



Note sur la « Value for Money » (VfM) Manuel de bonnes pratiques

Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat Public-Privé
et son décret d'application n° 2-15-45

Mai 2018

Note de remerciement

*

* *

Cette note relative à la « Value for Money » (VfM) pour les contrats de Partenariat Public- Privé a été réalisée par la Division PPP en collaboration avec des experts mobilisés dans le cadre d'un projet de Jumelage avec l'Union européenne, et avec la Banque Africaine de Développement dans le cadre d'un appui du KOAFEC (Korea Africa Economic Coopération).

Cette note vient s'ajouter au «Guide des PPP, Manuel des Bonnes pratiques» pour accompagner les personnes publiques et privées dans le traitement des projets de Partenariats Public-Privé (PPP).

Contenu

Objet de la Note.....	1
« Value for Money » – Pourquoi est-ce important ?.....	3
« Value for Money » – De quoi s’agit-il ?.....	6
1.1 Les vecteurs de la VfM.....	6
1.2 Conditions à la VfM.....	7
Etude de la « Value for Money » dans un projet de PPP.....	9
2.1 La notion de Valeur Actuelle Nette	10
2.2 Le comparateur de secteur public (CSP)	12
2.2.1 Coûts de financement.....	12
2.2.2 Coûts de préparation et de gestion	13
2.2.3 Coûts d’investissement.....	13
2.2.4 Coûts d’exploitation et de maintenance	15
2.3 L’ajustement du comparateur de secteur public : l’hypothèse de la neutralité compétitive.....	16
2.4 L’ajustement du CSP : la prise en compte du risque.....	17
a. Identification	17
b. Atténuation.....	17
c. Allocation.....	17
d. Valorisation	18
2.5 Le coût de l’option PPP.....	21
2.6 La comparaison entre CSP et PPP	25
« Value for Money » dans l’Evaluation des offres soumissionnées.....	26
3 Exemple d’application.....	27
Conclusion.....	31

Objet de la Note

Malgré l'importance que lui donnent les responsables politiques, le concept de **Value for Money (VfM)**, ou **rapport qualité-prix**, reste parfois mal compris et interprété, même au sein des Etats qui le considèrent comme central.

Cette Note vise donc deux objectifs principaux, à savoir (i) clarifier la notion de «Value for Money» ainsi qu'homogénéiser le concept et (ii) proposer une méthodologie indicative permettant de standardiser son établissement

Le Ministère de l'Economie et des Finance a mis en place une cellule, puis une Division chargée des Partenariat Public-Privé (PPP) au sein de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, afin qu'elle coordonne le développement des politiques et de la stratégie publique dans le domaine des PPP. Cette structure a élaboré cette Note dans le cadre d'une coopération avec des experts allemands et britanniques dans le cadre du projet de jumelage institutionnel intitulé « Renforcement des capacités institutionnelles de la DEPP dans les domaines des PPP, de la Gouvernance et de l'Information Financière des Entreprises Publiques ». Suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 86-12 sur les contrats de PPP en 2015, la DEPP a procédé à la refonte de ce document, dans le cadre d'un projet d'assistance technique avec des experts mandatés par la Banque Africaine de Développement.

A qui est destinée cette note ?

Cette Note est destinée aux personnes publiques (Ministères, EEP et autres) qui envisagent de mettre en œuvre des projets d'infrastructures ou de services publics sous forme de PPP. Il est recommandé à ces personnes publiques de se familiariser avec ce document avant de prendre contact avec les responsables de la Division des PPP au sein de la DEPP. La présente Note est à lire conjointement avec le Guide sur les PPP élaboré par ladite Division.

Les opérateurs privés sont également encouragés à lire cette Note pour comprendre les facteurs qui contribuent à la décision de mettre en œuvre un projet d'investissement public soit à travers un **PPP**, soit via des moyens plus traditionnels.

« Value for Money » – Pourquoi est-ce important ?

Le Maroc a fait le choix de s'engager dans le recours aux PPP pour plusieurs raisons notamment celles de :

- mobiliser des financements privés dans un contexte de pression sur les budgets publics
- profiter de l'expertise et du savoir-faire du secteur privé en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations de service public
- Accélérer la réalisation du programme d'infrastructures
- Réaliser des économies par rapport à une passation de marché classique

Pour atteindre ces objectifs, conformément aux meilleures pratiques internationales, un important effort de mise en place du cadre institutionnel et réglementaire a été réalisé, qui s'est traduit par la promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de PPP promulguée en décembre 2014 et la publication de son décret d'application n° 2-15-45 en mai 2015.

Aux termes des articles 4 et 5 du décret d'application, l'autorité compétente qui envisage de recourir à un PPP doit en effet, préparer un rapport d'évaluation préalable et le soumettre à l'approbation du ministre de l'économie et des finances, lequel prend à cet effet l'avis de la commission interministérielle PPP prévu par le décret susmentionnée. Le rapport de l'évaluation préalable donne lieu à une analyse comparative pour s'assurer de l'opportunité de réaliser le projet sous forme de PPP. Le rapport d'évaluation préalable doit être validé par le ministre chargé des finances pour que la personne publique soit autorisée à entamer la procédure de passation de contrat PPP.

La notion de Value for Money (souvent traduite en français par : («rapport coût/bénéfice»)) est habituellement utilisée pour désigner l'avantage économique

procuré par le recours au PPP, par opposition au recours au marché public traditionnel.

Si la réglementation n'utilise pas expressément le terme de «Value for Money», elle renvoie à la notion d'**offre économiquement la plus avantageuse** et fait référence à un ensemble de paramètres habituellement cités lorsqu'on entreprend d'évaluer la Value for Money.

Ces paramètres concernent particulièrement :

- La complexité du projet
- Le coût global prévisionnel pendant la durée du contrat
- Le partage des risques
- Le niveau de performance
- La satisfaction des besoins des usagers

L'analyse comparative exigée par la réglementation revient à évaluer - au stade de l'évaluation préalable « la Value for Money » du projet PPP. L'existence d'une Value for Money positive permet de s'assurer de la bonne gestion des deniers publics et de la qualité de préparation du projet.

Elle constitue donc un paramètre important en vue de confirmer que le rapport coût/bénéfice du projet justifie sa réalisation. Plus spécifiquement la « Value for Money » de l'option PPP justifie que celle-ci est plus attractive que la passation de marché traditionnelle.

Les bonnes pratiques suggèrent que l'évaluation de la Value for Money soit poursuivie lors de :

- l'évaluation des offres par la personne publique pour permettre d'apprécier celle qui est économiquement la plus avantageuse
- la passation du contrat pour vérifier la présence d'une « Value for Money » positive et valider ainsi l'appréciation qui avait été formulée au stade de

l'évaluation préalable. Toutefois, il doit rester possible de renoncer à l'approche PPP à ce stade, et de procéder soit à une passation de marché classique soit de reporter, d'abandonner ou de restructurer le projet

- la durée de vie du projet au titre des démarches d'audit du programme PPP

« Value for Money » - De quoi s'agit-il ?

La notion de « Value for Money », ou VfM, s'interprète habituellement comme le rapport coût/bénéfice, ou qualité/prix, d'une proposition. Une telle définition fait apparaître qu'il s'agit d'une notion complexe qui fait l'objet d'interprétations multiples. La VfM se compose de trois éléments :

- Efficience : mise en œuvre des ressources de manière diligente
- Efficacité : mise en œuvre des ressources de manière adaptée au but poursuivi
- Economie : obtenir le résultat souhaité au meilleur prix.

Dans le contexte de la réalisation d'infrastructures publiques, la VfM peut être définie comme la combinaison optimale des coûts globaux sur la vie du projet et de la qualité de manière à satisfaire les besoins des utilisateurs. Elle fait référence au processus de prise de décision sur les méthodes de passation de marché applicables aux investissements publics.

La VfM comprend une dimension qualitative et une dimension quantitative. L'appréciation qualitative renvoie à des éléments difficilement quantifiables mais dont l'importance est reconnue telle que la qualité du service, l'efficacité dans l'exécution du contrat et dans la gestion, les effets du transfert du risque, l'impact sur le secteur public et le marché, ainsi que des aspects spécifiques au projet. L'appréciation quantitative repose sur l'analyse des coûts pour la personne publique dans les deux schémas.

1.1 Les vecteurs de la VfM

Qu'est-ce qui détermine la possibilité d'une VfM positive, c'est-à-dire que le secteur privé sera d'une plus grande efficacité dans la conception et la réalisation du projet ?

- Des objectifs de performances bien définis qui permettent d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers

- Des services reposant sur des infrastructures mais aussi sur le savoir-faire de l'opérateur privé
- **Une approche en coût global (sur tout le cycle de vie du projet)** : cette notion permet une flexibilité accrue, une plus grande cohérence et des économies sur la gestion de l'interface entre constructeur et exploitant (le contrat de PPP global se différenciant des différents contrats publics de construction et de gestion qui sont nécessaires pour la réalisation du projet en maîtrise d'ouvrage publique)
- Une taille et une durée du projet optimisées par rapport aux besoins
- Une pression concurrentielle accrue, incitant le secteur privé à formuler les meilleures propositions possibles
- L'existence d'opportunités d'amélioration de la conception que le secteur public n'est pas en mesure d'identifier seul
- La possibilité de générer des recettes annexes qui vont alléger le loyer à payer par la personne publique (laquelle pour des raisons juridiques n'est souvent pas en mesure de se livrer à des activités commerciales)
- Plus ces critères seront identifiés dans le projet et plus il y a des chances que l'analyse conclue à une VfM positive.

1.2 Conditions à la VfM

Une VfM positive sera plus facilement rencontrée lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- **Stabilité des besoins** : la dimension contractuelle du PPP rend plus coûteuses des modifications ultérieures dans les caractéristiques des prestations demandées, dans la mesure où ces modifications devront être négociées avec le partenaire privé, ce qui le met en position de force

- **Technologie stable et maîtrisée** : le risque technologique est difficilement finançable pour une entreprise privée car les banques ne sont pas enclines à prendre ce type de risque
- **Capacité du secteur privé à assumer des risques** : une grande partie de la VfM repose sur la problématique du transfert du risque et la capacité supposée du partenaire privé à le gérer mieux que la personne publique
- **Coûts de passation du marché maîtrisés**. Ceci pose un problème spécifique aux projets de petite taille dans la mesure où les coûts de transaction sont peu élastiques à la taille du projet
- **Coûts de financement raisonnables pour la personne privée** (tant en ce qui concerne la dette que le niveau d'exigence du retour d'investissements des fonds propres)
- **Capacité de la personne publique à imposer au partenaire privé le respect de ses engagements.**

L'étude des paramètres indiqués ci-dessus permet de se faire une première idée de la capacité du projet à générer une VfM positive. Une approche plus quantitative reste cependant nécessaire, et fait l'objet de la section suivante.

Etude de la « Value for Money » dans un projet de PPP

La Value for Money comporte une dimension qualitative et une dimension quantitative. **La dimension qualitative** consiste à prendre en considération les critères difficilement monétarisables tels que :

- La diffusion de technologie et de savoir-faire
- L'incitation à l'amélioration des services publics
- Le développement durable
- L'amélioration du service

La prise en compte des éléments qualitatifs, indispensable, est particulièrement importante lorsque les résultats de l'analyse quantitative ne permettent pas de trancher avec certitude.

La présente Note met l'accent sur **l'approche quantitative**, dans la mesure où celle-ci n'a d'intérêt que si elle repose sur une méthodologie la plus rigoureuse possible. **L'approche quantitative** consiste à comparer le coût du projet réalisé sous l'approche traditionnelle avec le coût du projet réalisé sous forme de PPP. La différence représente la VfM.

La méthodologie d'évaluation quantitative de la VfM doit permettre à la personne publique de l'établir de manière transparente et objective. Elle repose sur les flux financiers perçus par la personne publique comme résumé dans le tableau ci-dessous :

	Critères de VfM	Valorisation
<i>Avantages</i>	Approche en coût global	+
	Economie de coûts financiers (pendant la construction)	+
	Avantages pour les usagers	+
	Recettes de valorisation	+
	Transfert de risques	+

<i>Inconvénients</i>	Coûts de préparation et de transaction	-
	Différentiel de coût de financement	-
	Coûts de modifications	-
	Possibilités de difficultés dans le suivi et le respect des engagements	-
VfM nette du PPP		Somme nette des avantages et inconvénients

Il est à préciser que les méthodologies diffèrent suivant les pays, leur degré d'expérience dans les PPP et leurs traditions propres. L'approche proposée ci-dessous repose sur la comparaison des Valeurs Actuelles Nettes (VAN) des coûts du projet pour la personne publique selon le mode de réalisation.

2.1 La notion de Valeur Actuelle Nette

La Valeur Actuelle Nette (ou VAN, quelque fois désignée NPV, pour *Net Present Value*) revient à calculer la somme actualisée des flux financiers afférents au projet.

- L'approche se concentre sur les flux financiers plutôt que sur les flux économiques
- Le mécanisme de l'actualisation permet de comparer des flux qui interviennent à des dates différentes en les rapportant à leur valeur présente. Le principe de l'actualisation trouve sa source dans trois justifications principales :
 - La préférence pour le présent (toutes choses étant égales par ailleurs, un bien dont on peut disposer aujourd'hui a plus de valeur que si on ne peut en disposer que dans l'avenir)
 - Le coût d'opportunité (une dépense à effectuer aujourd'hui me prive de la possibilité de faire fructifier mes fonds qui sinon seraient disponibles pour être placés ou utilisés autrement)

- Le risque, qui s'applique à tous les flux financiers dès lors qu'ils sont décalés dans le temps
- L'actualisation consiste à affecter chaque flux futur d'un coefficient fonction de l'intensité de l'actualisation (le taux d'actualisation i) et de l'intervalle de temps entre le présent et la date du flux considéré. La formule du calcul de la VAN est la suivante :

$$VAN_n = CF_0 + CF_1/(1+i) + CF_2/(1+i)^2 + \dots + CF_n/(1+i)^n \text{ avec}$$

VAN_n : la valeur actuelle nette du projet au bout d'un nombre n d'années

CF_n : le cash-flow (flux financier) de la $n^{\text{ième}}$ année. S'il est de signe négatif, il correspond à une sortie nette de fonds (par exemple pour réaliser l'investissement initial) ; dans le cas contraire, il correspond à une rentrée nette de fonds (par exemple le cas où les recettes annuelles d'exploitation dépassent les coûts annuels).

i : le taux d'actualisation annuel

- Le calcul de la VAN impose donc de connaître la valeur des flux, et d'autre part, de déterminer le niveau du taux d'actualisation à utiliser. Le niveau du taux d'actualisation à utiliser est une question complexe qui connaît des réponses différentes suivant les pays. Certains pays utilisent **un taux unique** pour tous les projets (France, Royaume-Uni). D'autres utilisent **un taux sectoriel** en général déterminé par l'organisme chargé de la planification. Enfin, certains pays adoptent une approche au **cas par cas** qui tient compte du risque spécifique au projet (Australie, Allemagne, Afrique du Sud).

Le niveau du taux à retenir est particulièrement important car il pèse sur les résultats de l'évaluation : ainsi un taux élevé favorise le mode de réalisation où les revenus sont concentrés en début de projet et les dépenses plus éloignées dans le temps. Un taux d'actualisation élevé aura donc tendance à favoriser l'approche en PPP dans la mesure où celle-ci permet à la personne publique d'étaler ses paiements sur la durée du projet. Dans certains cas, une modification du taux

d'actualisation peut même conduire à inverser le résultat de l'analyse quantitative de la VfM.

Dans le but de retenir le critère le plus objectif possible, la méthodologie proposée pour le Maroc consiste à retenir comme taux d'actualisation le taux de financement à long terme du secteur public. Cette méthodologie a l'avantage de la simplicité et permet d'homogénéiser le traitement des projets.

2.2 Le comparateur de secteur public (CSP)

Pour les besoins de l'analyse, la personne publique procède à l'évaluation du coût du projet si elle décide de le réaliser en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). C'est ce que l'on appelle le comparateur du secteur public (CSP). Ce travail sera d'autant plus délicat à réaliser si les références correspondantes sont peu nombreuses, ou encore le projet est fortement innovant. Les principaux points à prendre en considération sont les suivants :

2.2.1 Coûts de financement

Les coûts de financement du CSP reposent sur l'hypothèse que le projet est financé intégralement par endettement public (sauf si des subventions ou financements concessionnels sont disponibles, auquel cas il devra en être tenu compte dans l'établissement du taux moyen de financement).

On appliquera donc le taux d'intérêt moyen applicable au moment de la réalisation du projet pour la dette publique à long terme en tenant compte des commissions et frais divers (principalement la commission d'arrangement, qui rémunère la banque pour le montage du dossier, et la commission d'engagement, qui rémunère la banque au prorata temporis pour la période où l'engagement est pris mais les fonds ne sont pas encore totalement déboursés).

La référence au coût de l'emprunt permet de donner une base objective au calcul du coût de financement, même si en réalité, in fine, c'est l'impôt qui finance le projet car la dette publique est remboursée par l'impôt. Le coût économique de l'impôt peut être sensiblement différent du coût d'emprunt. **Cette question fait l'objet de débats académiques complexes.** La méthode proposée dans cette note se concentre sur les flux financiers, et pour cette raison recourt au coût financier de l'emprunt public.

Le calcul des coûts financiers est particulièrement important car un partenaire privé va normalement encourir des coûts financiers supérieurs à ceux de la personne publique (un emprunteur public représentant normalement un risque plus faible qu'un emprunteur privé, ce qui conduit à des conditions financières plus attractives). Il s'agit donc d'un obstacle à la possibilité de dégager une VfM positive pour le PPP. Celle-ci n'apparaîtra que si d'autres éléments viennent compenser cet aspect négatif.

2.2.2 Coûts de préparation et de gestion

Ces coûts concernent l'ensemble des dépenses nécessaires à la préparation du projet. Ils doivent inclure les dépenses du personnel tout comme les frais liés aux consultants externes pour la réalisation des études préparatoires.

Les coûts de gestion doivent être estimés en fonction du temps passé et de la charge salariale occasionnée, ainsi que le cas échéant des dépenses de consultant ou d'audit externe.

2.2.3 Coûts d'investissement

La détermination des coûts d'investissement est d'autant plus aisée que la personne publique dispose d'une expérience conséquente. Elle inclut une provision pour aléas et imprévus, fonction du montant total de l'investissement.

Homogénéiser le périmètre

Il est important que les coûts du CSP soient estimés sur une base comparable au PPP.

- Le PPP peut comporter des activités qui permettent de générer des recettes de valorisation (activités commerciales annexes), lesquelles peuvent être plus difficiles à réaliser pour la personne publique pour des raisons juridiques.
- L'un des avantages du PPP est une moindre tendance à la révision du périmètre après la signature du contrat.

Références statistiques

Dans la mesure où la plus grande partie du travail de création d'un CSP consiste dans le référencement d'activités antérieures de nature similaire, et l'étude de statistiques pour parvenir à des conclusions, il est important de s'assurer que l'origine et la nature des hypothèses sont enregistrées. Ainsi, les hypothèses peuvent être examinées indépendamment et, si nécessaire, remises en question et modifiées lorsque des erreurs sont identifiées, ou que des informations plus récentes sont obtenues.

Evolution des technologies

L'évolution des technologies et de la productivité peut rendre non pertinentes les références statistiques. L'avis d'expert devra être pris en compte à ce titre.

Le biais d'optimisme

L'expérience montre que les coûts d'investissement font l'objet au stade de la préparation d'une sous-évaluation systématique par la personne publique. C'est ce qu'on appelle le « biais d'optimisme ». Les raisons peuvent être variées :

- Le biais d'optimisme est un biais cognitif dont les recherches les plus récentes en psychologie ont montré qu'il représente un mode de fonctionnement fondamental de l'esprit humain, et qu'il est très difficile de s'en débarrasser

- Le déficit d'expertise ou de compétence peut conduire à une compréhension insuffisante des difficultés et des risques spécifiques du projet
- Il peut exister une tendance à la sous-évaluation car les responsables en charge du projet peuvent trouver intérêt à réaliser le projet alors qu'ils seront peu affectés par les conséquences négatives d'une sous-évaluation éventuelle
- La personne publique n'est pas soumise à des incitations suffisantes pour la motiver à contenir et optimiser les coûts. Dans certains cas, y compris dans des pays où les mécanismes de contrôle sont bien développés, détournements de fonds et corruption concourent à augmenter le prix des travaux au-delà de l'estimation initiale

Le biais d'optimisme peut soit faire l'objet d'un retraitement à travers la prise en compte du risque, soit être pris en compte au moyen d'un coefficient multiplicateur (pratique britannique). Cette dernière approche est délicate à mettre en œuvre car elle risque de faire double emploi avec l'ajustement réalisé dans le cadre de la prise en compte du risque.

2.2.4 Coûts d'exploitation et de maintenance

L'évaluation des coûts d'exploitation et de maintenance pose généralement moins de difficultés. Il convient de prendre en compte les dépenses d'assurance, les risques couverts devant bien évidemment être déduits du calcul de la valeur du risque transféré au secteur privé. Les maintenances périodiques devront être prises en considération.

Indexation

Les coûts font l'objet d'une indexation, essentiellement liée à l'inflation. Il faut donc formuler des hypothèses d'indexation cohérentes pour les deux schémas. Le taux d'inflation doit concerner directement les éléments dont on veut estimer le coût. Dans le cas d'estimations relatives aux coûts de construction, il faut utiliser le taux d'inflation dans l'industrie de la construction, et non le taux d'inflation de l'économie dans son ensemble.

Recettes de valorisation

Les recettes de valorisation sont les recettes que le partenaire privé peut mettre en place lors d'activités commerciales (par exemple location d'espaces pour des manifestations, restauration, etc.). Il est généralement plus difficile à la personne publique de développer ce type d'activité.

Période de comparaison

La comparaison entre PPP et MOP doit se faire sur une période comparable. On prend donc comme référence la durée prévue par le contrat PPP. Le point de départ doit être commun aux deux schémas.

2.3 L'ajustement du comparateur de secteur public : l'hypothèse de la neutralité compétitive

Les ajustements liés à la neutralité compétitive sont relatifs à la nécessité de placer le secteur public et le secteur privé sur un pied d'égalité avant toute comparaison. Cela implique de retrancher les avantages ou désavantages dont pourrait bénéficier la personne publique du fait de son statut.

En pratique, il s'agit essentiellement de l'assujettissement à certains impôts et taxes.

2.4 L'ajustement du CSP : la prise en compte du risque

Enfin le CSP doit incorporer la valeur du risque assumé par le partenaire privé dans l'option PPP. Le traitement du risque représente l'une des principales valeurs ajoutées du recours au PPP. Il doit donc faire l'objet d'un soin particulier dans l'analyse.

Le traitement du risque comporte plusieurs étapes :

a. Identification

L'ensemble des risques potentiels du projet peuvent être regroupés dans un registre des risques. Cette phase est essentielle pour une bonne qualité de préparation du projet.

b. Atténuation

Il s'agit de recenser les solutions qui peuvent diminuer l'intensité du risque. Par exemple, il est possible de souscrire une assurance pour couvrir certains risques, ce qui en pratique transfère le risque à un tiers. L'atténuation du risque peut avoir un coût, dans le cas précédant, le paiement de primes d'assurance, ce qui doit conduire à se demander si le coût de la prise en charge est favorable économiquement.

c. Allocation

Les risques résiduels (non transférés) sont alloués soit à la personne publique soit au partenaire privé. Le principe directeur de l'allocation consiste à allouer le risque à la partie la mieux à même de le prendre en charge :

- La partie la mieux à même d'influer sur la réalisation du risque
- La partie qui peut le mieux en gérer / supporter les conséquences

Le travail ci-dessus trouve son aboutissement dans la mise au point d'une matrice de risques qui pour chaque risque, précise comment il est alloué. Bien que chaque projet soit spécifique, il peut être utile de partir d'une matrice standard, et de s'interroger sur la manière dont les caractéristiques spécifiques du projet conduisent à s'en écarter.

d. Valorisation

La valorisation du risque est une phase délicate qui comporte elle-même différentes étapes :

- *Analyse et classification*

Dans la pratique, il est courant que la matrice des risques comprenne un grand nombre de risques différents. Le découpage fin du risque est en effet ce qui permet de générer de la VfM. Néanmoins, l'étape de la valorisation demande de simplifier ce travail, et de ne prendre en compte que des catégories générales.

Un exemple d'approche simplifiée est donné dans le tableau suivant, qui s'inspire de la pratique de la MAPP (France) :

Phase	Risque	Exemple
Conception réalisation	Etude	Risque lié aux terrains ou à un défaut de conception
	Modification	Demande de modification du dimensionnement du projet
	Maintien d'activité	Construction en site occupé
	Défaillance	Défaillance d'un prestataire
Exploitation	Interface	Surcoûts liés aux interfaces entre co-contractants
	Evolutions	Demande d'évolution des prestations
	Performances	Défaut d'un prestataire, incapacité à atteindre les performances attendues
Maintenance	Interface	Surcoûts liés aux interfaces entre co-contractants
	Performance	Défaut d'un prestataire, incapacité à atteindre les performances attendues

○ *Probabilité d'occurrence/impact*

En fonction de la connaissance que l'on peut avoir du risque, différentes méthodologies sont possibles pour tenter d'identifier l'impact du risque, lequel résulte du croisement de la probabilité d'occurrence du risque avec sa sévérité (impact monétaire). Elles reposent soit sur l'expérience passée, soit sur une analyse effectuée par des experts.

▪ **Loi discrète**

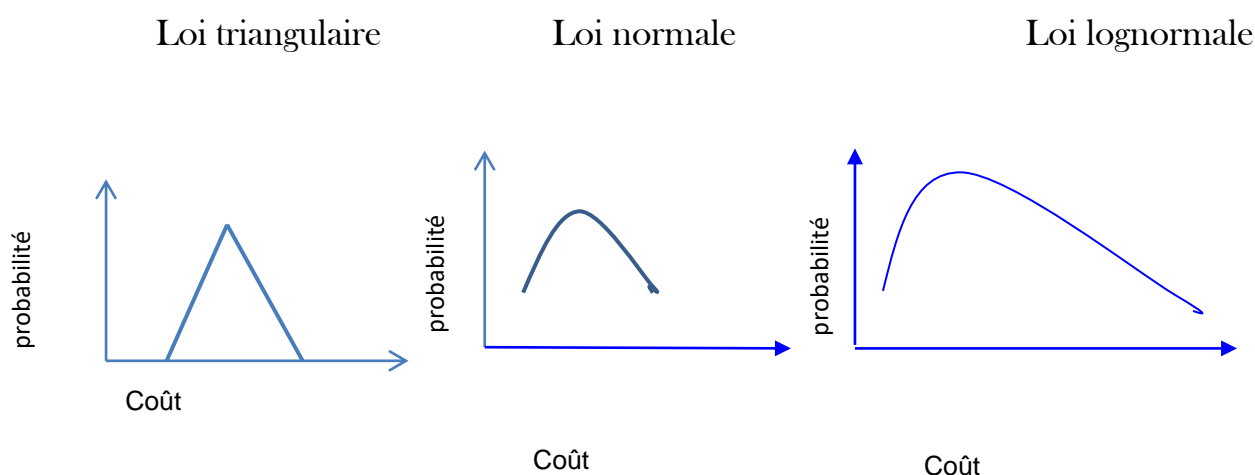
Une méthode possible consiste à attribuer une probabilité d'occurrence entre 1 et 5 (correspondant chacune à un intervalle de probabilité) et un impact de coût (en pourcentage du montant du projet) entre 1 et 5 également, ce qui permet d'identifier les risques les plus pénalisants (en rouge dans le tableau ci-après) :

			Consequence sur le cout				
			Plus de 25%	10 à 25%	3 à 10%	1 à 3 %	moins de 1%
Echelle			5	4	3	2	1
Probabilité	Plus de 70%	5	très élevé	élevé	élevé	moyen	faible
	40 à 70%	4	élevé	élevé	moyen	moyen	faible
	20 à 40%	3	élevé	moyen	moyen	faible	faible
	5 à 20%	2	moyen	moyen	faible	faible	faible
	0 à 5%	1	faible	faible	faible	faible	très faible

Il conviendra en particulier d'effectuer ce travail pour analyser l'impact du risque de retard dans la réalisation du projet.

▪ **Loi continue**

Cette approche est plus appropriée pour les projets importants mais elle nécessite de disposer de repères statistiques suffisants. On distingue habituellement trois types de lois : triangulaires, normales, lognormales.



Sauf si la personne publique a accumulé une large expérience, l'analyse du risque sous forme de loi continue implique de se reposer sur l'expertise de consultants extérieurs.

○ *Valorisation*

La valeur totale du risque correspond à la somme des probabilités multipliée par l'impact correspondant. Prenons l'exemple d'un risque à loi discrète :

Risque	Impact (% coût du projet)	Probabilité	Valeur du risque (% coût du projet)
<i>Dépassement coût de construction</i>			
	0	5%	0%
	5%	40%	2%
	10%	20%	2%
	20%	20%	4%
	25%	15%	3,75%
Valeur			Somme = 11,75%

Ce travail doit être effectué pour chaque risque identifié. On peut ainsi calculer la valeur des risques transférés au partenaire privé, et la valeur des risques conservés par la personne publique.

- *Utilisation de la méthode de Monte-Carlo*

Une approche alternative met en oeuvre la méthode de Monte-Carlo. Celle-ci consiste à effectuer par informatique un grand nombre (plusieurs milliers) de simulations en fonction des lois identifiées pour les risques. Les résultats obtenus permettent de construire une courbe de distribution du risque, et donc de lui attribuer une valeur.

On peut notamment utiliser le critère de la valeur à risque : suivant le niveau de confiance X% retenu, on calcule le niveau de valeur du risque défini avec une certitude égale à X%. Le coût du projet sera inférieur à cette valeur avec une certitude de X%. Suivant l'aversion au risque de la personne publique et le type de projet, le niveau de confiance retenu est habituellement compris entre 75% et 95%.

Cette approche n'a d'intérêt que lorsqu'on possède un degré d'assurance raisonnable sur la pertinence des lois identifiées de distribution du risque. En tout état de cause, la fiabilité des résultats produits par cette méthode ne pourra être supérieure à la qualité des données entrantes. Il faut donc veiller à éviter l'impression de sécurité « scientifique » dégagée par cette méthode lorsqu'on ne dispose pas de références statistiques suffisantes pour étayer le travail. Faute de données suffisantes, le recours à des lois discrètes pourra donc être préféré.

2.5 Le coût de l'option PPP

Le travail réalisé pour évaluer le CSP doit être effectué de la même manière pour l'approche en PPP.

Le coût net pour la personne publique du PPP est ici constitué :

- Des coûts de préparation et transaction
- Des paiements (loyers) à verser au partenaire privé sur la durée du contrat ;
- Des coûts de financements (dans la mesure où le partenaire privé céderait une partie de ses créances sur la personne publique à des établissements financiers, suivant une formule équivalente à une cession Dailly, en droit français)
- De la valeur des risques qui sont conservés par la personne publique dans le cadre du PPP.

La détermination du montant anticipé des loyers s'effectue à l'aide de la modélisation financière et prend en compte l'ensemble des coûts du partenaire privé :

- Les coûts d'investissements (conception, construction, mise en service)
- Les coûts financiers (intérêts et commissions versés aux partenaires financiers)
- Les coûts d'exploitation et de maintenance
- La rémunération du capital investi

La difficulté consiste à anticiper ex ante les offres que le secteur privé sera en mesure de présenter. La base de départ est bien évidemment celle qui est utilisée pour l'établissement du CSP. Pour chaque poste, il convient alors de se demander si le secteur privé peut être plus performant que la personne publique, pour quelles raisons, et de chiffrer cet avantage.

La personne publique aura intérêt, pour réaliser cette tâche, à s'appuyer sur l'aide d'un consultant expérimenté et à procéder à un test de marché (*market testing*) consistant à sonder l'appétit des opérateurs potentiels pour la transaction proposée. Elle sera rarement en mesure de proposer des évaluations chiffrées détaillées mais elle peut donner une idée de la perception du risque par les investisseurs et de leur capacité à le prendre en charge. Un travail similaire peut être conduit auprès des établissements bancaires pour anticiper la capacité du marché à financer le projet.

Les coûts de transaction des PPP constituent un obstacle possible à l'apparition de VfM. Les PPP représentent une forme de financement de projet et occasionnent dès lors des frais élevés de préparation et de documentation, qui ne sont pas proportionnels aux montants des projets. C'est la raison pour laquelle les petits projets auront plus de difficultés à être justifiés économiquement, sauf si tous les documents peuvent faire l'objet d'une standardisation poussée.

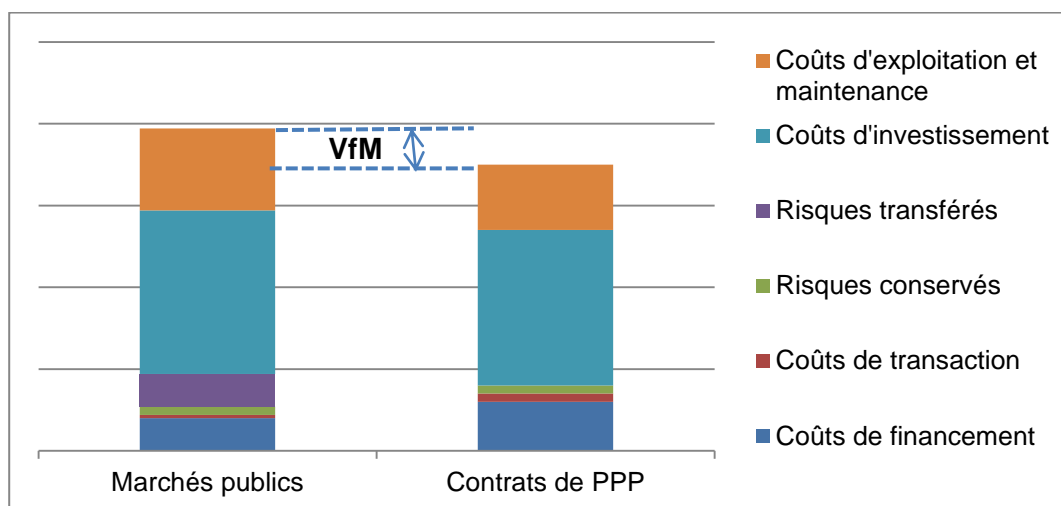
Les coûts de construction peuvent être affectés d'un coefficient d'optimisation traduisant la plus grande capacité du partenaire privé à négocier efficacement avec les fournisseurs et constructeurs. En sens inverse, il est possible que le partenaire privé choisisse d'augmenter les coûts d'investissement de manière à être en mesure de diminuer les charges de maintenance, par exemple en sélectionnant des matériaux de qualité supérieure. Cette option est plus difficile à mettre en œuvre dans le cadre de marchés publics où les constructeurs et les opérateurs ne sont pas les mêmes intervenants.

La réalisation en PPP peut entraîner une réalisation plus rapide qu'en MOP. Il convient alors de prendre en compte cet avantage s'il est significatif (au moins 6 mois). Il s'agit ici d'une exception au principe de la comptabilisation exclusive des flux financiers, car la différence de calendrier se traduit par un avantage socio-économique qu'il convient de monétiser. La méthodologie applicable à la prise en considération de l'avantage de calendrier sera spécifique à chaque secteur et cohérente avec les études de faisabilité qui ont déterminé le taux de rentabilité économique du projet.

La valeur résiduelle ne peut être prise en considération que pour des projets où un écart important de calendrier entre les deux modes de réalisation est à prévoir, et où par ailleurs la durée du contrat n'est pas très longue. En effet le jeu de l'actualisation sur une longue période conduit à affaiblir considérablement l'impact d'un effet intervenant en fin de contrat. Par exemple, 100 euros à verser dans 25 ans et actualisés au taux de 5% ne représentent qu'une valeur actuelle de 29,5 euros.

2.6 La comparaison entre CSP et PPP

Le travail de comparaison entre la CSP et l'option PPP peut être représenté graphiquement comme dans l'exemple qui suit :



Cette analyse permet d'identifier la structure de coût comparée du CSP et de l'option PPP. Elle peut constituer un outil utile pour affiner le travail en vue d'identifier les domaines où l'effort peut être poursuivi pour dégager une VfM encore supérieure.

« Value for Money » dans l'Évaluation des offres soumissionnées

L'approche quantitative de la VfM peut également être utilisée pendant la phase de passation du marché, lors de l'évaluation des offres remises par les soumissionnaires.

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous montre le comparatif simplifié d'un CSP corrigé du risque et de la meilleure offre issue de l'appel d'offres. Il montre comment la valeur monétaire attribuée aux risques peut mettre en évidence la « VfM ». Le tableau étant simplifié, il n'inclut que certains des risques les plus importants, à des fins d'illustration.

	Meilleure Offre	CSP
VAN de base - Coût total du projet	141	125
Valeur des risques		
Risque de Conception	Risque pris par le partenaire privé	2
Risque de Dépassement des Coûts et de la Durée de Construction	Risque pris par le partenaire privé	8
Risque Technologique	Risque pris par le partenaire privé	12
Risque de Changement de Loi	6 ¹	6
VAN corrigée du risque	147	153

Dans l'exemple ci-dessus, l'offre PPP propose une « value for money » meilleure que le CSP. Malgré une VAN de base de l'offre proposée supérieure au CSP, la comparaison devient favorable au PPP dès lors que l'on prend en compte la valeur du risque transféré au partenaire privé.

Le prix de l'offre PPP apparaît supérieur en premier lieu parce qu'il ne contient pas seulement les coûts d'investissement, mais aussi la valorisation par l'entreprise privée

¹ Le risque qui n'a pas été transféré au secteur privé est conservé par la personne publique. Par conséquent, la valeur de ce risque doit être ajoutée à la VAN corrigée du risque de l'offre PPP pour une comparaison pertinente.

des risques du projet qu'elle inclut dans son offre. Toutefois d'autres éléments peuvent affecter cette valorisation, telle que la différence des coûts de financement.

A côté du financement et de l'évaluation des risques, le troisième domaine où il est important de prendre en compte la « VfM » est celui de l'évaluation des offres des entreprises privées dans le cadre d'un processus concurrentiel, sur la base de *critères d'attribution du marché préalablement définis*. Le défi de sélectionner la bonne offre consiste en l'évaluation de l'offre proposant la meilleure «VfM».

Il convient dans un premier temps de définir la pondération du critère prix en regard des critères qualitatifs. Ce ratio est souvent de l'ordre de 50%. On procède dans un 2^e temps à l'évaluation qualitative.

3 Exemple d'application

Considérons un projet d'autoroute où 50% de la note repose sur le critère de prix. Les 50% restants sont donc attribués sur la base de critères qualitatifs.

Les objectifs suivants ont été établis :

- A. Réduire le temps de trajet entre la ville A et la ville B de 30 minutes**
- B. Réduire l'incidence d'accidents mortels ou causants des blessures sérieuses sur la route actuelle de 80% la première année**
- C. Réduire l'incidence d'accidents légers de 50% la première année**
- D. S'assurer que l'autoroute demeure dégagée d'obstructions, débris ou tout obstacle au libre trafic 98% du temps**
- E. S'assurer que les travaux de maintenance ou de réparation n'augmentent pas le temps de trajet moyen de plus de 10%**

La personne publique va donc examiner lors de l'évaluation des offres les propositions des candidats dans chacun des domaines spécifiques. La pondération de chacun des critères va varier en fonction de leur importance telle que résultant de la politique publique à cet égard.

Objectif A : La personne publique va s'intéresser à la qualité de la conception de l'autoroute, la capacité de celle-ci et la façon dont les intersections avec les autres routes sont conçues afin de minimiser les risques d'encombrement.

Objectifs B et C : La personne publique va examiner les propositions des candidats en matière de sécurité. Sont-elles conformes aux normes en vigueur ? Quelles mesures supplémentaires relatives à la sécurité sont susceptibles d'avoir un impact positif sur la réduction des accidents sur la nouvelle autoroute ? Par exemple, les candidats proposent-ils des barrières de sécurité supplémentaires, ou des barrières plus solides ?

Objectif D : La personne publique va s'intéresser aux propositions des candidats liées au dispositif opérationnel de l'autoroute. Ceci peut comprendre des dispositifs de surveillance, le nombre et la fréquence des patrouilles affectées à l'autoroute à diverses heures du jour et de la nuit, ainsi que leurs tâches et la façon dont ces tâches sont contrôlées.

Objectif E : La personne publique va examiner la qualité de la conception proposée et les techniques de construction, notamment la qualité et la quantité des matériaux proposés. Ainsi pourrait-elle juger de la probabilité de devoir réaliser des travaux de réparations réguliers, et de la fréquence à laquelle il faudra reconstruire certaines sections détériorées. Il sera également nécessaire d'estimer comment le candidat envisage de gérer les périodes de maintenance. Prévoit-il, par exemple, de réaliser les travaux de maintenance uniquement la nuit, afin de minimiser les perturbations ?

En outre la personne publique va prendre en compte d'autres éléments de l'offre, comme par exemple sa crédibilité, notamment en ce qui concerne son plan de financement, ainsi que les questions environnementales.

Dans ce projet hypothétique, l'offre gagnante provient du **Candidat 3**, qui pourtant ne propose pas le prix le plus bas (ni le plus élevé). Mais il obtient une bonne note pour la qualité globale de ses propositions mesurées de façon qualitative. Il n'est pas surprenant que dans le cas d'espèce, le **Candidat 3** ne propose pas le plus bas prix, puisque le coût des projets de meilleure qualité est plus élevé.

On peut voir dans la matrice de notation que le **Candidat 2**, en dépit de son prix moindre, obtient au final la note la plus basse, car la qualité de ses propositions est moins bonne que celle des deux autres candidats. Une fois de plus, cela n'est pas surprenant, puisqu'il est facile de faire une offre moins chère en réduisant la qualité au minimum.

En ce qui concerne le **Candidat 1**, malgré son prix qui est le plus élevé, il est bien prêt d'obtenir le nombre de points nécessaires pour remporter ce marché, car ses propositions sont de grande qualité. Toutefois, dans son cas, le ratio qualité/prix n'est pas suffisant pour qu'il emporte le marché.

Une fois l'offre gagnante sélectionnée, il peut être utile d'effectuer une nouvelle comparaison avec le CSP ajusté afin de s'assurer de l'existence d'une VfM positive.

La matrice de notation du projet qui récapitule l'ensemble des critères et des notes respectives ressemblera au tableau ci-dessous :

Critères d'Attribution	Nombre maximum de points	Candidat 1	Candidat 2	Candidat 3
Prix (exprimé en tant que VAN des coûts sur l'ensemble de la durée de vie - le candidat proposant le prix le plus bas obtenant le plus de points)	50	40	50	45
Conception et capacité (Objectif A)	15	11	8	10
Mesures de sécurité destinées à réduire les accidents mortels ou graves (Objectif B)	10	9	5	8
Mesures de sécurité destinées à réduire les accidents légers (Objectif C)	5	4	2	4
Plan opérationnel(Objectif D)	7,5	7	5	6
Solidité et qualité des matériaux proposés et plan de maintenance (Objectif E)	5	4	3	4
Considérations environnementales	2,5	2	0	1
Crédibilité globale de l'offre	5	3	3	3
Note Globale	100	80	76	81

Conclusion

Le calcul de la VfM est un exercice qui exige expérience et discernement. Ce n'est pas une science exacte mais un outil d'aide à la décision. Il convient donc de soumettre les résultats obtenus à un regard critique. Par exemple une valorisation du risque qui représenterait 50% de la valeur du projet, alors que l'ordre de grandeur habituel est plutôt de 15 à 20%, amènerait à s'interroger sur la qualité du résultat.

L'expérience de certains pays a montré que la procédure de calcul de la VfM a parfois tendance à se transformer en un exercice mécanique, purement formel, dont les résultats sont connus à l'avance et auquel il n'est recouru que pour satisfaire aux obligations réglementaires. Pour éviter de tomber dans ce travers, la personne publique doit être en mesure de justifier toutes les hypothèses retenues, de les débattre à travers des comités projet rassemblant une diversité d'acteurs, et enfin de faire le meilleur usage des garde-fous institutionnels tels que la commission PPP qui doit avoir accès à une information de qualité.

Par ailleurs, au fur et à mesure de l'avancement de la préparation du projet, la qualité de l'information disponible s'améliore. Cela peut conduire à nuancer, voire à remettre en cause des conclusions dégagées à un stade plus précoce. Il peut se produire par exemple que les résultats de l'appel d'offres ne soient pas conformes à ce qui avait été anticipé au stade de l'évaluation préalable. Dans un tel cas, il convient que les autorités se réservent la possibilité de remettre en cause des orientations arrêtées plus en amont.

Enfin, bien que chaque projet ait ses spécificités, l'évaluation de la VfM sera d'autant plus pertinente qu'elle sera standardisée de manière à permettre des comparaisons entre projets. La méthodologie de calcul de la VfM a donc vocation à évoluer et à être précisée avec le retour d'expérience.