

Le 25 juin 1998

**PRISE DE POSITION DE L'UNICE SUR LE FINANCEMENT EUROPEEN
DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE (PPP)**

L'UNICE se félicite de l'intérêt porté par la Commission européenne ainsi que par certains Etats membres sur les partenariats public-privé (PPP). Ce document met l'accent plus particulièrement sur l'utilisation du financement européen dans le cadre des projets PPP.

Définition d'un PPP

Un PPP est un partenariat entre des organisations du secteur public et des investisseurs et entreprises du secteur privé, qui a pour objet la conception, la programmation, le financement, la construction et/ou l'exploitation d'un projet infrastructurel ou d'un service décidé par l'autorité publique.

La réussite d'un PPP passe par une bonne distribution des risques entre secteurs public et privé, selon la capacité de chacun à gérer et à supporter ces risques. Une répartition raisonnable de ces derniers peut accélérer la conclusion des accords et instaurer des relations de confiance entre les parties.

Le financement privé ne se limite pas uniquement au financement de projets d'investissement en attente de gains futurs. Il amène également la compétence et la qualité de conception et de gestion du secteur privé, afin d'améliorer l'efficacité des prestations du service public. Pour l'essentiel, ceci implique d'entrer dans le projet dès sa phase de conception, d'offrir le meilleur prix pour la construction ou la base de coût la plus compétitive, d'organiser le financement nécessaire et de fournir une qualité de gestion du projet optimale.

Un succès avéré

Les PPP sont en phase de relance dans toute l'UE où ils sont considérés comme une nécessité pour le financement des infrastructures. En Europe, c'est la France qui est allée le plus loin dans le développement de ce concept, le compromis à risques partagés entre partenaires

public et privé y étant largement reconnu. Ce mécanisme est censé offrir un taux de rendement optimal aux deux parties. Les autorités locales françaises possèdent une solide expérience des PPP. Ailleurs en Europe, l'initiative britannique "Private Finance Initiative" est également bien développée. Grâce à des fonds communautaires, d'autres PPP sont en cours au Portugal (nouveau pont sur le Tage) et en Grèce (aéroport Spata). Les nouveaux Etats membres commencent à appliquer également cette formule: ainsi, la Finlande a choisi de conclure un contrat de "conception, construction, financement et exploitation" pour mettre en valeur 70 km de son réseau routier primaire. Les liaisons ferroviaires entre l'aéroport de Stockholm et la gare centrale de la capitale sont un autre exemple de PPP.

Une dimension européenne

Un groupe à haut niveau sur le financement par PPP des projets de réseaux transeuropéens de transport (TEN), mis sur pied en septembre 1996 par le Commissaire européen aux Transports, a publié ses conclusions relatives aux problèmes juridiques, réglementaires et administratifs. La Commission a entériné les recommandations du groupe et proposé que des instruments de financement, tels que les prêts participatifs structurels et les prêts de démarrage puissent être mis en place. Elle a également suggéré que des instruments puissent être financés, dans les cas appropriés, par des ressources communautaires.

Le document stratégique de la Commission pour le développement futur de l'UE, "l'Agenda 2000" (juillet 1997), fait référence à la nécessité de développer les modes de financement public-privé. La Commission estime qu'un financement supplémentaire doit être trouvé au-delà des systèmes existants, car les niveaux de financement actuels ne suffiront pas à couvrir les besoins des projets TEN déjà identifiés. Elle est donc favorable à l'idée d'un financement mixte public-privé.

La Banque européenne d'investissement (BEI) est le plus grand établissement de financement des infrastructures en Europe. Elle voit dans les PPP un moyen de conjuguer efficacement les éléments positifs des secteurs public et privé, permettant de parvenir à un résultat meilleur que celui qu'obtiendrait chaque secteur individuellement. La BEI estime que le secteur privé a un rôle toujours plus significatif à jouer dans le domaine de la propriété et du fonctionnement des secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications en particulier.

En ce qui concerne les "projets d'intérêt commun", des fonds communautaires sont disponibles dans le cadre de la ligne budgétaire TEN, avec possibilité de couvrir 50 % des frais exigés par les études de faisabilité et 10 % des travaux. Les projets en question ne doivent pas nécessairement présenter une dimension transfrontalière. En outre, des garanties de prêts, des taux d'intérêt aménagés (en moyenne deux points de pourcentage sur cinq ans) et des financements directs sont également accessibles auprès de la BEI et du Fonds d'investissement européen. Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion et le mécanisme de l'EEE peuvent tous contribuer à financer des projets infrastructurels.

L'UNICE prend note avec un vif intérêt des propos tenus par la Commission dans ses communications sur les PPP (septembre 1997) et les marchés publics (mars 1998). Toutefois, jusqu'à modification des directives applicables, il persistera une insécurité juridique

quant à l'application des législations communautaires sur les marchés publics – et en particulier des directives sur les contrats de fourniture de travaux et les secteurs exclus. L'UNICE traitera, dans un document ultérieur, de l'amélioration nécessaire du cadre législatif européen relatif aux marchés publics. De même, et en dépit des lignes directrices publiées par la DG IV en mars 1998, subsistent parmi les partenaires potentiels de PPP certaines confusions et incertitudes liées à l'application de la législation communautaire sur la concurrence et des règles relatives aux aides d'Etat.

La Commission est manifestement favorable au concept des PPP. Toutefois, son intérêt porte avant tout sur les TEN qui, malgré leur importance, ne comptent que pour une petite partie des investissements publics potentiels dans les infrastructures. L'image qu'a l'UE des PPP demeure donc actuellement trop limitée.

Bien que l'Agenda 2000 relève la nécessité de développer le financement public-privé, aucune proposition concrète n'a encore été avancée.

Un concept PPP plus mature exigera de modifier les règles communautaires régissant l'utilisation du Fonds de cohésion et du FEDER, car ces instruments de cofinancement ne sont pas axés sur un mode de financement de long terme. Ces deux fonds offrent plutôt des subventions directes, sur une base ponctuelle. Ils devraient donc servir, entre autres, à des crédits-prêts reconductibles et à des quasi-prises de participation, s'inspirant des prêts de démarrage et prêts participatifs. En outre, le FEDER devrait être autorisé à cofinancer une partie des dépenses liées aux projets PPP jusqu'à la phase de construction/exploitation.

De l'avis de l'UNICE, le Fonds de cohésion et le FEDER pourraient être utilisés si la Commission avançait des propositions appropriées sur les PPP afin d'augmenter les investissements sur une échelle bien plus grande que ne l'envisagent actuellement les décideurs politiques.

Enfin, les Etats membres devant se conformer aux disciplines du pacte de stabilité et de croissance au niveau national, une utilisation de PPP offre la possibilité d'accélérer les programmes de financement public et d'améliorer, au plan macroéconomique, la qualité et l'efficacité des dépenses publiques. L'avènement de la monnaie unique devrait à terme aboutir à une réduction des taux d'intérêt de long terme, stimulant ainsi le secteur de la construction.

Principes fondamentaux

L'UNICE considère que le succès des PPP dépend des éléments suivants :

- Le PPP doit permettre la réalisation de projets dépassant les capacités de financement public. Les PPP, ainsi que le cofinancement communautaire, devraient servir à accélérer les projets.
- Les compétences du secteur privé devraient être déployées le plus tôt possible. Un cadre juridique adapté européen pourrait être nécessaire.

- Les gouvernements devraient prendre en considération les gains d'efficacité si le financement par PPP est préféré à un soutien traditionnel par des fonds uniquement publics.

Etant donné que la Commission est favorable à l'utilisation de fonds privés dans des projets d'investissement cofinancés par les instruments structurels de l'UE, il serait bon d'envisager l'extension d'autres mesures au secteur privé. Après 1999, le cofinancement privé devrait couvrir une proportion plus élevée des dépenses couvertes par les CCA et les DOCUP. Ceci serait une preuve concrète de l'engagement en faveur des PPP.

Prochaines étapes

L'UNICE est d'avis que le concept des PPP mérite un examen plus approfondi au niveau de l'Union européenne. A cette fin, elle soumet les propositions suivantes :

1. La Commission devrait instituer une petite Task Force qui, s'inspirant des conclusions du groupe à haut niveau sur le financement des TEN, serait chargée de préparer dans les six mois un rapport sur les problèmes juridiques, réglementaires et financiers susceptibles de surgir si les PPP étaient utilisés pour augmenter le cofinancement communautaire via le budget TEN, le Fonds de cohésion et le FEDER.
2. Parallèlement, la Commission devrait confirmer la demande aux Etats membres qui approuvent les PPP, de quantifier le niveau des investissements publics productifs potentiels qui pourraient être cofinancés par des fonds communautaires grâce aux techniques des PPP.
3. La responsabilité de cette initiative devrait être confiée à la DG XVI (politique régionale).
4. La BEI devrait être invitée à avancer des propositions précises sur les techniques de financement adéquates, telles que les prêts participatifs et les prêts de démarrage, pouvant être appliquées aux projets infrastructurels publics bénéficiant d'un cofinancement par l'Union.
5. Les Etats membres devraient, dans les cas appropriés, être invités à soumettre dans le cadre de leurs plans nationaux de développement (2000-2006) les projets retenus pour un cofinancement communautaire via un PPP.

Engagement politique

Les PPP ne seront pas utilisés systématiquement au niveau national à moins d'un engagement politique ferme de la part des Etats membres. C'est pourquoi, le plus tôt possible après l'achèvement des travaux de la Task Force proposée, la Commission devrait rechercher l'approbation du Conseil européen sur l'utilisation de cette forme novatrice de financement, tout en reconnaissant que cette technique de financement n'est pas susceptible d'intéresser tous les Etats membres.

En supposant un tel appui politique prochain, la Commission devrait, par décision, instituer un comité consultatif sur les PPP composé de représentants à haut niveau des Etats membres et d'experts qualifiés délégués par le secteur privé.

* * *