17 novembre 2004.

Le Président
du Comité des régions
Peter STRAUB