



# Guide des Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP)

## Manuel de bonnes pratiques

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

## Remarques générales sur cette publication

\*

\* \*

Ce manuel de bonnes pratiques pour les contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) a été réalisé par la Division PPP de la Direction des Entreprises et Etablissements Publics (DEPP) du Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc.

La réalisation de ce guide a bénéficié du soutien de l'Union européenne dans le cadre d'un projet de Jumelage, et du soutien de la Banque Africaine de Développement dans le cadre d'un appui du KOAFEC (Korea Africa Economic Cooperation).

Ce guide s'adresse aux Administrations et à toutes les entités publiques au Maroc qui envisagent la possibilité de mettre en œuvre un projet PPP pour des travaux de conception, de financement de tout ou partie, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestations de services nécessaires à la fourniture d'un service public.

La compréhension des méthodes de montage des projets et des contraintes auxquelles sont soumis les acteurs publics permettra également au secteur privé de mieux se positionner face aux projets PPP et de construire ainsi les bases de véritables relations partenariales avec le secteur public.

Ce guide est donc destiné à servir de référence pour les investisseurs potentiels dans des projets PPP au Maroc.

## Préface

Au cours des quinze dernières années, le Maroc a réalisé de grandes avancées en matière de développement économique et social à travers notamment la diversification du tissu productif national, un meilleur maillage en termes d'infrastructures et d'équipements et la réduction progressive des disparités territoriales et sociales. Pour améliorer la productivité du tissu économique, attirer davantage l'investissement privé national et international et réduire les coûts des facteurs, le développement des infrastructures constitue une priorité nationale qui permettra au Maroc d'être un maillon fort dans les échanges commerciaux internationaux et plus particulièrement entre les continents africain et européen et dans le pourtour méditerranéen.

Dans cette optique, les pouvoirs publics ont fait le choix d'amplifier l'effort d'investissement public pour renforcer l'offre en infrastructures et services de qualité, à travers l'augmentation des budgets d'investissement de l'Etat et de ses démembrements et ce, par le recours au partenariat public-privé (PPP) pour bénéficier des atouts et des capacités d'innovation, de financement et de gestion du secteur privé.

Aujourd'hui, le Maroc dispose de tout l'arsenal légal et réglementaire relatif aux contrats PPP mis en place en 2015. Celui-ci tire les leçons de la longue expérience du Maroc en matière de concession et de PPP mais aussi des limites du dispositif antérieur, ce qui permettra d'amplifier le recours aux PPP en tant qu'outil innovant de la commande publique, destiné à contribuer à l'accélération des investissements publics dans les infrastructures et services à caractère économique et social. Ce nouveau cadre légal et réglementaire repose essentiellement sur le développement d'une nouvelle culture de la gestion de la commande publique, basée sur l'évaluation préalable des besoins, l'analyse des performances, la maîtrise des coûts et le partage optimisé des risques.

Outre la mise en place du cadre légal et réglementaire, une Division PPP a été créée au sein de la DEPP relevant du Ministère de l'Economie et des Finances avec pour missions principales d'assister les départements ministériels dans l'élaboration et la conduite de leurs projets PPP, de fournir une expertise ad hoc notamment auprès de la Commission interministérielle PPP, de standardiser et homogénéiser les pratiques en matière de PPP, et d'effectuer une veille concernant l'évolution de ce domaine. Cette Division a préparé ce guide méthodologique avec l'appui de consultants spécialisés, pour une meilleure compréhension des concepts et approches utilisées et pour faciliter leur mise en œuvre.

Le Directeur de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

*« Nous invitons le gouvernement à établir un plan d'action intégré, fondé sur le partenariat entre les différents départements ministériels et les institutions concernées, en vue de trouver les moyens de financement des projets et de définir un échéancier précis pour leur mise en œuvre. »*

Sa Majesté le Roi Mohamed VI

Extrait du Discours du Trône du 30 juillet 2015

Les hautes orientations royales affirmées dans le discours de la Fête du Trône du 30 juillet 2015 et le discours du 62<sup>e</sup> anniversaire de la Révolution et du Peuple (20 août 2015), ont confirmé le rôle des Partenariats Public Privé pour le développement des infrastructures et des services sociaux de base, notamment dans les régions les plus déshéritées du Royaume. Elles font suite aux directives suivantes données par Sa Majesté dès 2012 :

*« Nous réitérons donc Notre appel au gouvernement pour qu'il assure les conditions de convergence entre les différentes stratégies sectorielles, et qu'il se dote d'outils de veille et d'instruments de suivi et d'évaluation pour assurer leur cohérence et mesurer leur efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds qui leur sont affectés. De même, il lui appartient de faire preuve de créativité dans la recherche d'alternatives de financement susceptibles d'imprimer une forte impulsion à de telles stratégies.*

*Nous insistons, à cet égard, sur la nécessité de développer les mécanismes de contractualisation et de partenariat public-privé, dans le but d'optimiser les investissements.*

Sa Majesté le Roi Mohamed VI

Extrait du Discours du Trône du 30 juillet 2012

## Table des matières

Avant-propos.....	1
<b>1. Comprendre le concept et la définition des contrats de PPP.....</b>	<b>4</b>
1.1. Comment est défini le contrat de Partenariat Public-Privé ? .....	4
1.2. Les objectifs du recours aux contrats de PPP.....	6
1.3. Les missions du partenaire privé.....	6
1.4. Rôle financier de la personne publique dans les projets de contrat de PPP .....	6
1.4.1 Les projets incluant un paiement par l'utilisateur.....	6
1.4.2 Les projets exclusivement rémunérés par la personne publique .....	7
1.4.3 Typologie des rôles financiers joués par la personne publique .....	8
<b>2. Les PPP dans le cadre d'une Programmation et Gestion responsable des investissements publics .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Identification des projets.....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Identification du besoin.....	12
2.1.2 Sélection du projet.....	12
2.1.3 Etude de préféabilité.....	13
2.1.4 Prioriser les projets .....	14
<b>2.2. L'Evaluation préalable .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Le rôle de l'Evaluation préalable .....	14
2.2.2 Le contenu de l'Evaluation préalable.....	15
2.2.3 Facteurs de l'Evaluation préalable : accessibilité et soutenabilité .....	15
2.2.4 Facteurs de l'Evaluation préalable : la gestion des risques .....	16
2.2.5 Facteurs de l'Evaluation préalable : le rapport qualité / prix, « Value for Money » .....	18
2.2.6 Facteur de l'Evaluation préalable : le Comparateur du Secteur Public (CSP).....	19
2.2.7 Facteur de l'Evaluation préalable : le calcul de la Value for Money .....	19
2.2.8 Procédure d'approbation de l'Evaluation préalable .....	19
<b>2.3. Préparation du Projet.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4. Procédures d'attribution des contrats de PPP .....</b>	<b>21</b>
2.4.1 Flexibilité .....	21
2.4.2 Dispositions communes aux différentes procédures.....	21
2.4.3 Dialogue compétitif.....	22
2.4.4 Appel d'offres ouvert ou avec présélection.....	28
2.4.5 Procédure négociée.....	29
2.4.6 Cas d'un soumissionnaire unique.....	29
2.4.7 Offre spontanée .....	29
2.4.8 Mesures en faveur des entreprises nationales .....	32
2.4.9 Signature du contrat et clôture financière.....	32
<b>2.5. Mise en œuvre du projet PPP .....</b>	<b>32</b>
<b>3. Le Financement des projets PPP .....</b>	<b>35</b>
3.1. Les techniques de financement des projets de PPP.....	35
3.2. Les structures et les sources de financement pour les projets PPP .....	36
3.3. Apporteurs de capitaux .....	36
3.3.1 Les investisseurs en fonds propres.....	36
3.3.2 Les apporteurs de capitaux empruntés (dette) .....	37
Listes des annexes .....	38
Annexe 1 - Questionnaire d'identification de projet .....	39
Annexe 2 - Plan-type du rapport d'évaluation préalable.....	50
Annexe 3 : Plan-type pour les termes de référence visant à recruter des consultants chargés de préparer le rapport d'évaluation préalable.....	54
Annexe 4 : Matrice de risque type.....	60

## ACRONYMES

BOT	Build Operate Transfer
CSP	Comparateur du Secteur Public
DBFO	Design Build Finance and Operate
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
EEP	Etablissements et Entreprises Publics
IPP	Independent Power Plant
OEPA	Offre économiquement la plus avantageuse
PIB	Produit Intérieur Brut
PFI	Private Finance Initiative
PPI	Participation Privée dans l'Infrastructure
PPP	Partenariats Public-Privé
SPV	Special Purpose Vehicle
VAN	Valeur Actuelle Nette
VfM	Value for Money (rapport qualité prix)

## Avant-propos

---

Le Maroc a fait le choix d'intensifier ses chantiers de réformes dans divers domaines, pour diversifier ses sources de croissance, améliorer son climat des affaires et accélérer son développement territorial et humain.

A cet effet, des stratégies sectorielles ont été engagées et des projets structurants ont été lancés en partenariat et avec l'appui du secteur privé, d'où la volonté du gouvernement d'amplifier le recours aux PPP pour accélérer l'amélioration de l'offre publique en infrastructures et services de base, renforcer la compétitivité du pays et améliorer les conditions de vie des populations. La loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, entrée en vigueur début 2015, résulte de cette volonté.

En parallèle les Etablissements et Entreprises Publics (EEP) jouent un rôle important dans la dynamique économique et sociale du pays, en particulier à travers la mise en œuvre des politiques publiques, la fourniture des services de base, la réalisation d'infrastructures et l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, les EEP contribuent aux efforts consentis par les pouvoirs publics pour renforcer l'investissement public et privé. Le Maroc a connu des succès considérables dans le développement de son programme d'infrastructures, notamment grâce au dynamisme et à l'innovation desdits EEP.

Le Maroc entend donc poursuivre ses efforts de soutien aux stratégies sectorielles en tenant compte de la double exigence sociale et économique, tout en veillant au maintien de l'effort d'investissement public et à son optimisation, en tant que moteur de croissance soutenue.

A cet effet, il est nécessaire que des solutions nouvelles soient identifiées et mises à profit afin que le développement des infrastructures économiques et sociales du Maroc se poursuive et puisse s'accélérer, dans le respect des objectifs de limitation de l'endettement et du déficit public. L'amplification du recours au Partenariat Public Privé représente l'une de ces solutions.

En effet l'expérience internationale a démontré les avantages structurels des PPP dans l'amélioration des services d'infrastructures économiques et sociales au profit des usagers, la réalisation plus fréquente d'ouvrages publics dans les délais et avec des budgets maîtrisés, avec un étalement de la dépense publique dans le temps et un meilleur rapport qualité / prix pour le service public, et leurs impacts positifs sur l'emploi, l'économie, et la compétitivité d'un pays.

Le Maroc dispose déjà d'une expérience solide, concrète et multisectorielle en matière de participation du secteur privé dans des projets d'infrastructures, par exemple : production d'électricité (centrale à charbon de Jorf Lasfar, centrale au gaz de Tahaddart, projet éolien de Tarfaya, centrale de Safi, projets solaires de Ouarzazate), agriculture (projet d'irrigation d'El Guerdane), ports (Tanger-Med), transport urbain, distribution urbaine d'eau et d'électricité.

Le Maroc peut ainsi capitaliser sur l'expérience acquise au cours de ces projets pour développer de façon efficace son programme PPP, notamment dans les secteurs non marchands.

Le recours aux PPP répond aussi à des besoins de financement croissants, au souci d'une allocation optimale des ressources, tout en faisant profiter le secteur public du savoir-faire et des modes de gestion du secteur privé pour l'élaboration et la conduite des projets PPP.

Un partage adéquat des risques dans un projet de partenariat est au cœur de la mise en œuvre des PPP. En effet, l'identification, la répartition et la maîtrise de l'ensemble des risques susceptibles d'influencer le projet font l'objet d'une approche plus élaborée qu'avec les formes traditionnelles de la commande publique. Les PPP partent du constat que les entités publiques et privées ont respectivement des compétences et des savoir-faire spécifiques et qu'en optimisant la mise en œuvre de ces éléments dans la réalisation d'un projet commun, notamment par la prise en charge par

chaque partenaire des risques qu'il est le plus à même de maîtriser, il est possible d'obtenir des infrastructures et/ou des services à un meilleur rapport qualité/coût.

Le PPP consacre ainsi un changement culturel dans les relations entre les secteurs public et privé, se traduisant par une mutualisation des ressources et un partage des risques dans une relation gagnante pour les deux parties.

Il reste bien entendu indéniable que le processus d'amplification de projets PPP, en tant que levier pour développer les infrastructures et services publics dans les meilleures conditions pour les usagers, et capable d'attirer des IDE, doit être accompagné par des actions parallèles pour développer les expertises en matière de montage et de conduite des projets PPP et assurer un suivi et un contrôle rigoureux dans leur mise en œuvre, sur la base des bonnes pratiques en vigueur à l'échelle internationale.

Ce guide, accompagné de notes complémentaires également disponibles auprès de la Division PPP du MEF, a été élaboré sur la base de la réglementation en vigueur et des enseignements tirés de l'expérience marocaine.

Il a pour but d'apporter un éclairage pratique et concret sur le développement des projets de contrats de PPP, de la phase du diagnostic des besoins jusqu'à la phase de la mise en œuvre effective, afin de permettre au lecteur de :

- se familiariser avec les notions relatives aux PPP et comprendre leurs caractéristiques essentielles ;
- appréhender le cadre juridique dans lequel se mettent en place les contrats de PPP ;
- disposer de plusieurs méthodes d'analyse et de réflexion pour déterminer si un projet particulier s'adapte bien à un montage de contrat de PPP (ou s'il est préférable d'utiliser une approche traditionnelle de commande publique) ;
- se faire une idée concrète de la procédure à mettre en œuvre pour réaliser le montage d'un contrat de PPP ;
- prendre conscience des points essentiels qui permettent d'augmenter les chances de succès des PPP.

Il a été conçu autour des axes suivants en rapport avec le cycle projet PPP :

- Une introduction qui rappelle l'expérience marocaine et les enjeux du développement d'un programme de projets PPP ;
- Un premier chapitre consacré à la compréhension et à la définition du concept de partenariat public - privé (PPP) ;
- Un deuxième chapitre consacré au cadre du PPP, à la programmation et à la gestion responsable des investissements publics, y compris la sélection et la préparation des projets ;
- Enfin, un troisième chapitre qui se penche sur les aspects relatifs aux financements des projets dans le cadre de projets PPP.

## À qui s'adresse ce guide ?

Ce guide est destiné aux Administrations et à toutes les entités publiques au Maroc qui envisagent la possibilité de mettre en œuvre un projet PPP pour des travaux de conception, de financement, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou la prestation de services nécessaires à la fourniture d'un service public.

La compréhension des méthodes de montage des projets et des contraintes auxquelles sont soumis les acteurs publics permettra également au secteur privé de mieux se positionner face aux projets PPP et de construire ainsi les bases de véritables relations partenariales avec le secteur public.

Ce guide est donc destiné à servir de référence pour les investisseurs potentiels dans des projets PPP au Maroc.

Les citoyens et les autres parties intéressés sont également invités à en prendre connaissance afin de se familiariser avec les concepts, les risques et les avantages des projets de PPP.

## Limites de ce guide

Ce guide se veut une simple introduction aux PPP et non une référence exhaustive. Il ne peut couvrir la totalité des cas ni tenir compte de toutes les spécificités de tous les projets potentiels.

Ce guide doit en effet être complété par la documentation disponible auprès de la Division PPP au sein de la Direction des Etablissements et Entreprises Publics (DEPP) du Ministère de l'Economie et des Finances.

## Ce que ne comprend pas ce guide

Ce guide n'a aucunement la prétention de :

- être exhaustif dans la description des principes des PPP, de leurs caractéristiques et de leurs applications ;
- proposer des formules standardisées en matière de montage de PPP. En effet, chaque projet présente des risques spécifiques et des caractéristiques propres qui doivent être pris en considération dans l'analyse du projet et dans les démarches de montage de la procédure ;
- remplacer les conseils d'experts spécialisés en montage de projet PPP : les projets concernés par les PPP sont généralement des projets de taille importante qui nécessitent l'intervention d'experts professionnels, sous peine d'erreurs lourdes de conséquences (mauvaises estimations financières, dépassements de délais, contestations en justice, etc.) ;
- se substituer aux textes législatifs et réglementaires applicables.

# 1. Comprendre le concept et la définition des contrats de PPP

## 1.1. Comment est défini le contrat de Partenariat Public-Privé ?

La Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé définit dans son article premier le contrat PPP comme :

*« un contrat, de durée déterminée, par lequel une personne publique confie à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de financement de tout ou partie, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestation de services nécessaires à la fourniture d'un service public ».*

Le contrat de PPP se différencie de la concession (gestion déléguée) sur au moins deux points fondamentaux :

1. **Rémunération** : dans un contrat de gestion déléguée, le privé se rémunère à travers les paiements des usagers, alors que dans un contrat de PPP la rémunération du partenaire privé est effectuée en totalité ou en majorité par la personne publique. Des formules hybrides sont possibles, telles les concessions bénéficiant de subventions publiques.
2. **Partage des risques** : dans le cadre de la gestion déléguée, le délégataire gère le service délégué à ses risques et périls et en bon père de famille. Il assume l'ensemble des risques afférents au projet, y compris ceux sur lesquels il n'a que peu de maîtrise, et en répercute le coût sur les usagers. En revanche, dans le cadre des contrats PPP, les risques sont partagés entre les parties et chaque risque n'est assumé que par la partie capable de le maîtriser le mieux.

Pour comprendre la spécificité des contrats de PPP, il est utile de distinguer les différents types de contrat s'apparentant aux PPP, traduisant une implication croissante du partenaire privé :

- **Contrat de service** : contrat à court/moyen terme rémunéré de manière forfaitaire et portant sur certains aspects opérationnels.
- **Contrat de gestion** : contrat à plus long terme dans lequel le partenaire privé reçoit un mandat d'exploiter le service public pour le compte de la personne publique, sans avoir la propriété des actifs correspondants.
- **Contrat de PPP** (cf. ci-dessus).
- **Concession** : le partenaire privé est en charge de financer, concevoir, construire et exploiter les actifs correspondants, et supporte la majeure partie du risque.
- **Privatisation** (cas limite, habituellement exclu du champ des PPP) : l'activité est totalement privée, l'autorité n'ayant plus de relation contractuelle avec la société privatisée.

Le tableau ci-dessous compare les principales caractéristiques des différents types de contrat faisant intervenir le secteur privé dans la gestion du service public (en y ajoutant pour mémoire le cas de la privatisation complète, bien que celle-ci ne soit pas une modalité de gestion des services publics). Il n'a qu'une valeur indicative, en particulier en ce qui concerne le partage des risques, celui-ci devant faire l'objet d'un traitement spécifique à chaque projet dans le cas des contrats de PPP.

Tableau 1 – Typologie des contrats

	Contrat de fournitures de Service	Concession	Contrat de PPP	Privatisation
Régime juridique	Code des marchés publics	Loi 54-05 sur la gestion déléguée	Loi 86-12 sur les contrats de PPP	Loi n° 39-89, telle que modifiée et complétée par la loi n° 34-98, autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé Droit commercial
Propriété des actifs	Personne Publique	Personne Publique ou Privé	Personne Publique ou Privé	Privé
Financement de l'investissement	Personne Publique	Privé	Partagé ou Privé	Privé
Risque de construction et risque de disponibilité	Personne Publique	Privé	Privé	Privé
Risque de demande	Personne Publique	Privé ou partagé	Personne Publique ou partagé	Privé
Risque d'exploitation	Personne Publique /partagé	Privé	Privé	Privé

Les points communs des projets réalisés en contrats de PPP :

1. Ils s'appliquent à une grande variété de secteurs ;
2. Ils sont initiés par des personnes publiques ;
3. Ils sont financés en partie et/ou en totalité par le secteur privé ;
4. Ils sont pertinents pour les grands projets d'investissements en capital ;
5. Ils reposent sur des contrats de longue durée ;
6. Le projet comprend la conception, le financement de la construction (ou rénovation), l'exploitation et la maintenance d'un actif ou d'un service ;
7. La rémunération est à la charge de la personne publique en totalité ou en majorité ;
8. Chaque type de risque est supporté par la partie qui le maîtrise le mieux.

**Il faut veiller à ne pas confondre les activités d'investissements normales du secteur privé avec les projets PPP.**

Les projets PPP s'appliquent essentiellement à la fourniture de services publics. Ils ne concernent donc pas les activités de la sphère marchande habituelle, même si les frontières de ce qui peut constituer un service public ne sont pas toujours définies avec précision par la loi, la doctrine ou la jurisprudence.

## 1.2. Les objectifs du recours aux contrats de PPP

Conformément à la pratique internationale, les principaux objectifs du recours aux contrats de PPP sont les suivants :

- Augmenter les ressources disponibles pour le financement des infrastructures en mobilisant l'investissement privé ;
- Accélérer la réalisation du programme public de mise en place d'infrastructures nécessaires au développement économique et social du pays ;
- Améliorer le rapport qualité prix (« Value for Money ») des projets d'infrastructure en introduisant des incitations aux meilleures pratiques, au respect des délais d'achèvement, à une exploitation efficace et en partageant le risque projet avec le secteur privé ;
- Encourager l'innovation dans la conception et la gestion des infrastructures ;
- Améliorer le caractère durable des infrastructures ;
- Améliorer la transparence de la dépense publique.

## 1.3. Les missions du partenaire privé

Aux termes de la loi n° 86-12, la mission dévolue au partenaire privé dans le cadre d'un contrat de PPP doit comprendre l'ensemble des éléments suivants :

- **Conception** : il peut s'agir d'études ou plan d'architecture, d'APS (avant-projet sommaire), APD (avant-projet définitif) ou études d'exécution, aussi bien que de travaux d'ingénierie divers visant à déterminer les caractéristiques techniques nécessaires pour atteindre les objectifs de performance imposés par le contrat de PPP.
- **Financement** : il peut être total ou partiel, porter sur des apports en fonds propres ou en dettes, bien que la loi ne le précise pas. Pour respecter l'esprit du PPP, le financement apporté par le partenaire privé doit avoir un caractère significatif par rapport au montant total à financer.
- **Construction ou réhabilitation** : la construction peut se rapporter à un ouvrage ou une infrastructure, s'il s'agit de réhabilitation, elle peut emporter réparations, reconstruction, restauration ou réaménagement d'une construction ou lieu urbain, rénovation ou mise en sécurité, ou encore porter sur les performances énergétiques du bâtiment.
- **Maintenance ou exploitation** : pour la maintenance, il s'agit des prestations permettant le maintien en condition opérationnelle des matériels à titre préventif ou correctif, pour l'exploitation, il s'agit de l'exécution des prestations de service public.

## 1.4. Rôle financier de la personne publique dans les projets de contrat de PPP

Qu'elle prenne en charge totalement ou partiellement la rémunération du partenaire privé, la personne publique joue un rôle financier essentiel dans les contrats de PPP.

### 1.4.1 Les projets incluant un paiement par l'utilisateur

Dans de nombreux cas, les coûts économiques de la création et de l'exploitation des installations d'infrastructures dépassent largement la capacité ou la volonté des utilisateurs à les payer en totalité.

Les projets de cette nature ont tendance à mettre davantage l'accent sur des objectifs sociaux que sur des objectifs purement financiers ou économiques. Un bon exemple de ce type de projets serait un système de tramway urbain, qui aurait normalement comme objectifs principaux d'une part, d'améliorer le déplacement de la population entre une banlieue et le centre et par ce biais d'améliorer la disponibilité et la mobilité du travail, et d'autre part de convaincre plus de personnes de ne pas prendre leur voiture, ce qui permet de protéger l'environnement, fluidifier le trafic et libérer des places

de stationnement urbains pour des usages économiquement plus productifs.

Toutefois, les difficultés et contraintes d'opérer dans une zone urbaine et les coûts d'acquisition immobilière en vue de construire le tramway signifient qu'un tel projet est très coûteux. Si le coût total devait être transmis directement à l'utilisateur, les charges (ou tarifs) rendraient le service peu attrayant et (dans cet exemple) le nombre de passagers ne parviendrait pas à atteindre un niveau suffisant pour que le projet atteigne la rentabilité financière, de plus les objectifs stratégiques ne seraient pas atteints non plus. Dans ce cas de figure, les avantages socio-économiques du projet pour la collectivité sont réels, mais ne peuvent se traduire en rentabilité financière. Il convient donc que la collectivité participe financièrement au projet, sous forme de subvention ou autre, pour que le projet permette de dégager un TRI projet suffisamment attrayant pour attirer les investisseurs potentiels.

Un arrangement possible de PPP dans de pareils cas consiste à ce que la personne publique ou la collectivité expose ses exigences de service d'une façon précise, avec une description détaillée du régime de réglementation lié au projet. La collectivité bénéficie alors d'un processus compétitif et l'entité privée peut offrir les services stipulés à des tarifs réglementés pour le montant de subvention le plus faible possible.

L'opérateur privé est alors responsable de la conception détaillée, de la construction de l'infrastructure et de la fourniture du matériel roulant, fournissant le capital pour réaliser le projet et pour assurer le bon fonctionnement et la maintenance de la voie, de la signalisation ainsi que du matériel roulant pendant toute la durée du contrat. La collectivité apporte un appui au projet sous la forme de subvention en capital (versée pendant ou à l'issue de la construction) ou de subvention d'exploitation (versée tout au long de la durée du contrat).

En pratique en effet, la personne publique va presque toujours apporter un soutien financier à ce type de projet, soit sous forme de versement de fonds, soit sous forme de garantie pour couvrir certains risques qui seraient soit trop coûteux pour l'investisseur s'ils étaient exclusivement à sa charge, soit auraient un effet dissuasif à l'égard du secteur privé, si bien que l'appel d'offre pourrait être déclaré infructueux. Un tel soutien financier est ainsi très souvent accordé pour couvrir le risque du trafic ou de la demande.

#### **1.4.2 Les projets exclusivement rémunérés par la personne publique**

On distingue une deuxième catégorie de types de projets PPP, où la personne publique est le seul client (même s'il y a de nombreux utilisateurs et bénéficiaires des services fournis à travers le projet). Dans de nombreux pays, les services publics de base sont fournis gratuitement au moment de l'utilisation, les coûts de fourniture de ces services étant payés par le budget - qu'il s'agisse du budget de l'Etat ou d'un budget décentralisé.

Un exemple particulièrement illustratif de ce type de projet est une prison, puisque les « usagers » de la prison – les détenus - ne paient aucun droit d'usage. Le paiement de l'utilisation doit donc revenir exclusivement à la personne publique.

Si la personne publique décide de confier la construction et certains aspects de l'exploitation d'une prison à un partenaire privé à travers un contrat de PPP, comment la personne publique peut-elle s'assurer que le partenaire privé procurera tous les services que le projet vise à livrer, et ce aux normes de qualité prévues dans le contrat? Comment la personne publique peut-elle se protéger contre d'éventuelles pratiques d'un partenaire privé qui, après avoir obtenu le contrat, volontairement ou non, ne respecterait pas ses engagements?

Ces objectifs peuvent être atteints à travers la façon dont sont structurés les paiements de la personne publique au partenaire privé, sachant que la rémunération du partenaire privé est effectuée en totalité ou en partie par la personne publique.

Le montant facturé par le partenaire privé pour le service correspond à sa rémunération, dont le montant maximal correspond au prix que la personne publique va payer pour une livraison correcte et

complète des services sous le contrat de PPP.

Cette rémunération se décompose en deux éléments, comme suit:

- **Le paiement à la disponibilité** : C'est l'élément majeur, qui représente le fait que l'équipement est disponible à l'utilisation pour la personne publique concernée. Il doit être suffisant pour couvrir la rémunération du capital investi dans le projet. Si l'équipement n'est pas disponible pour utilisation (à la date prévue d'achèvement) ou devient indisponible (pour des raisons techniques ou opérationnelles), la personne publique est en droit d'appliquer de fortes pénalités. Ce mécanisme incite la personne privée à respecter ses engagements contractuels et protège les intérêts de la personne publique.
- **Le paiement à la performance** : S'il est possible que les actifs soient techniquement et opérationnellement « disponibles » tels que définis par le contrat, cela ne signifie pas nécessairement que le service est fourni avec la qualité requise<sup>1</sup> et exigée par la personne publique. Par conséquent, le reste du paiement de la rémunération est fonction de la qualité du service, évaluée selon des critères contractuels précis. Là encore, le partenaire privé est incité à maximiser sa performance et les intérêts de la personne publique sont protégés.

### 1.4.3 Typologie des rôles financiers joués par la personne publique

Le montage financier d'un projet de partenariat ne repose pas uniquement sur le partenaire privé. En fonction des caractéristiques du projet, la personne publique peut ainsi être amenée à jouer une diversité de rôles :

- **Apporteur de fonds propres**

La personne publique peut décider de prendre une participation dans la société projet. Cette participation, qui a vocation à rester minoritaire pour respecter l'esprit du partenariat public-privé, peut répondre à une série de motivations :

- Apporter un complément de financement s'il est anticipé que le secteur privé pourrait avoir du mal à mobiliser les fonds nécessaires ;
- Faire participer la personne publique aux retombées financières du projet sous forme de dividendes (ce qui permet d'associer les partenaires aux risques du projet et donc d'aligner les motivations) ;
- Faciliter l'accès de la personne publique aux informations et l'associer à la prise de décisions.

La participation de la personne publique dans le capital de la société projet doit rester rare. D'autres instruments sont disponibles pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus, notamment des mécanismes de partage des bénéfices ou de gestion du projet que l'on peut insérer dans le contrat de partenariat. La présence de la personne publique au capital de la société projet risque en effet d'entraîner des conflits d'intérêt, et une dilution des responsabilités. Cette participation a pour avantage la baisse du coût du financement. Ainsi la réforme des PFI lancée par le Trésor britannique en 2012 (« PFI2 »), qui implique la possibilité pour le Trésor de participer aux projets aux fonds propres, a été faite principalement dans une optique de baisse du coût du financement. Dans le contexte marocain, la participation au capital de la société projet par la personne publique peut se concevoir dans des partenariats «public-public» où l'essentiel du financement du projet provient de fonds publics.

- **Prêteur**

La personne publique peut participer au projet sous forme de prêt. Il s'agit généralement d'un prêt de nature concessionnelle, c'est-à-dire dont les modalités sont plus favorables que celles qui sont proposées par les banques commerciales, tant en terme de coût que de durée. La différence de valeur actuelle nette entre le prêt concessionnel et un prêt du même montant qui aurait été accordé

<sup>1</sup> Telle que décrite dans le contrat.

sur une base commerciale s'analyse comme une subvention. Celle-ci peut se révéler indispensable pour permettre au partenaire privé d'obtenir une rentabilité normale ou bien pour assurer la soutenabilité budgétaire du projet pour la personne publique.

- **Subvention**

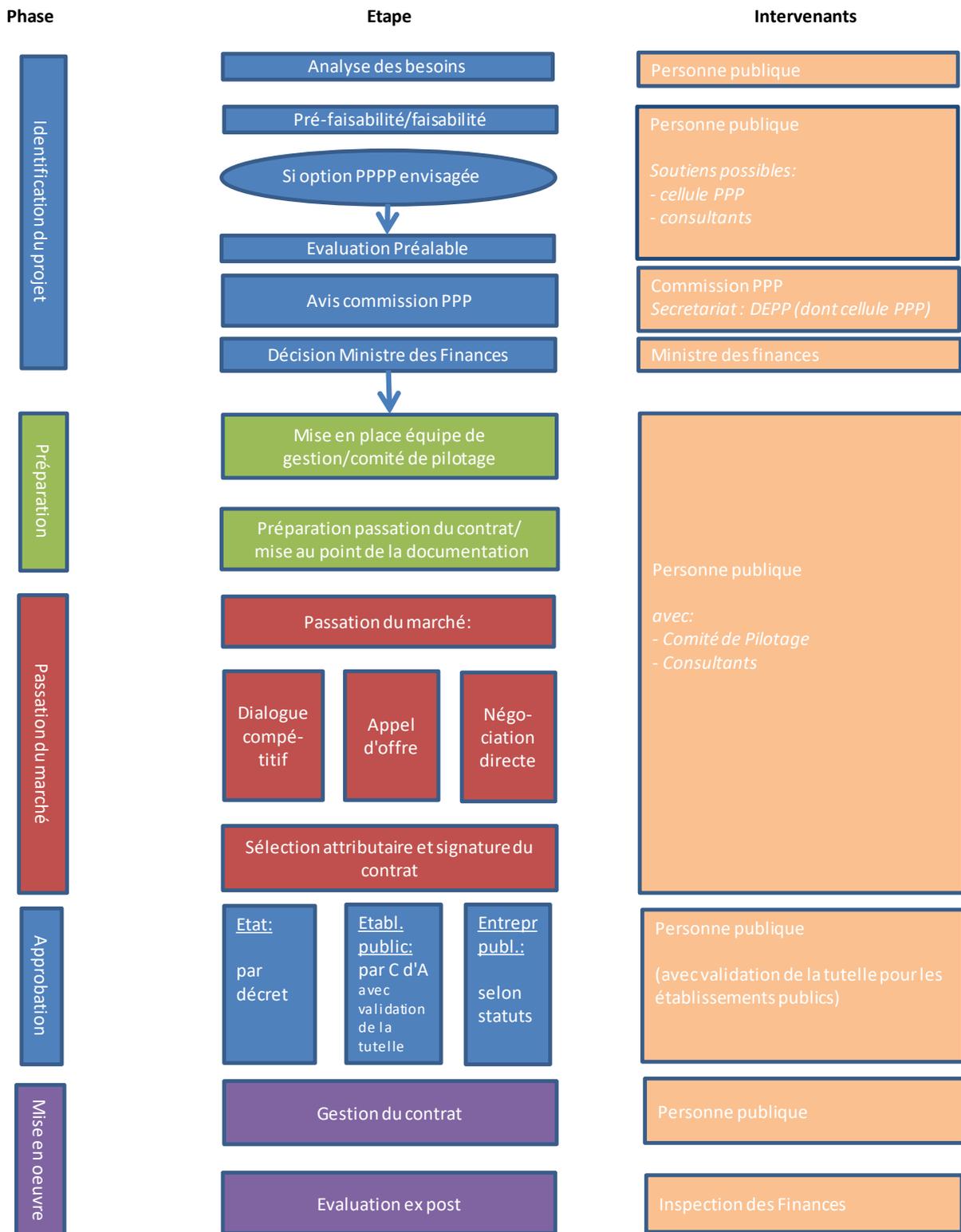
La personne publique peut également accorder des subventions (qui à la différence des prêts concessionnels n'ont pas un caractère remboursable). Elles contribuent à réduire le besoin d'endettement du partenaire privé et facilitent donc le succès du montage financier tout en contribuant à la baisse du coût du projet, surtout lorsque les subventions proviennent de ressources allouées par les partenaires du développement et ne sont donc pas prélevées sur le budget de la personne publique.

## **2. Les PPP dans le cadre d'une Programmation et Gestion responsable des investissements publics**

Pour permettre aux projets PPP d'atteindre l'objectif d'optimiser l'allocation des ressources publiques et d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix, le déroulement du projet nécessite de suivre les quatre phases principales indiquées ci-dessous (cf. la figure 2 ci-après du cycle projet d'un PPP) :

1. Identification
2. Préparation
3. Passation du marché
4. Mise en œuvre

Figure 2 - Aperçu du cycle projet du Partenariat Public-Privé



## 2.1. Identification des projets

La plupart des gouvernements partagent des objectifs communs visant à promouvoir le bien-être social et économique de leur pays. Ils partagent également le même problème – des ressources budgétaires limitées. Par conséquent, il leur est important d'être en mesure d'identifier et de sélectionner les projets susceptibles d'être réalisés en mode PPP, et d'écartier ceux dont les caractéristiques sont incompatibles avec ce mode de gestion de la commande publique.

La pratique internationale a montré que la mise en œuvre de projets PPP est parsemée de difficultés, et certains pays ont connu des échecs coûteux. Il est donc essentiel de consacrer le temps et les moyens adéquats à la préparation des projets en amont en vue de minimiser les risques et de garantir la réussite du projet sur toute sa durée de vie.

**Un projet susceptible d'être réalisé en mode PPP est celui qui démontre un impact positif sur le développement social et économique du pays. La somme de la valeur des avantages est supérieure à l'investissement total et aux coûts d'exploitation nets au cours de la durée de vie du projet.**

**Il a pour objectifs de :**

- Stimuler l'économie et la croissance ;
- Engendrer des progrès économiques et sociaux ;
- Renforcer la confiance des investisseurs internationaux et nationaux dans le pays ;
- Favoriser la mise en place d'une politique PPP optimisant les ressources publiques et accélérant la livraison du programme d'infrastructure.

**Un projet incompatible avec le mode PPP est celui dont les coûts sont supérieurs à la valeur des avantages.**

**Ses effets sont multiples :**

- Il entraîne des engagements budgétaires excessifs sur une longue période ;
- Il pénalise le pays et le gouvernement ;
- Il nuit à la confiance des investisseurs dans le pays ;
- Il handicape tout le programme PPP

### 2.1.1 Identification du besoin

Tous les projets d'investissement public doivent être soutenus par un besoin identifié par la personne publique, généralement à travers un cadre politique ou stratégique à moyen ou long terme, et confortés par une analyse socio-économique prenant en compte la demande potentielle pour les services qui seront offerts par le projet, et les retombées potentielles qu'il peut générer.

### 2.1.2 Sélection du projet

L'étude des besoins permet à la personne publique d'identifier différentes solutions susceptibles de répondre à ces besoins. Les différentes solutions doivent être mises en regard de celle qui consiste à ne rien faire, et chacune d'entre elle faire l'objet d'une évaluation.

Prenons l'exemple du secteur de l'énergie. A partir d'une étude sur l'évolution prévisible de la demande, la personne publique peut examiner différentes options :

- i. Ne pas augmenter l'offre énergétique (avec les conséquences qui en découlent en termes de rationnement de la consommation) ;
- ii. Recourir à des importations ;
- iii. Augmenter la capacité installée par une extension des centrales existantes ;
- iv. Installer de nouvelles centrales.

Si l'option iv est retenue, ce sont à nouveau différentes options qui s'ouvrent, portant notamment sur le choix entre la filière thermique et la filière renouvelable. Si le choix se porte sur le renouvelable, s'agit-il de solaire ou d'éolien, ou d'autres modalités? Si l'on choisit le solaire, s'orientera-t-on sur la technologie photovoltaïque ou solaire concentrée ?

La phase de sélection devra donc arrêter les orientations fondamentales du projet, qui seront justifiées par l'étude des avantages et des inconvénients de chaque solution. L'environnement compétitif, la situation et les capacités du secteur privé ainsi que les solutions de financement doivent entrer en ligne de compte dans la procédure de sélection du projet.

### 2.1.3 Etude de pré faisabilité

A ce stade, la sélection du projet est habituellement justifiée par une étude de pré faisabilité qui résume la démarche suivie par la personne publique et, sur la base de l'examen de la demande, reprend les grandes orientations identifiées pour le projet, évalue les risques et définit les problématiques sur lesquels porter l'attention au cours de la préparation du projet. Celles-ci peuvent concerner tous les aspects, qu'ils soient techniques, administratifs, juridiques, financiers ou autres. Un premier chiffrage financier est proposé (avec une marge d'incertitude de l'ordre de +/- 30%), lequel devra être affiné au stade de l'étude de faisabilité.

Un des aspects essentiels de cette étude de pré faisabilité concerne la possibilité de réaliser le projet sous forme de PPP. La loi n° 86-12 précise que les projets pouvant faire l'objet d'un PPP doivent répondre à un besoin préalablement défini par la personne publique concernée. En pratique, les critères qui peuvent permettre de justifier le recours au PPP ne se résument pas à cette seule considération et sont détaillés dans le rapport d'évaluation préalable (cf. section 2.2.3). Néanmoins l'étude de pré faisabilité doit fournir des éléments de réponse qui justifieront, au cas où il apparaît qu'un PPP peut être sérieusement considéré, de procéder à la phase d'évaluation préalable.

Pour qu'un projet ait de bonnes chances de pouvoir être réalisé en PPP avec succès, il doit faire l'objet d'une appréciation positive au regard d'une multiplicité de critères, parmi lesquels ceux qui reviennent le plus souvent sont les suivants :

- Fort soutien de l'administration concernée et du gouvernement ;
- Environnement juridique et réglementaire adapté ;
- Complexité maîtrisable par les acteurs institutionnels, en fonction de leur expérience et de leur capacité ;
- Impact soutenable pour les finances publiques et/ou coût abordable pour l'utilisateur ;
- Impact environnemental et social (par exemple : déplacement de population) maîtrisable sans surcoût ou délai excessif ;
- Capacité du secteur privé à prendre en charge une part significative du risque du projet ;
- Risque technologique limité ;
- Intérêt potentiel du secteur privé à réaliser le projet ;
- Capacité du marché à mobiliser les fonds nécessaires au financement.

La Division PPP de la DEPP, au Ministère de l'Economie et des Finances, se tient à la disposition des personnes publiques porteuses d'un projet pour évaluer avec elles la possibilité de recourir au PPP et

pour les conseiller sur la démarche à suivre. Elle pourra ainsi les faire bénéficier de son expérience et de son expertise dans ce domaine, afin de contribuer à une bonne structuration du projet et à optimiser sa préparation.

L'étude de préfaisabilité peut généralement être effectuée en interne par la personne publique concernée, avec peu ou pas de recours à des consultants extérieurs. Cela facilite l'appropriation du projet par la personne publique et limite les coûts dans cette phase initiale au cours de laquelle l'incertitude rend difficile de dégager un budget d'étude conséquent.

Au cas où l'étude de préfaisabilité débouche sur une conclusion positive, la personne publique peut poursuivre le développement du projet.

#### **2.1.4 Prioriser les projets**

De toute évidence, aucun pays au monde ne peut se permettre d'approuver tous les projets démontrant un bilan économique positif. Au lieu de cela, les gouvernements doivent établir des priorités. C'est la raison pour laquelle sont établies des stratégies de développement sectorielles. A partir de ces stratégies, mais aussi d'autres facteurs comme la facilité de mise en œuvre du projet, la maîtrise du risque, l'existence d'une fenêtre d'opportunité, etc., un programme d'investissement va être déterminé.

Il est recommandé d'établir une méthodologie de priorisation des projets qui soit en mesure, à partir d'une batterie de critères pondérés, d'établir quels projets devraient être entrepris en priorité. La mise en œuvre de cette méthodologie débouche sur un pipe-line ou réserve de projets qui sont susceptibles d'être mis sur le marché dans les années à venir. Une telle démarche concourt à la transparence de la dépense publique, elle permet aussi d'augmenter l'attractivité du Maroc pour les investisseurs en améliorant la visibilité du programme d'investissement.

Plus on dispose d'éléments détaillés sur les projets à classer et plus la priorisation sera fiable. Il est cependant évident qu'il n'est pas possible pour des raisons pratiques de développer des études de faisabilité complètes pour établir le classement des projets. En pratique, un niveau d'information même préliminaire à une étude de préfaisabilité sera suffisant pour procéder à un premier classement. Cette démarche doit s'effectuer ministère par ministère ou institution par institution. Les projets prioritaires identifiés par chaque personne publique peuvent alors faire l'objet d'un développement plus approfondi en coordination avec le ministère de l'Economie et des Finances.

## **2.2. L'Evaluation préalable**

### **2.2.1 Le rôle de l'Evaluation préalable**

La loi n° 86-12 prévoit que tout projet de PPP doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation préalable par la personne publique. Le projet ne peut être mis en œuvre qu'après l'accord du ministre de l'Economie et des Finances sur avis de la commission interministérielle PPP.

Cette procédure d'évaluation préalable présente de nombreux avantages :

- Elle permet à la personne publique de disposer d'une synthèse sur les principaux aspects de son projet ;
- Elle favorise la concertation entre les ministères, l'échange d'expérience et la dissémination des meilleures pratiques ;
- Elle permet la coordination de l'action gouvernementale ;
- Elle assure que les principaux aspects du projet sont pris en compte au stade de la préparation. Cela minimise le risque que des problèmes imprévus apparaissent au stade de la mise en œuvre, qui seraient alors beaucoup plus coûteux à résoudre ;
- Elle identifie les critères qui permettront que le projet rencontre un accueil positif du marché et

soit bancable ;

- Elle garantit que le projet présente une « Value for Money » positive et que l'approche en PPP est donc justifiée ;
- Elle minimise les possibilités de contestations ultérieures, y compris judiciaires, de parties intéressées et facilite l'apparition d'un consensus sur la réalisation du projet.

Compte tenu de son coût non négligeable, il est recommandé de ne lancer la procédure d'évaluation préalable qu'après réalisation de l'étude de pré faisabilité et du processus de priorisation des projets mentionné plus haut. Cela dit, si la personne publique y trouve intérêt, elle peut entreprendre le rapport d'évaluation préalable, même si elle pense que le PPP n'est pas la meilleure option, afin de conforter son analyse et de bénéficier d'un regard extérieur sur le projet.

La Division PPP de la DEPP peut aider la personne publique à identifier les financements qui pourraient être disponibles pour cette étude, notamment en provenance des bailleurs de fonds internationaux.

### **2.2.2 Le contenu de l'Evaluation préalable**

Aux termes du décret (article 4), le rapport doit nécessairement tenir compte des éléments suivants :

- Contexte et caractéristiques du projet, besoins auxquels il répond ;
- Complexité du projet ;
- Coût global prévisionnel pendant la durée du contrat ;
- Soutenabilité budgétaire du projet, notamment sur la capacité de financement de la personne publique compétente ;
- Moyens dont dispose la personne publique pour assurer la réalisation et le suivi du projet ;
- Partage des risques en décrivant les différents risques encourus par la personne publique concernée, le partenaire privé et les tiers, ainsi que leur répartition ;
- Niveau de performance du service rendu et des objectifs et impacts attendus ;
- Satisfaction des besoins des usagers ;
- Exigences du développement durable ;
- Montages financiers du projet et modes de financement.

Le rapport peut également porter sur tout autre élément nécessaire pour justifier le recours au contrat de PPP.

L'annexe 2 du présent document contient une proposition de plan-type pour le rapport d'évaluation préalable.

Il est recommandé aux personnes publiques procédant à la préparation du rapport d'évaluation préalable de se coordonner étroitement avec la Division PPP de la DEPP afin de bénéficier de son expertise et de faciliter l'approbation ultérieure du rapport.

### **2.2.3 Facteurs de l'Evaluation préalable : accessibilité et soutenabilité**

Avant de sélectionner un projet pour mise en œuvre, il est important d'évaluer si ceux qui devront assumer la charge de l'investissement (personne publique et, le cas échéant, usager) sont en mesure de le faire.

#### **a) Accessibilité**

*Les tarifs prévisionnels sont-ils abordables pour le marché ciblé ?*

Le niveau des tarifs contribue à l'équilibre financier du projet. Pour garantir un niveau d'utilisation suffisant, ils doivent être adaptés aux ressources des usagers (capacité de payer).

*Même si les frais, charges, péages semblent raisonnables, les usagers seront-ils prêts à les payer ?*

Il est possible que les frais et les charges semblent abordables pour tous les usagers ciblés, mais cela ne veut pas dire qu'ils seront prêts à les payer. Le niveau des tarifs est souvent un facteur politique sensible. En général, les gouvernements ne souhaitent pas que le recours au PPP se traduise par un coût plus élevé pour l'utilisateur, même si la qualité du service est meilleure.

*Y a-t-il des alternatives moins chères ou gratuites pour les utilisateurs ?*

Parfois des options alternatives au projet existent. Cela est assez courant dans le cas des routes à péage quand une autoroute est construite pour réduire le temps du parcours. Si l'ancienne route, plus lente, existe toujours, et si les frais d'utilisation de la nouvelle autoroute sont supérieurs aux bénéfices perçus par les usagers potentiels, cela réduira alors le nombre des usagers et aura par conséquent un effet négatif sur la performance financière du projet.

#### **b) Soutenabilité financière pour la personne publique**

La personne publique est-elle en mesure de financer la rémunération du partenaire privé pendant la durée du contrat et, le cas échéant, de faire face à ses autres engagements financiers au titre du contrat ?

Les engagements contractuels pris par la personne publique pour une longue période (la durée du contrat) peuvent se révéler difficiles à honorer et mettre en danger les finances publiques. Il est donc important d'évaluer au préalable la capacité de la personne publique à faire face à ses engagements, qui peuvent avoir un caractère ferme ou conditionnel.

**Engagements financiers fermes** : ce sont des promesses de paiement résultant du contrat de PPP qui deviennent exigibles durant l'exercice budgétaire. A la différence des marchés publics traditionnels, les engagements sur les contrats PPP peuvent être plus limités en montants annuels mais se prolonger sur une très longue période, tenant compte du paiement à la disponibilité du service et à sa performance durant la phase de l'exploitation. Il convient donc de s'assurer que ces montants correspondent bien à une capacité de financement réelle de la personne publique.

**Engagements budgétaires conditionnels** : dans le cas des contrats de PPP, les engagements budgétaires conditionnels sont des promesses de paiement résultant du contrat de PPP dans le cas de survenance de certains événements, comme la résiliation anticipée du contrat ou un trafic inférieur à un seuil prévu. Il est important que le Ministère de l'Economie et des Finances ait une parfaite connaissance de ces engagements conditionnés car ceux-ci peuvent se traduire par des exigences financières soudaines et parfois importantes pour le budget.

### **2.2.4 Facteurs de l'Évaluation préalable : la gestion des risques**

La gestion des risques représente l'un des principaux enjeux d'un projet PPP dans la mesure où le transfert au partenaire privé d'un certain nombre de risques constitue l'un des principaux leviers pour créer de la valeur.

Classiquement, on procède à l'identification des risques, leur atténuation, leur évaluation puis à leur attribution au partenaire le mieux apte à les gérer.

#### **a) L'identification et la répartition des risques**

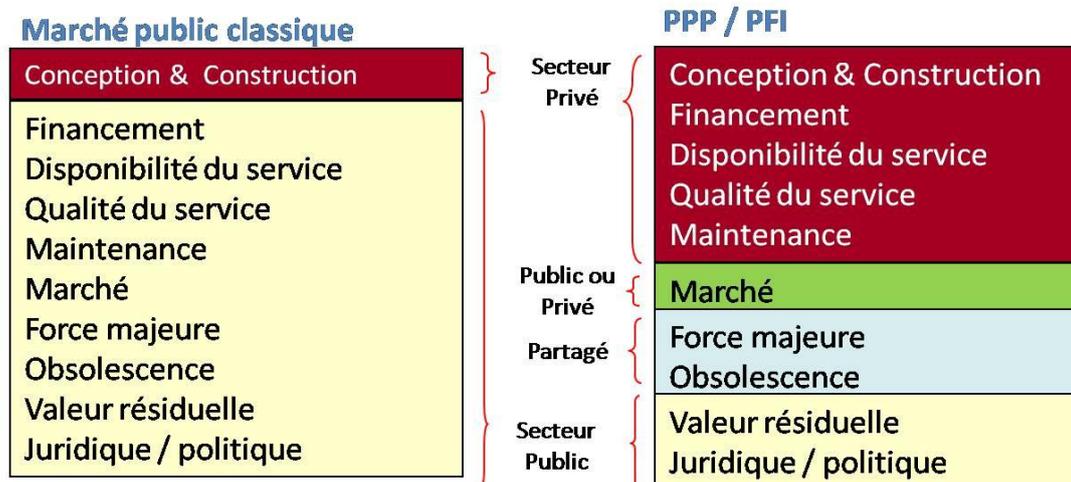
Certains principes sont largement acceptés comme « meilleures pratiques » internationales pour les projets de PPP :

- Il ne s'agit pas pour la partie publique de transférer le plus de risques possibles au partenaire privé car ce dernier pourra soit être tenté de les facturer à un prix excessif soit encourra un risque de défaut qui mettra en danger la bonne exécution du service public. L'objectif est donc d'aboutir à une répartition optimale des risques, ce qui demande une analyse fine.
- Chaque risque identifié doit être pris en charge par la partie la mieux placée pour le

gérer ou pour supporter au meilleur coût la charge résultant de la réalisation du risque.

- Pour les risques qu'aucune partie au contrat ne peut gérer efficacement, le recours à une assurance ou à une prise en charge par des tiers est recommandé.

**Figure 3 – typologie et allocation possible des risques**



Le modèle d'une matrice de risques d'un exemple de projet est présenté à l'annexe n° 4. Les risques présentés sont génériques et se trouvent dans la plupart des projets PPP. Certains risques dans un projet de PPP peuvent être alloués facilement et logiquement : par exemple le risque de construction est pris en charge par l'entreprise de construction car c'est le cœur de son métier. De même le risque d'un changement de loi qui aurait un effet négatif sur le projet ressort clairement de la responsabilité du gouvernement et devrait donc être porté par la personne publique (dans la mesure où le changement de loi aurait une portée spécifique et non générale).

L'une des zones les plus difficiles dans la gestion des risques est la question du risque de demande, parfois appelé « **risque de marché** ». De nombreux projets ont été confrontés à des prévisions de demande inexactes ou trop optimistes.

#### **Les risques de demande dans les projets routiers**

Les projets d'autoroutes ont fait l'objet de passation en PPP dans de nombreux pays. Le volume des investissements nécessaires rendait en effet commode de mobiliser des financements privés, tandis que la visibilité de ce type de projet séduisait les pouvoirs publics.

Malheureusement dans nombre d'économies peu familiarisées avec cette pratique, le volume de trafic s'est révélé très inférieur aux prévisions, ce qui a entraîné la faillite des sociétés projets. Ce phénomène ou « biais d'optimisme » peut être lié aux intérêts des consultants et des entreprises de BTP, ainsi qu'au manque d'expérience et à l'enthousiasme général pour ces projets, y compris chez les banques. Cela a conduit à ce que le modèle basé sur la demande soit presque impossible à financer à l'heure actuelle.

Au lieu de cela, les entreprises privées participant à des projets d'autoroutes en PPP et leurs bailleurs de fonds insistent sur l'intérêt du « modèle de disponibilité », qui signifie que le gouvernement paie l'entité privée pour la construction de l'autoroute, pour sa disponibilité d'utilisation et aussi pour son entretien. Le paiement peut reposer en partie sur le nombre de véhicules utilisant l'autoroute (plus de véhicules = plus d'usure et de fissure = coûts supérieurs de maintenance), mais la personne publique fournit des garanties de volumes de trafic minimum à un niveau acceptable pour les banques et les investisseurs.

### b) L'évaluation des risques

L'évaluation des risques joue un rôle décisif dans la préparation du projet, tant du côté public que chez le partenaire privé, lequel doit prendre en compte la valeur du risque qu'il accepte dans le calcul de son offre.

L'évaluation quantitative des risques qui ne peuvent pas être transférés à des tiers (comme des assurances) passe par une phase de calcul : *Valeur du risque = somme des probabilités d'occurrence (en %) x Niveau de surcoût entraîné par la réalisation du risque.*

L'information recueillie durant la phase d'évaluation des risques devra être répertoriée dans un recueil (matrice des risques), qui permettra l'analyse de la valeur ajoutée.

Une bonne allocation des risques entre le partenaire public et privé permet de minimiser les charges et optimiser les coûts.

### 2.2.5 Facteurs de l'Évaluation préalable : le rapport qualité / prix, « Value for Money »

La réalisation du projet en mode PPP doit procurer un avantage économique et financier par rapport au mode traditionnel. Il doit représenter pour la personne publique une **plus-value** par rapport au mode de passation de marché traditionnel sur les plans financier et économique sur l'ensemble de la période couverte par le contrat de partenariat. En effet, le PPP ne représente qu'une des options de mise en œuvre à la disposition du secteur public. Le choix de l'option de mise en œuvre doit être appuyé par une analyse économique approfondie fondée sur une comparaison entre les options conventionnelles et les options alternatives.

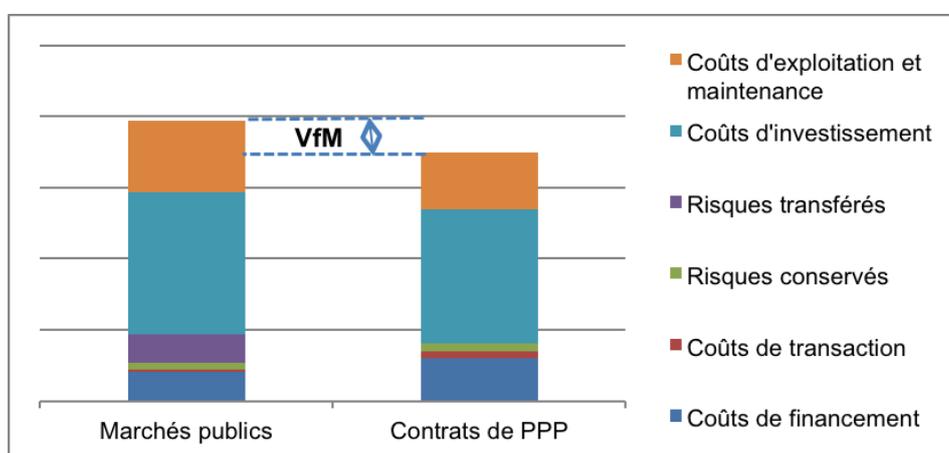
La question clé pour la sélection d'un projet d'investissement susceptible d'être mis en œuvre sous forme d'un PPP est donc la suivante :

**Est-ce que le résultat de la mise en œuvre sous une forme d'un PPP sera meilleur en termes de « rapport qualité / prix » qu'une mise en œuvre selon des moyens conventionnels?**

Afin de mesurer les avantages attendus d'un PPP, la personne publique procède à l'évaluation préalable mentionnée plus haut. Celle-ci consiste à mesurer les avantages qu'elle gagne à réaliser le projet par le biais d'un PPP et examine un large éventail de facteurs : coûts sur le cycle de vie du projet, qualité et adéquation du bien ou du service par rapport aux besoins des usagers, et externalités (croissance économique, impact environnemental, mobilisation des financements, incidences sociales et gouvernance sectorielle).

Les points énumérés ci-dessous offrent un aperçu de l'évaluation économique et du rapport qualité / prix qui doivent être pris en considération lors de la décision concernant le bien-fondé de l'approche PPP pour la mise en œuvre du projet.

Figure 4 – Composantes du rapport Qualité-Prix



### 2.2.6 Facteur de l'Évaluation préalable : le Comparateur du Secteur Public (CSP)

Le Comparateur du Secteur Public (CSP) représente le coût du projet pour la personne publique avec la méthode traditionnelle de passation du marché. Il permet d'évaluer la valeur ajoutée obtenue en recourant au PPP. C'est donc la valeur de référence (« benchmark ») contre laquelle est mesurée la valeur pour le secteur public des offres remises par le secteur privé.

Le CSP a vocation à être élaboré à un stade assez précoce de la préparation du projet, puis actualisé au fur et à mesure que la préparation du projet atteint un stade de maturité.

Il doit comprendre :

- les coûts de transaction et de gestion (essentiellement des dépenses de personnel et des honoraires de conseil) ;
- les dépenses d'investissement (planification et construction) ;
- les coûts de financement ;
- les coûts d'exploitation (y compris l'entretien) ;
- les coûts des risques retenus par la personne publique ;
- les produits des redevances, recettes d'exploitation ou tout autre revenu.

Il reste que la fiabilité du CSP repose sur les hypothèses qui sont faites. Faute d'un historique suffisant ou lorsque le biais d'optimisme est trop important, celles-ci peuvent se révéler erronées. Il arrive aussi que le CSP se transforme en un exercice mécanique destiné à justifier par avance le recours au PPP. Cette tentation doit être combattue, l'objectivité du processus étant la garantie de son utilité.

### 2.2.7 Facteur de l'Évaluation préalable : le calcul de la Value for Money

#### a) La Value for Money financière

La méthode de la **Valeur Actuelle Nette (VAN)** consiste à prendre en compte tous les flux financiers générés par le projet et à les ramener à leur valeur présente au moyen d'un taux d'actualisation qui est généralement égal au taux du financement à long terme de la personne publique.

Cette méthode permet donc de comparer des projets qui présentent des profils de flux différents, en synthétisant ces flux en une grandeur comparable. Elle suppose que le périmètre et les fonctionnalités des projets comparés soient identiques.

La différence entre la Valeur actuelle nette des flux pour la personne publique dans l'option traditionnelle (CSP) et dans l'option PPP représente la Value for Money financière du projet.

#### b) La Value for Money économique

La Value for Money économique prend en compte les coûts et bénéfices qui ne se traduisent pas directement par des flux financiers. Il peut s'agir par exemple des avantages environnementaux ou de l'amélioration espérée des normes éducatives à la suite du réaménagement d'une école. Ces avantages sont monétarisés selon une méthodologie définie par les organes publics compétents (Analyse Coûts Avantages). Ils peuvent comprendre les bénéfices économiques et budgétaires, les bénéfices sociaux et les bénéfices environnementaux ainsi que les gains en efficacité.

On pourra ici se rapporter à une note plus détaillée sur la notion de Value for Money diffusée par la DEPP.

### 2.2.8 Procédure d'approbation de l'Évaluation préalable

La procédure d'approbation du rapport d'évaluation préalable vise à coordonner l'action gouvernementale et créer des synergies entre les parties prenantes. Le dispositif institutionnel d'approbation du rapport d'évaluation préalable, tel que mis en place par la loi 86-12 et son décret d'application, est le suivant :

- a) Etablissement du rapport d'évaluation préalable par l'autorité compétente.
- b) Le rapport est soumis à la décision du ministre chargé des finances.
- c) Le ministre chargé des finances soumet le rapport pour avis à une **Commission Interministérielle PPP** composée de 7 membres, nommés par arrêté ministériel (celui-ci a fait l'objet d'une publication au Bulletin Officiel du 21 septembre 2015).

La Commission comprend quatre membres du ministère chargé des finances dont son président, un représentant du ministère chargé de l'équipement du transport et de la logistique, un représentant du ministère chargé de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, un représentant du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche maritime, un représentant du ministère chargé du commerce, de l'industrie, des nouvelles technologies et de l'économie numérique.

Un représentant de l'autorité compétente concernée participe aux réunions de la commission sur convocation du président. La commission se fait assister par un secrétariat permanent assuré par la direction chargée des PPP relevant du ministère chargé des finances. Celle-ci peut recourir aux services de bureaux de conseil pour éclairer les travaux de la commission, sur sa demande.

- d) Le Ministre de l'Economie et des Finances prend sa décision dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la date de réception de l'évaluation préalable. Ce délai est porté à quatre mois si l'analyse de l'évaluation préalable présente une complexité particulière.

### 2.3. Préparation du Projet

Pendant le processus de préparation du projet, qui comprend l'examen de la répartition des risques, l'identification des exigences du marché et la mise en place d'un système concurrentiel permettant de choisir le partenaire privé approprié, il est important d'établir une stratégie adéquate et de mandater le cas échéant des experts ou de consulter la Division PPP pour aider à ce que les risques et les financements soient gérés de façon adéquate et efficiente.

Suite aux leçons tirées des meilleures pratiques internationales, il est recommandé de suivre les règles suivantes :

- Transparence dans l'attribution des rôles et responsabilités ;
- Raccourcissement de la chaîne hiérarchique permettant une prise de décision rapide ;
- Responsabilités déléguées au plus bas niveau possible. Seules les décisions les plus importantes doivent remonter au niveau supérieur ;
- Limitation du nombre des organes impliqués.

Le groupe de travail en charge devrait réunir diverses compétences également nécessaires :

- Aptitudes de gestion de projets ;
- Capacités de négociations et arbitrages ;
- Compétences techniques et juridiques liées au PPP ;
- Compétences techniques et juridiques en construction, finances, fiscalité, marchés publics, contrats, etc.

Le responsable de la décision d'investissement est normalement **la personne publique compétente**, telle qu'un Ministère, un établissement public ou une entreprise publique. Elle prend les décisions stratégiques dans le cadre d'un **Comité de Projet dirigé par le cadre supérieur responsable**, agissant sur délégation du ministre ou du chef d'établissement.

**Le Comité de Pilotage** du projet est formé après réception de la décision favorable du Ministre de l'Economie et des Finances sur le rapport d'évaluation préalable du projet (article 10 du décret n° 2-15-45). Il est chargé de superviser le déroulement de la procédure de passation du contrat de PPP et d'aviser le cas échéant l'autorité compétente concernée de toute irrégularité ou vice entachant la

procédure. Il comprend trois représentants relevant de l'autorité compétente chargée du projet et deux représentants du ministère chargé des finances dont un représentant de la DEPP. Il peut désigner des comités ou sous-comités pour des missions déterminées dans le cadre de la procédure de passation du contrat, et se faire assister de tout conseil ou expert.

A l'issue de la procédure de passation du contrat, le Comité de Projet qui succède au Comité de Pilotage est formé à la discrétion de l'autorité compétente.

**Le Chef de Projet (CP)** guide l'exécution du projet. La sélection du chef de projet prend en compte son expertise dans les projets de PPP. Son rôle est fondamental : il doit avoir un niveau hiérarchique suffisant pour prendre des décisions, d'un autre côté, il doit être entièrement dédié au projet et disposer du temps suffisant pour exercer une véritable mission de pilotage.

« **Les parties prenantes** » sont les parties intéressées au projet. Elles peuvent inclure :

- Les usagers ou les usagers potentiels du service ou de l'infrastructure proposés ;
- Le personnel administratif et les employés (ou leurs représentants) directement touchés par le projet proposé ;
- Dans le cas de construction majeure : les résidents de proximité affectés.

La personne publique peut s'engager avec d'autres parties intéressées telles que des groupes environnementaux ou des organisations professionnelles. Souvent, ces discussions peuvent faire émerger des solutions novatrices et des alternatives aux plans initiaux de la personne publique.

## 2.4. Procédures d'attribution des contrats de PPP

L'attribution des contrats de PPP doit obéir aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement, d'objectivité, de concurrence, de transparence et du respect des règles de bonne gouvernance. La loi n° 86-12 permet une diversité de procédures bien adaptées aux besoins des contrats de PPP.

### 2.4.1 Flexibilité

La passation du contrat PPP s'effectue soit par le dialogue compétitif, soit par l'appel d'offres ou exceptionnellement par la procédure négociée.

L'apparition du dialogue compétitif est l'une des principales innovations introduites par la loi n° 86-12. Conforme aux meilleures pratiques internationales, ce mode de passation se révèle en effet particulièrement bien adapté aux contrats de PPP.

### 2.4.2 Dispositions communes aux différentes procédures

L'autorité compétente procède à la publication d'un avis de publicité dans deux journaux, l'un en langue arabe, l'autre en langue étrangère ainsi que sur son portail web et sur le portail des marchés publics.

Les délais pour la présentation des offres sont d'au moins 30 jours pour le dialogue compétitif et l'appel d'offres avec pré-sélection, et d'au moins 40 jours pour la procédure d'appel d'offres ouvert. En cas de procédure négociée, le délai minimum est d'au moins 10 jours (en cas de publicité préalable).

Le dossier de consultation comprend nécessairement :

- le règlement d'appel à la concurrence. Celui-ci, dans les cas de l'appel d'offres avec présélection et du dialogue compétitif, indique notamment les critères de sélection des offres et les critères objectifs et non discriminatoires de choix des offres.
- le cahier des charges ou, en cas de dialogue compétitif, le programme fonctionnel.
- le projet de contrat de PPP.

### 2.4.3 Dialogue compétitif

#### a) Contenu et objectifs du recours au dialogue compétitif

Le dialogue compétitif est une procédure dans laquelle la personne publique conduit un dialogue avec les candidats participants à la procédure en vue de développer des solutions aptes à répondre à ses besoins, et sur la base desquelles les candidats sélectionnés seront invités à remettre une offre.

Limité aux projets particulièrement complexes, le recours au dialogue compétitif est initié par la personne publique dans le cas où elle est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet donnant lieu au service objet du contrat.

La procédure permet à la personne publique d'identifier des solutions sur la base de propositions soumises par les soumissionnaires. Le dialogue porte sur tous les points du projet, et peut être conduit en plusieurs étapes, en réduisant progressivement le nombre de candidats. Les propositions des candidats sont confidentielles.

La procédure permet de faire émerger les solutions les plus adaptées en mobilisant la capacité d'innovation et d'adaptation des candidats. Au terme des discussions, la personne publique invite les candidats à remettre leur offre finale sur la base des solutions arrêtées au cours du dialogue, qui doivent être traduites dans le cahier des charges. La personne publique choisit sur ces bases l'offre économiquement la plus avantageuse.

En contrepartie de ses avantages, la procédure de dialogue compétitive entraîne une certaine lourdeur, et demande des ressources en temps et en expertise supérieures à l'appel d'offre classique. Son utilisation ne doit donc pas être automatique mais faire l'objet d'un examen au cas par cas. Le critère de complexité dépend en effet des ressources et capacités de la personne publique ainsi que de son expérience.

#### b) Principes à respecter

Les principes à respecter sont en grande partie identiques à ceux qui régissent les autres procédures, notamment transparence et égalité de traitement.

La question de la confidentialité mérite cependant une attention particulière. Les candidats peuvent en effet être admis à communiquer à la personne publique des renseignements confidentiels, tels que secrets économiques et commerciaux ou relatifs au contenu des offres. Une solution proposée par un participant ne peut être communiquée aux compétiteurs qu'avec l'accord exprès de son auteur. Aucune information ne peut être communiquée à certains candidats seulement si celle-ci est susceptible de constituer un avantage discriminatoire.

La consultation des candidats doit donc se dérouler en parallèle et en « tunnel », sans qu'il soit tenté de constituer une « synthèse » qui enfreindrait la propriété intellectuelle des candidats sur les offres présentées. Ainsi le dialogue n'a pas pour but de rapprocher les positions des candidats mais d'améliorer la qualité des offres élaborées.

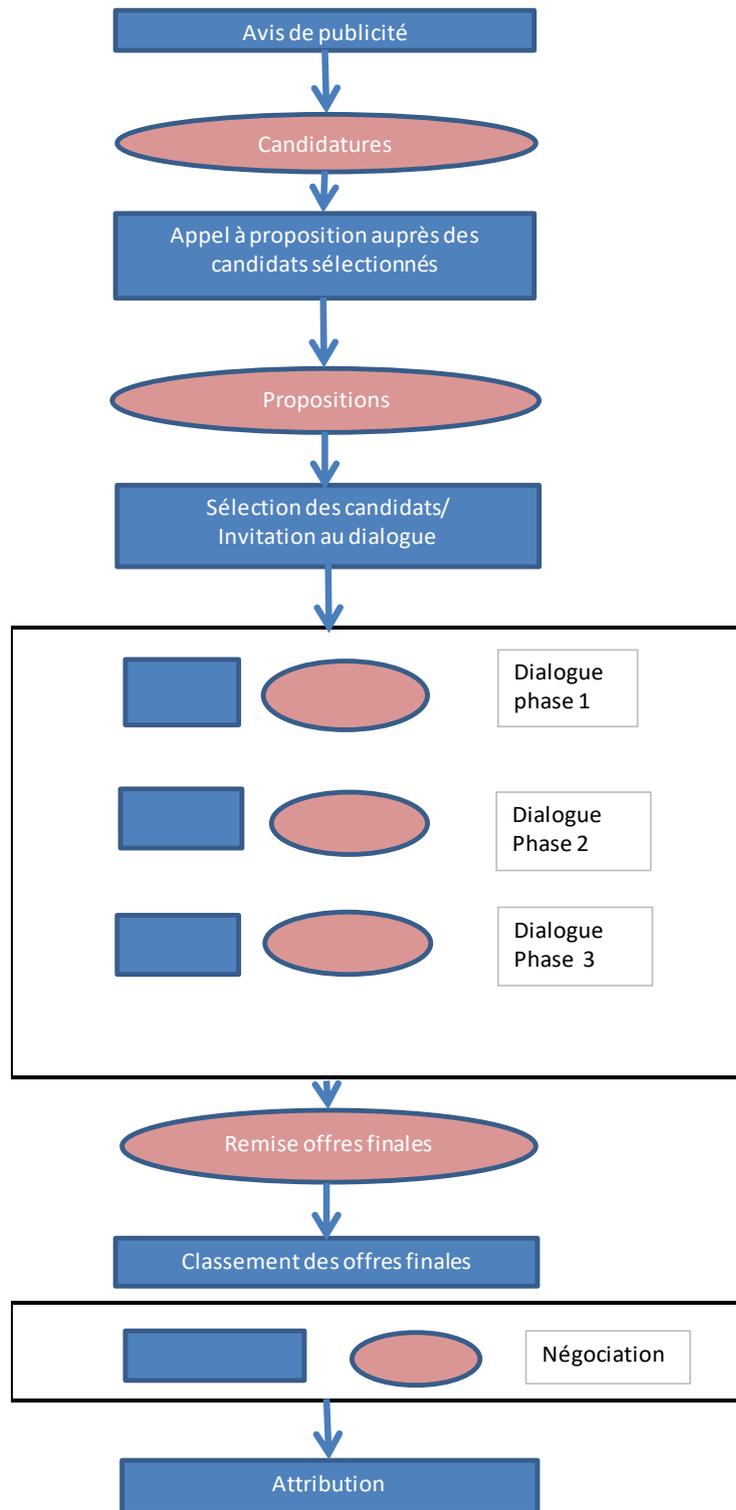
#### c) Les étapes du dialogue compétitif

Le règlement de la consultation doit définir de la façon la plus claire possible les étapes de la procédure et les critères qui seront retenus.

Il est souhaitable que l'ensemble de la procédure, entre l'annonce du programme fonctionnel et la sélection du candidat retenu, s'inscrive dans un délai relativement court (entre 6 et 9 mois). Des délais excessifs risquent en effet de décourager certains participants qui peuvent être tentés de redéployer leurs équipes, et d'alourdir exagérément le coût de la participation à la procédure.

Le point de départ est constitué par un programme fonctionnel lié à des besoins (lesquels ne sont pas censés évoluer au cours de la procédure) et associé à des attentes en termes de performance, qui doit être suffisamment ouvert pour permettre aux candidats de développer leurs propres solutions. Il peut comporter un précontrat et une ébauche de répartition des risques.

Figure 5 : Etapes du dialogue compétitif



Le dialogue doit comporter plusieurs phases, et permettre de réduire progressivement le nombre de candidats afin de donner lieu à un dialogue plus approfondi.

Principales étapes du dialogue compétitif :

1. Mise en place d'un comité de pilotage du contrat PPP chargé d'assurer le bon déroulement du processus depuis le lancement de l'appel à concurrence jusqu'au choix de l'attributaire du contrat ;
2. Avis de publicité ;
3. Les candidats transmettent leurs candidatures ;
4. Présélection par la personne publique et établissement d'une liste restreinte ;
5. La personne publique envoie aux candidats présélectionnés un dossier de consultation initial et les invite à présenter leurs premières propositions ;
6. Réception des propositions et examen par la personne publique ;
7. La personne publique sélectionne les candidats avec lesquels elle décide de poursuivre la procédure (compte tenu des critères de choix et des besoins exprimés dans le règlement de consultation initial) puis les invite à des séances de dialogue dans le but de discuter de leurs propositions. Les sujets sur lesquels portera le dialogue doivent être déterminés à l'avance ;
8. La personne publique envoie un règlement de consultation modificatif aux candidats admis à participer à la phase suivante du dialogue, ce règlement indique les aspects juridiques, techniques ou financiers sur lesquels la personne publique souhaite que les candidats précisent leurs propositions ;
9. Des phases successives de dialogue suivant les mêmes modalités peuvent être mises en place, certains candidats pouvant être écartés à l'issue de chaque phase. Toutefois le nombre de candidats doit rester suffisant pour permettre une concurrence réelle, sans que ce nombre soit inférieur à trois ;
10. La personne publique met fin au dialogue lorsqu'elle s'estime suffisamment informée des solutions les mieux à même de satisfaire ses besoins, tels qu'exprimés dans le programme fonctionnel ;
11. La personne publique invite les candidats à remettre une offre finale sur la base de la ou des solution(s) arrêtée(s) au cours du dialogue, elle leur remet à cet effet un dossier de consultation final sur la base de la solution apportée. Ils disposent alors d'un délai qui ne peut être inférieur à 20 jours pour remettre leurs offres ;
12. Les candidats procèdent à la remise de leur offre ;
13. La personne publique procède à la finalisation du contrat avec les candidats, la personne publique peut demander des clarifications ou des confirmations, sans que ces demandes aient pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre et remettre en cause la concurrence ou avoir un effet discriminatoire, concernant notamment l'objet du contrat, sa consistance, son coût global ou sa durée ;
14. Classement des candidats par la personne publique ;
15. Mise au point et attribution du contrat au candidat ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse ;

*Le candidat désigné comme ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse peut être amené à fournir des éclaircissements ou des précisions, sous réserve que ceci n'ait pas pour effet de modifier des éléments substantiels de l'offre, de fausser la concurrence ou d'entraîner des discriminations*

Si la personne publique ne parvient pas à un accord avec le candidat ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, celui-ci est écarté et la procédure de finalisation du contrat se poursuit avec le candidat classé au deuxième rang. Si nécessaire, la procédure peut se poursuivre de la même manière avec les candidats classés aux 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> rangs, si leurs offres n'ont pas été écartées aux motifs qu'elles sont irrégulières ou inacceptables ;

16. Versement des primes aux offres finales non retenues jugées acceptables. Les bénéficiaires sont les candidats ayant remis une offre finale et jugée acceptable par la personne publique. Le règlement de consultation final fixe le montant de la prime ainsi que les conditions de son octroi. Le montant de la prime peut être modulé selon le rang de classement du candidat par application des critères de sélection, en tenant compte des dépenses dûment justifiées par le candidat. Le nombre de candidats primés ne peut être supérieur à trois.

#### **d) La notion d'offre économiquement la plus avantageuse (OEPA)**

L'offre économiquement la plus avantageuse s'apprécie au regard d'une série de critères tels que le coût global, les objectifs de performance, etc. Selon la jurisprudence de l'Union européenne, il est recommandé de respecter une série de principes :

- Les critères doivent être liés à l'objet du marché ;
- Ils ne doivent pas donner au pouvoir adjudicateur une liberté de choix trop importante ;
- Ils doivent avoir fait l'objet de publicité ;
- Ils doivent respecter les principes fondamentaux : transparence, égalité, objectivité et non-discrimination.

La pratique a dégagé des conditions de validité :

- *Intelligibilité* : les critères doivent être aisément compréhensibles sans recours à des besoins d'interprétation ;
- *Sélectifs mais non-discriminants* : les critères doivent permettre d'attribuer le marché à l'entreprise la mieux à même de le mettre en œuvre, mais ne pas servir à éliminer arbitrairement certaines entreprises. Par exemple, l'introduction d'un critère de localisation des candidats doit être lié à l'objet du marché et nécessaire à sa bonne exécution ;
- *Exhaustifs* : les critères publiés doivent couvrir l'intégralité des éléments d'appréciation qui seront utilisés par la personne publique ;
- *Non-redondants* : les critères publiés doivent couvrir des aspects différents des propositions à étudier.

Chaque candidat se voit évalué sur l'ensemble des critères. Les évaluations peuvent être numériques (par exemple sur une échelle de 0 à 100) ou qualitatives (par exemple : insuffisant – correct – moyen – bon – excellent) et sont ensuite retranscrites en pourcentage.

En règle générale, il convient de pondérer les critères utilisés. Si la personne publique peut justifier que cela n'est pas possible, elle peut se contenter de les hiérarchiser.

En tout état de cause, le coût de l'offre ne peut être le critère unique, dès lors que le projet comprend des éléments de complexité.

#### **e) L'indemnisation des participants**

L'octroi de prime, qui fait exception au principe de non rémunération des participants aux marchés publics est justifié dans le cadre du dialogue compétitif ou de l'offre spontanée par le montant élevé des dépenses préalables nécessaires à la remise de l'offre, notamment dans les marchés impliquant une part significative de travaux de conception.

Les frais de participation au dialogue compétitif peuvent en effet atteindre entre 0,5% et 2% du coût d'investissement par concurrent, voire plus dans certains cas. Parmi les facteurs qui influencent ce budget, on cite habituellement la taille du projet, sa complexité, la durée du dialogue, le niveau de

définition des propositions, la qualité des équipes et aussi la capacité de la personne publique à formuler ses besoins.

Dès lors, l'octroi de primes a pour but :

- D'augmenter le nombre de candidats susceptibles de présenter une offre. Il s'agit notamment des grandes entreprises qui interviennent dans le secteur des PPP au niveau mondial et qui mettent donc les juridictions en concurrence. Ces grandes entreprises tendent en effet à se diriger en priorité vers les marchés les plus attractifs, le remboursement de tout ou partie des frais d'appel d'offre constituant un élément d'appréciation. Il s'agit aussi des entreprises de taille moyenne qui peuvent plus difficilement absorber les pertes liées à une offre infructueuse, les grandes entreprises ayant davantage d'opportunités de répartir les frais sur un nombre élevé d'appels d'offres et donc en moyenne de récupérer leur mise ;
- D'améliorer la qualité des offres présentées en encourageant les participants à investir davantage dans la préparation de leur offre ;
- De crédibiliser la démarche de la personne publique, l'octroi de primes représentant un signal fort d'engagement de l'autorité dans la procédure, et donc du moindre risque de ce que celle-ci puisse être annulée.

La personne publique doit garder à l'esprit que l'attribution de prime n'est qu'une faculté qui lui est offerte en vue d'atteindre certains objectifs. Elle ne revêt donc aucun caractère automatique et doit se justifier au cas par cas. La personne publique devra notamment s'interroger sur les aspects suivants :

- **La concurrence.** Quel est le degré de concurrence attendue ? Cherche-t-on à attirer les PME nationales ? Y a-t-il un risque que le projet ne rencontre pas un grand intérêt du marché international ? Selon les réponses qu'elle donne à ces questions, la personne publique pourra décider ou non du versement d'une prime.
- **L'incitation à améliorer la qualité de l'offre.** Une prime peut inciter les candidats à présenter des dossiers plus aboutis, plus innovants, voire incorporant des éléments de propriété intellectuelle dont la prime pourrait représenter une forme d'indemnisation, et ainsi augmenter les chances de dégager de la Value for Money. Lorsque le projet apparaît particulièrement exigeant dans ces domaines, l'attribution d'une prime peut jouer un rôle positif.
- **Le coût de préparation.** Le projet est-il caractérisé par une complexité particulière, ou bien est-il anticipé que la procédure de dialogue s'étende sur une durée inhabituelle ? Si oui, le versement d'une prime sera susceptible de faciliter la mise en œuvre de la transaction.

Le résultat de l'analyse conduite sur les critères ci-dessus indiquera si le paiement d'une prime peut se justifier dans l'intérêt du projet. En cas de doute important, la prudence est recommandée.

La réglementation prévoit un maximum de trois participants primés (hors l'attributaire du marché).

- Même si elle a confirmé le principe de l'octroi de primes, la personne publique garde la faculté de prévoir que seuls un ou deux candidats seront primés. Des conditions d'obtention de la prime trop restrictives sont de nature à décourager des candidats sérieux et faire manquer ses objectifs à la prime (inversement des conditions trop généreuses risquent d'attirer des entreprises à la recherche d'effet d'aubaine). Le choix devrait donc se porter entre deux ou trois candidats à primer. En règle générale, s'il est anticipé que l'appel à la concurrence attire un nombre suffisant de candidatures sérieuses, le versement de trois primes semble adapté. La personne publique devrait cependant garder la faculté de renoncer au versement de la prime lorsque l'offre proposée lui paraît insuffisamment préparée ou non-conforme.
- L'approche la plus simple consiste à réserver la prime aux participants ayant remis une offre finale. Si ceux-ci sont plus nombreux que quatre, la prime ne sera versée qu'aux trois candidats

les mieux classés (en dehors du candidat sélectionné), sous réserve de la possibilité mentionnée au paragraphe ci-dessus de réduire le nombre de bénéficiaires<sup>2</sup>.

- On peut concevoir une approche dans laquelle le montant de la prime est différencié suivant le stade de la procédure atteint. Cette pratique est plus difficile à mettre en œuvre dans un contexte où la réglementation limite le nombre de candidats primés à trois, et d'autre part, semble dans la plupart des cas n'avoir qu'une efficacité limitée.

La DEPP recommande donc de réserver la prime aux participants ayant remis une offre finale, sauf cas particulier, et de prévoir que la prime pourra ne pas être versée si l'offre est considérée de qualité insuffisante ou non-conforme.

La pratique internationale fait apparaître deux méthodes de calcul des primes.

1. La première méthode consiste à définir un montant forfaitaire (sous réserve que les frais justifiés atteignent ce montant. Dans le cas contraire, la prime est limitée au montant des frais justifiés encourus).
2. La seconde méthode consiste à calculer la prime comme un pourcentage des frais encourus. Afin d'éviter les dépenses excessives et d'inciter à limiter les coûts, il est prudent de prévoir que le montant de la prime sera limité à un montant forfaitaire préalablement défini. Ce plafonnement présente également l'avantage d'éliminer un élément d'incertitude sur le budget à prévoir par la personne publique.

En pratique ces deux méthodes devraient aboutir à un résultat équivalent dès lors que le montant de la prime n'a vocation qu'à couvrir une partie des frais encourus, comme c'est le cas le plus courant. La seconde méthode présente l'avantage de davantage formaliser cet aspect.

La personne publique devra enfin estimer le pourcentage des frais qu'elle envisage de reverser aux concurrents. Une indemnisation comprise dans une fourchette de 20% à 50% des coûts supportés (avec une base de départ, évidemment variable selon les projets, selon laquelle ceux-ci peuvent équivaloir en moyenne à 1% du montant d'investissement) est susceptible de représenter un compromis acceptable, à moduler et préciser en fonction de l'analyse recommandée à la première étape.

Par secteur, l'approche peut être nuancée ainsi :

- Construction/bâtiments : haut de la fourchette d'indemnisation
- Routes/autoroutes (voies de transport) : bas de la fourchette d'indemnisation

La question du contrôle des frais présentés par les candidats mérite une attention particulière. Selon les montants en jeu et sa capacité propre, la personne publique pourra engager un auditeur extérieur ou procéder par elle-même à la vérification des éléments suivants :

- La matérialité de la dépense ;
- Son caractère raisonnable (par comparaison avec les coûts moyens en vigueur sur le marché) ;
- Son caractère opportun (la dépense est-elle directement liée à la préparation de l'offre, et uniquement cette offre ? A-t-elle directement contribué à la qualité de celle-ci ?).

Il est recommandé de procéder simultanément à la vérification de l'ensemble des frais soumis par les candidats à primer, afin de s'assurer de l'application de règles homogènes. Cela permettra aussi d'identifier les postes où apparaissent des écarts importants entre candidats, qui dans certains cas pourraient ainsi apparaître injustifiés à la personne publique.

---

<sup>2</sup> Il est néanmoins envisageable d'assouplir le critère d'avoir remis une offre finale si la personne publique pense que la dernière étape du dialogue sera conduite avec un nombre réduit de participants alors que le dialogue aura comporté plusieurs étapes qui auront demandé des efforts importants aux candidats. Dans ce cas, un ou deux candidats supplémentaires, les mieux classés, pourront également bénéficier de la prime de manière à ce que le nombre final de candidats primés soit au plus égal à ce qui était prévu initialement par la personne publique. Cette éventualité doit être précisée dans le règlement d'appel à la concurrence. Le montant de la prime peut être affecté d'un abattement pour les candidats dans ce cas. Un ordre de grandeur acceptable de l'abattement pourrait être de 20 à 30%.

#### 2.4.4 Appel d'offres ouvert ou avec présélection

L'appel d'offres ouvert est une procédure par laquelle la personne publique choisit, suite à un appel public à la concurrence, l'offre économiquement la plus avantageuse, tandis que l'appel d'offres avec présélection est une procédure permettant à la personne publique d'arrêter au préalable la liste des candidats admis à déposer des offres.

La personne publique peut demander des clarifications ou des perfectionnements mais ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier des éléments fondamentaux de l'offre et de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire.

Ces modes d'attribution sont les plus appropriés lorsque la personne publique possède une expérience éprouvée du type de projet mis en concurrence.

##### Principales étapes de l'appel d'offres ouvert :

1. Mise en place d'un comité de pilotage du contrat PPP chargé d'assurer le bon déroulement du processus depuis le lancement de l'appel à concurrence jusqu'au choix de l'attributaire du contrat ;
2. Avis de publicité ;
3. La personne publique envoie ou remet le dossier de consultation ;
4. La personne publique invite les candidats à remettre leurs offres dans un délai de (40) jours à compter de la date de la publication de l'avis de publicité ;
5. Les candidats procèdent à la transmission des offres ;
6. La personne publique détermine si les candidats présentant une offre satisfont les conditions requises ;
7. La personne publique peut demander des clarifications ou des confirmations, sans que ces demandes aient pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre et remettre en cause la concurrence ou avoir un effet discriminatoire, concernant notamment l'objet du contrat, sa consistance, son coût global ou sa durée. Ces demandes ne peuvent en aucun cas aboutir à une négociation avec les candidats ;
8. La personne publique attribue le contrat au candidat ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères définis dans le règlement d'appel à la concurrence.

##### Principales étapes de l'appel d'offres avec présélection :

1. Mise en place d'un comité de pilotage du contrat PPP chargé d'assurer le bon déroulement du processus depuis le lancement de l'appel à concurrence jusqu'au choix de l'attributaire du contrat ;
2. Avis de publicité ;
3. La personne publique envoie ou remet le règlement d'appel à la concurrence aux candidats qui en font la demande dès la publication de l'avis de publicité ;
4. Les candidats déposent leurs candidatures dans un délai de (30) jours à compter de la date de publication de l'avis de publicité ;
5. La personne publique établit la liste des candidats admis suite à la présélection sur la base des critères définis dans le règlement d'appel à la concurrence ;
6. La personne publique adresse simultanément à tous les candidats admis à participer à la sélection le dossier de consultation et les invite présenter leurs offres dans un délai qui ne peut être inférieur à (20) jours. Elle garantit la confidentialité des candidatures et des offres présentées ;

7. La personne publique peut demander des clarifications ou des confirmations, sans que ces demandes aient pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre et remettre en cause la concurrence ou avoir un effet discriminatoire, concernant notamment l'objet du contrat, sa consistance, son coût global ou sa durée. Ces demandes ne peuvent en aucun cas aboutir à une négociation avec les candidats ;
8. La personne publique attribue le contrat au candidat ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères définis dans le règlement d'appel à la concurrence.

#### **2.4.5 Procédure négociée**

Elle peut être utilisée, à titre exceptionnel, dans les cas suivants :

- Le service ne peut être réalisé ou exploité, pour des considérations techniques ou juridiques, que par un seul opérateur privé ;
- L'urgence résultant d'événements imprévisibles pour la personne publique ;
- Pour raisons de défense nationale ou de sécurité publique.

Il est recommandé d'interpréter dans un sens restrictif les conditions énumérées ci-dessus, d'une part en raison des principes généraux relatifs à la bonne gouvernance de la commande publique, et d'autre part parce que l'absence de pression compétitive affecte gravement la possibilité d'obtenir une Value for Money satisfaisante.

Au cas où elle choisit d'y avoir recours, la personne publique définit les modalités de déroulement de la procédure. Celle-ci peut ne pas faire l'objet de publicité préalable ou de règlement d'appel à la concurrence.

#### **2.4.6 Cas d'un soumissionnaire unique**

Une telle situation peut provenir d'une déficience dans la préparation et la conception du projet. Elle peut également mettre en doute la possibilité d'obtenir un bon rapport qualité/prix en l'absence de pression concurrentielle.

Cette situation peut amener la personne publique à arrêter la procédure d'attribution du contrat PPP, ou à restructurer le projet et abandonner l'option PPP, et déclarer la procédure infructueuse tel que prévu à l'article 21 du décret d'application.

#### **2.4.7 Offre spontanée**

##### *a) Principe*

La personne publique peut être saisie d'un projet d'idées innovantes sur le plan technique, économique ou financier par un opérateur privé. Le dossier remis par le porteur d'idée doit comprendre la description des principales caractéristiques du projet proposé, l'identification des besoins auxquels répondent le projet et l'estimation de la demande potentielle, la durée prévisionnelle du projet, l'analyse de la faisabilité juridique, l'analyse financière du projet, l'évaluation de l'impact environnemental et social, l'analyse des risques et tout élément permettant d'apprécier le caractère innovant du projet. L'offre spontanée ne doit pas consister en un projet antérieurement présenté, en cours d'étude, d'élaboration ou d'exécution ou déjà exécuté sur le territoire national.

La personne publique peut demander des études ou compléments, à réaliser par le porteur d'idée à ses frais. Elle dispose d'un délai de trois mois pour évaluer l'offre spontanée et y apporter une réponse. En cas de complexité particulière, elle peut bénéficier d'un délai de trois mois supplémentaires.

La personne publique s'efforcera de respecter les principes d'intégrité, de responsabilisation (« accountability »), d'impartialité, de transparence, d'absence de conflit d'intérêt et de maintien de la confidentialité dans le traitement de la proposition.

La personne publique informe le ministre chargé des finances du projet et de la réponse qu'elle y apporte.

#### *b) Justificatif*

La prise en compte des offres spontanées par la personne publique vise à bénéficier des opportunités de PPP identifiées par le secteur privé. Celui-ci est en effet parfois mieux placé que l'administration pour développer des idées de projet mettant en valeur l'expertise et le potentiel d'innovation des entrepreneurs. La plupart des pays disposant d'une législation sur les PPP autorisent formellement cette procédure, qui peut représenter suivant les cas entre 10% et 20% des projets de PPP effectivement mis en œuvre.

#### *c) Risques*

La personne publique doit garder à l'esprit les risques du recours aux offres spontanées :

- Risque que le recours aux offres spontanées soit considéré comme une alternative aux procédures normales de planification et de passation de marché, qui aboutirait à affaiblir les dites procédures, ainsi que la capacité de l'administration ;
- Risque de comportements opportunistes du secteur privé, car la pratique internationale montre que les propositions de faible qualité ne sont pas rares ;
- Risque accru de mauvaise gouvernance, voire de collusion entre le secteur privé et l'administration ;
- Mauvaise priorisation des projets, les préférences du secteur privé plutôt que les besoins de la société dictant le rythme de réalisation des infrastructures ;
- Contrats structurellement biaisés en faveur des intérêts du partenaire privé, avec en particulier une répartition des risques préjudiciable à la personne publique ;
- Ressources en temps et en personnel de la personne publique dépensées en pure perte pour examiner et filtrer des propositions qui n'ont que peu de chances d'aboutir, ce qui limite la capacité des personnes publiques à développer les projets réellement prioritaires.

Les offres spontanées doivent donc être considérées comme des exceptions, la priorité devant être accordée au développement et à la mise en œuvre d'un plan stratégique d'infrastructure.

#### *d) Appréciation du caractère innovant*

Le caractère innovant de la proposition doit faire l'objet d'un examen particulièrement attentif. Une interprétation exagérément extensive du concept d'« innovation » peut conduire à vider ce critère de toute portée concrète, alors qu'une interprétation trop restrictive risque de réduire considérablement le champ des opportunités.

Dans cet esprit, la DEPP suggère de prendre en compte les critères suivants :

- Le critère d'innovation s'apprécie sur la base du territoire national. Ainsi un projet déjà expérimenté à l'étranger mais non introduit au Maroc peut être considéré comme innovant.
- L'innovation peut concerner aussi bien une technologie qu'une méthodologie de mise en œuvre. La Mission d'Appui aux PPP française définit ainsi une offre innovante comme une offre visant « à la réalisation d'une opération présentant des fonctionnalités nouvelles, des services nouveaux ou des innovations techniques au niveau d'un marché ou d'un secteur donné »<sup>3</sup>.
- L'innovation doit réclamer une certaine expertise, rare même sur le plan international, ou avoir nécessité des frais de recherche et développement significatifs.
- Ainsi que précisé par le décret, le caractère innovant ne s'apprécie pas uniquement au regard de projets déjà réalisés, mais concerne également des projets en cours d'étude, de développement ou de réalisation, ou encore des projets déjà proposés.

<sup>3</sup> MAPPP - Fiche sur les offres spontanées, 2014.

*e) Procédure de passation du contrat*

La passation du contrat peut être effectuée suivant les cas par une procédure négociée ou par une procédure compétitive.

**Procédure compétitive**

C'est le cas le plus général. La personne publique a le choix entre les différentes procédures habituelles (dialogue compétitif, appel d'offre ouvert, appel d'offre avec présélection).

La réglementation ne prévoit aucun avantage particulier à accorder au porteur d'idée dans le cadre de la procédure compétitive.

**Procédure négociée**

La plus grande prudence est recommandée à la personne publique quant à l'adoption de la procédure négociée :

- Elle accroît le risque de manque de transparence attaché aux offres spontanées et expose l'administration à la critique ;
- Faute de référence compétitive, la personne publique est placée en situation d'asymétrie d'information par rapport au porteur d'idée. La négociation risque donc de déboucher sur une exploitation insuffisante du potentiel du projet en matière de Value for money.

Le recours à des conseils extérieurs de bonne réputation sur le marché est hautement souhaitable dans ce cas. La DEPP se tient à la disposition de la personne publique pour étudier les opportunités de financement de ces conseils, notamment en relation avec les bailleurs de fonds.

Aux termes de la réglementation, la personne publique a la possibilité de recourir à la procédure négociée avec le porteur d'idée si les trois conditions suivantes sont réunies :

*i. L'offre répond à un besoin urgent*

La notion est d'utilisation délicate, surtout en l'absence de jurisprudence susceptible d'en préciser les contours. A titre d'exemple, on citera les définitions utilisées dans le droit de l'Union européenne et de la France.

En droit européen, l'urgence impérieuse est définie à l'article 31 de la directive européenne 2004/18/CE qui précise qu'elle « résulte d'événements imprévisibles pour les pouvoirs adjudicateurs » et que « les circonstances invoquées pour justifier l'urgence impérieuse ne doivent en aucun cas être imputables aux pouvoirs adjudicateurs. »

En droit français, le projet présente un caractère d'urgence lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible.

*ii. L'offre est compétitive sur le plan financier*

Ce critère consiste à examiner le caractère financièrement compétitif de la proposition par rapport à ce que pourrait proposer la concurrence. Il présente des difficultés de mise en œuvre car par définition l'offre innovante ne peut être située par rapport à une concurrence existante. Néanmoins on pourra retenir plusieurs éléments d'appréciation :

- L'innovation peut déboucher sur une baisse du coût unitaire du service par rapport aux technologies traditionnelles.
- L'innovation peut entraîner une amélioration de la qualité du service, à coût constant.

Au cas où le service proposé ou le type d'équipement n'est pas présent au Maroc, on prendra comme référence de coût/qualité des exemples se situant dans les pays se rapprochant le plus possible de la structure socio-économique du Maroc.

Si l'innovation se traduit par une hausse du coût avec une hausse de la qualité, il convient d'exercer

un jugement raisonnable.

*iii. L'offre revêt un caractère innovant*

On se reportera sur ce point aux indications données ci-dessus (paragraphe d).

*f) Attribution de prime*

Le porteur d'idée peut bénéficier d'une prime s'il n'est finalement pas désigné à l'issue de la procédure compétitive, à moins qu'il s'agisse d'une procédure négociée, auquel cas il ne peut en bénéficier.

La prime devrait refléter la valeur de la proposition pour l'autorité, à savoir les frais de la proposition initiale. Elle prend donc en considération :

- les principales **dépenses engagées** par le porteur d'idée pour se conformer à la réglementation (analyse juridique, financière, étude d'impact, etc.) ;
- le **degré d'innovation**, en déterminant la valeur de la proposition pour la personne publique, soit le coût de développement d'une offre similaire par la personne publique.

#### 2.4.8 Mesures en faveur des entreprises nationales

La réglementation prévoit que l'autorité compétente peut fixer dans le règlement d'appel à la concurrence un pourcentage ne dépassant pas 15% de majoration à appliquer sur les montants des offres présentées par les entreprises étrangères.

En cas d'égalité des offres des entreprises nationales et étrangères, ou en cas de présence uniquement d'entreprises étrangères, l'autorité compétente peut prendre en considération la part des prestations qu'il est envisagé de sous-traiter en faveur des entreprises nationales, ainsi que le taux d'utilisation d'intrants d'origine nationale et du transfert de technologie, de savoir-faire ou des emplois créés en faveur des citoyens marocains.

#### 2.4.9 Signature du contrat et clôture financière

Lorsque le candidat a été choisi sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse, la personne publique et le partenaire privé s'entendent sur les clauses contractuelles du projet et procèdent à la signature du contrat de PPP.

En application de l'article 11 de la loi n° 86-12, l'autorité publique procède à la publication d'un extrait de contrat. La publication d'informations susceptibles de porter préjudice aux intérêts commerciaux d'opérateurs publics ou privés peut ne pas être effectuée.

La clôture financière intervient lorsque tous les accords relatifs au projet et au financement ont été conclus et que les conditions prévues ont été remplies. Elle permet le déblocage du financement (par exemple, prêts, fonds propres, subventions) et le démarrage effectif des activités de conception et de construction de l'infrastructure.

Cette étape comprend généralement :

- L'obtention des permis de construire et autres autorisations nécessaires à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure ou à la fourniture du service ;
- La finalisation du contrat de PPP ;
- Le cas échéant la finalisation d'un certain nombre de documents annexes (assurances, contrat de sous-traitance, etc.) ;
- La finalisation par le partenaire privé de la documentation sur le financement et la levée des conditions préalables imposées par les bailleurs de fonds et établissements financiers.

### 2.5. Mise en œuvre du projet PPP

La mise en œuvre d'un projet PPP après l'attribution du marché comporte trois étapes : réalisation, exploitation et débouclage.

La **phase de réalisation** fait suite à la clôture financière. Elle intègre les piliers suivants :

- *Mise en place de la gouvernance du projet* : formation des comités projet et de l'équipe de gestion. La personne publique devra prévoir d'affecter à l'équipe les ressources budgétaires nécessaires qui lui incombent.
- *Elaboration des règles applicables à la conduite des travaux* :
  - Plan de mise en service proposé par le partenaire privé
  - Approbation du plan par le partenaire public, qui suit l'avancement des travaux (avec l'appui d'un conseil externe, généralement un ingénieur indépendant)
- *Collecte et transmission de l'information requise* : le contrat précise l'information requise du partenaire privé sur l'exécution du contrat et quand elle doit être fournie. En cas de difficulté dans l'application du contrat, celui-ci doit prévoir les mécanismes à suivre. Il reste que les partenaires, engagés dans un processus de long terme, ont mutuellement intérêt à traiter les problèmes dans un esprit de collaboration.

La phase de réalisation s'achève lorsque l'infrastructure entre en service. Elle est suivie de la **phase d'exploitation** durant laquelle les pouvoirs publics vont s'assurer de la bonne exécution du contrat.

- |                               |  |                            |
|-------------------------------|--|----------------------------|
| ▪ Gestion du risque           | ▪ Gestion des modifications            | ▪ Gouvernance d'entreprise |
| ▪ Gestion de la performance   | ▪ Services contractuels de maintenance | ▪ Communication            |
| ▪ Qualité                     | ▪ Gestion financière                   | ▪ Echange d'informations   |
| ▪ Optimisation des ressources |  | ▪ Evaluation des relations |
|                               |  | ▪ Résolution des conflits  |



**Figure 5 – Gestion du contrat de PPP**

La figure ci-dessus décrit quelques aspects essentiels de la gestion des contrats.

La gestion du contrat, qui repose sur un manuel opérationnel, peut être amenée à traiter de sujets tels que :

- *Le refinancement de la dette* : Après l'achèvement de la construction, la société de projet cherche généralement à refinancer la dette du projet à un moindre coût et à de meilleures conditions. Les conditions du partage de l'économie réalisée doivent être prévues dans le contrat PPP.
- *La renégociation du contrat* : malgré tout le soin apporté à la préparation du projet, il n'est pas rare que les contrats de PPP donnent lieu à des renégociations, surtout au cas où des changements économiques ou politiques non anticipés perturbent la mise en œuvre du contrat. L'article 17 de la loi n° 86-12 prévoit que le contrat de PPP détermine les conditions dans lesquelles la personne publique et le partenaire privé ont droit au maintien de l'équilibre du contrat en cas de survenance d'événements imprévus ou en cas de force majeure. La

personne publique devra veiller à se faire assister par des conseils qualifiés dans une telle situation afin de négocier sur un pied d'égalité avec le partenaire.

- *La modification du contrat* : le contrat doit préciser les clauses pouvant faire l'objet de modifications. Aucune modification ne peut être effectuée sans l'accord préalable de la personne publique. Aucune modification ne peut changer la nature du projet ou aboutir à un bouleversement de l'équilibre du contrat. Les avenants sont approuvés dans les mêmes conditions que le contrat principal.
- *La substitution du partenaire privé* : la loi n° 86-12 prévoit que la personne publique peut, pour assurer la continuité du service public, procéder à la substitution du partenaire privé par un autre partenaire privé, notamment en cas de manquement grave à ses obligations, y compris en termes d'objectifs de performance, ou lors de la survenance d'autres événements pouvant justifier la résiliation anticipée du contrat. Cette substitution peut également intervenir sur décision de la personne publique suite à une demande des organismes de financement du projet en cas de manquement du partenaire privé de ses obligations à leur égard.
- *La cession du contrat* : celle-ci suppose l'accord écrit préalable de la personne publique. Le cessionnaire se subroge alors au partenaire privé dans tous ses droits et obligations.
- *La résiliation du contrat* : elle peut intervenir par anticipation et en commun accord en cas de force majeure, de bouleversement de l'équilibre du contrat, pour un motif d'intérêt général ou à l'amiable. Le contrat peut également être résilié par la personne publique pour faute grave du partenaire privé. Il détermine les caractéristiques de la faute grave, les cas de force majeure et de bouleversement de son équilibre ainsi que les conditions de sa résiliation, notamment les indemnités à verser suivant les cas de figure.
- *Les cas de litige* : le contrat peut prévoir pour le règlement des litiges de recourir à des procédures de conciliation, de médiation conventionnelle, d'arbitrage ou à des procédures judiciaires. Dans les cas de médiation conventionnelle ou d'arbitrage, le contrat précise le médiateur ou le tribunal compétent.

Enfin la **phase de débouclage** : que le projet se termine à un stade précoce ou dans les délais prévus, la personne publique devra gérer 'le débouclage' :

- Evaluer les options et les conditions de sortie ;
- Examiner les conditions du contrat de PPP relatives à la résiliation du projet ;
- Identifier les actifs pertinents et autres éléments à transférer, et les évaluer ;
- Assurer le suivi du transfert des actifs, et des activités à l'Etat ou à une entité désignée.

Cette phase met les deux partenaires en mesure d'évaluer la rentabilité du projet sur toute la durée de son cycle de vie. Ce transfert des connaissances et les leçons tirées de l'évaluation et du contrôle des résultats sont importantes pour la culture partenariale.

### 3. Le Financement des projets PPP

#### 3.1. Les techniques de financement des projets de PPP

Deux techniques de financement différentes peuvent être appliquées pour le financement des projets de PPP : le financement de projet et le financement d'entreprise (« corporate »). Le financement de projet est l'option la plus couramment utilisée en Europe car mieux adaptée aux projets de taille importante.

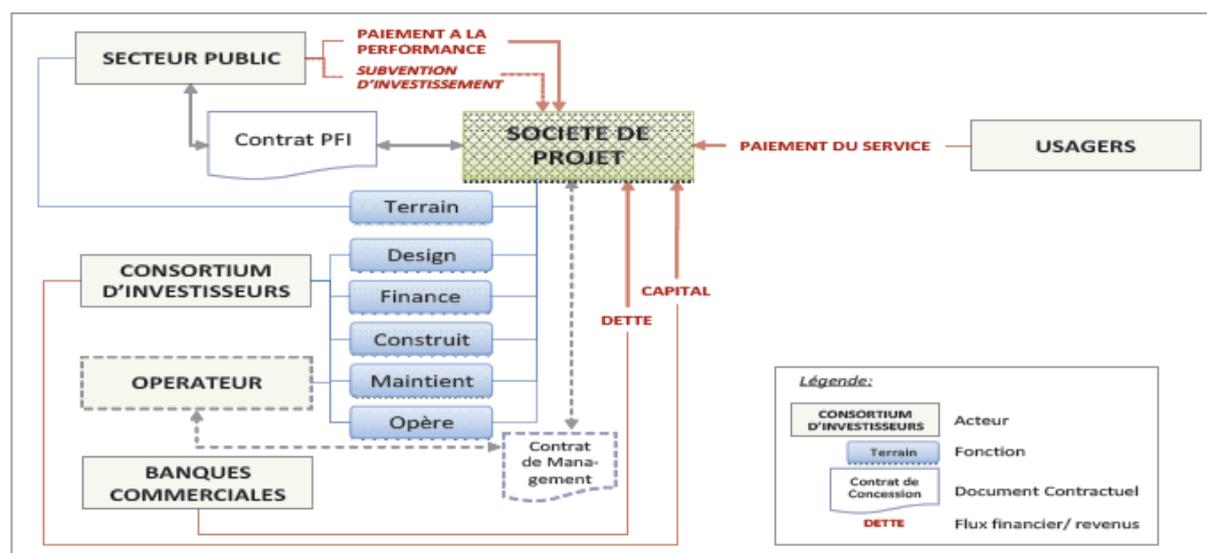
Le financement « corporate » consiste à accorder un crédit à une entreprise qui se rembourse sur l'ensemble des cash-flows dégagés par celle-ci. Le risque supporté par la banque est donc celui de l'entreprise dans sa globalité, indépendamment du projet spécifique financé par le crédit. Cette approche rend plus difficile la création de consortiums pour la réalisation du projet PPP. Pour les projets importants, les banquiers peuvent préférer obtenir un meilleur contrôle de l'activité de l'entreprise par l'intermédiaire de la technique du financement du projet, et d'autre part les partenaires de l'entreprise qui investit dans un gros projet peuvent ne pas être d'accord avec le risque pris. Pour toutes ces raisons, le financement de projet est pratiquement la seule technique utilisée dès lors que le projet atteint une certaine taille.

Le financement de projet est lié à une société ad hoc (Special Purpose Vehicle), laquelle va porter l'ensemble du financement du projet. Son activité est rigoureusement limitée à la mise en œuvre du projet. Elle permet ainsi d'isoler le projet des autres activités de ses actionnaires, ce qui limite le risque pour les prêteurs et les autres contreparties, mais aussi pour les actionnaires dans le cas où ils n'apportent pas leur garantie à cette société projet (structure dite à recours limité).

Cette structure permet aux prêteurs de s'assurer que le cash-flow généré par le projet sera bien directement affecté au service de la dette.

Le graphique suivant illustre les relations contractuelles centrales dans le financement d'un projet PPP :

Figure 6 – Les relations contractuelles dans un projet PPP



### 3.2. Les structures et les sources de financement pour les projets PPP

Le financement du projet doit comporter une part de fonds propres et une part de dettes. Le ratio dettes/fonds propres est généralement dicté par les prêteurs dans la mesure où un taux d'endettement trop important augmente le risque de ces derniers. En revanche les investisseurs cherchent à maximiser le levier (taux d'endettement) – tant que cela ne les soumet pas à un risque excessif, dans la mesure où une augmentation de la dette améliore en général la rentabilité des fonds propres.

Les caractéristiques des principales sources de financement sont les suivantes :

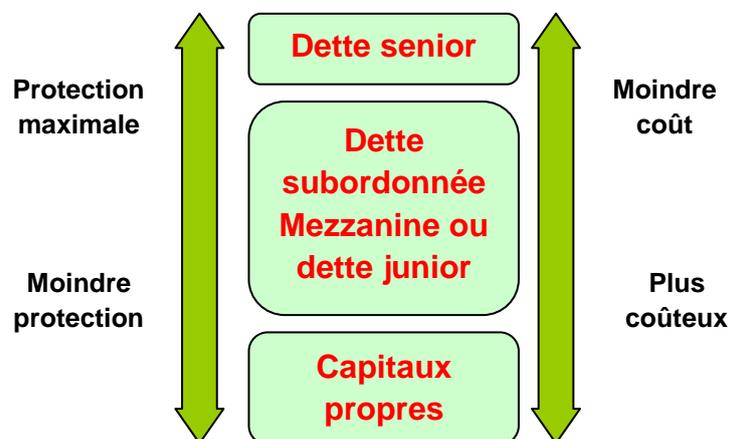
**Les fonds propres** garantissent les prêteurs sur les risques entrepreneuriaux. Ils sont apportés par les actionnaires, qui bénéficient en contrepartie d'un droit de propriété sur la société. Ils sont rémunérés sous forme de dividendes, versés annuellement lorsque la situation de trésorerie et les résultats de la société le permettent (et ce après paiement des besoins d'exploitation et le service de la dette).

**La dette Senior** est apportée par les banques et institutions financières. Elle est caractérisée par sa durée et son taux d'intérêt. Après les dépenses d'exploitation, les dépenses liées au service de la dette interviennent en premier dans le cadre de ce qu'on appelle la cascade de trésorerie.

**La dette subordonnée ou mezzanine** est remboursée après la dette senior (si la trésorerie le permet). Elle est donc plus risquée pour le prêteur, ce qui justifie un taux d'intérêt plus élevé. Elle est souvent considérée comme des quasi-fonds propres du point de vue des prêteurs.

Enfin **les subventions** sont apportées par la personne publique et ne sont pas soumises à une exigence de remboursement. Elles peuvent représenter l'essentiel du financement d'un projet PPP.

Figure 7 –La hiérarchie des financements dans un projet PPP



### 3.3. Apporteurs de capitaux

#### 3.3.1 Les investisseurs en fonds propres

Les fonds propres peuvent être apportés aux projets de PPP par des promoteurs et/ou des investisseurs financiers. Les promoteurs participent généralement au projet sur un plan opérationnel. Leur objectif est de développer leur activité tout en réalisant un retour sur investissement raisonnable.

Les investisseurs financiers ont une approche plus financière et visent avant tout à obtenir une bonne rentabilité de leur investissement dans le cadre d'une prise de risque adaptée à leur stratégie.

Les investisseurs financiers se répartissent entre investisseurs du marché primaire et du marché secondaire.

**Les Investisseurs du marché primaire** sont ceux qui participent à l'initiation du projet et sont donc intéressés par la perspective de rendements plus élevés, liés aux risques plus élevés impliqués dans l'initiation du projet.

Lorsque les projets sont construits et devenus opérationnellement matures, certains investisseurs vont chercher à vendre leurs investissements afin de libérer des fonds pour de nouveaux projets. Les acheteurs sont les investisseurs dits secondaires.

**Les investisseurs secondaires** des capitaux propres en Europe sont généralement des fonds de capitaux à risque («Private Equity Funds»), des fonds spécialisés dans l'immobilier et l'infrastructure («Real Estate and Infrastructure Funds») ainsi que des compagnies d'assurance et des fonds de pension.

Les projets PPP intéressent en priorité une classe d'investisseurs à la recherche d'actifs de très long terme et dotés d'une grande stabilité de revenus, avec souvent la garantie souveraine.

### 3.3.2 Les apporteurs de capitaux empruntés (dette)

Le capital emprunté est généralement fourni aux projets de PPP par les banques. À ce titre, elles se livrent à un examen approfondi du projet afin de valider sa conception et de s'assurer que le niveau de risque est minimal.

L'emprunteur devra s'engager à respecter un certain nombre de conditions durant toute la vie du prêt, notamment le respect de ratios de couverture du service de la dette, et l'approvisionnement de comptes de réserve. En cas de difficulté, les banques se réservent le droit de prendre le contrôle temporaire de la société projet (step-in rights), ce qui doit être négocié avec l'Autorité dans le cadre de la substitution du partenaire privé défaillant par un autre partenaire privé.

L'article 25 de la loi 86-12 prévoit que le partenaire privé, sur autorisation de la personne publique, peut consentir des sûretés aux organismes de financement sur les actifs acquis ou réalisés dans le cadre du contrat de PPP, en nantissant les produits et créances provenant du contrat ou en constituant toute autre sûreté appropriée (sans préjudice de disposition législative interdisant la constitution de sûreté sur un bien public ou faisant partie du domaine public). Cette disposition est de nature à faciliter considérablement l'intervention des organismes de crédit.

Les banques internationales de développement sont en mesure de financer les projets de PPP sur des durées plus longues que ce que peuvent octroyer les banques commerciales et, parfois à des conditions préférentielles, sous réserve d'avoir un rôle catalytique dans la participation privée au financement plutôt que de tendre à l'évincer.

## Listes des annexes

---

**ANNEXE 1**– Questionnaire d'identification de projet

**ANNEXE 2** Plan-type pour le rapport d'évaluation préalable

**ANNEXE 3** Plan-type pour les termes de référence visant à recruter des consultants externes chargés de préparer le rapport d'évaluation préalable

**ANNEXE 4**– Exemple de matrice de risques

## Annexe 1 - Questionnaire d'identification de projet

---

Suite à la promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de Partenariats Public-Privé et sa publication au BO du 22/01/2015, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) est amené à collaborer avec certains départements ministériels, Etablissements et Entreprises Publics (EEP) en vue d'identifier les projets prioritaires pouvant être potentiellement montés sous forme de contrats de PPP.

Pour faciliter la sélection des projets potentiels, la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) a mis au point un questionnaire destiné à permettre une première identification de la faisabilité du projet proposé en PPP. **Toutefois, cette identification réalisée sur le fondement du questionnaire ne sera pas définitive et devra être confirmée pour chaque projet par une étude de préfaisabilité et/ou un rapport d'évaluation préalable prenant en compte l'ensemble des critères** (financiers, juridiques, économiques, etc.) dont les conclusions permettront de poursuivre la procédure décrite dans la loi n° 86-12.

## INFORMATIONS GENERALES

Personne(s) publique(s) concernée(s)	
Nom du projet	
Secteur(s) concerné(s) par le projet et sous-secteur (ex. transport/port)	
Nom, titre et coordonnées du responsable à contacter (adresse, téléphone, fax)	

**1. CARACTERISTIQUES GENERALES DU PROJET**

a	Localisation géographique	
b	A quels besoins répond le projet ?	
c	Dans quelle mesure le projet répond-il à ces besoins ?	
d	S'agit-il d'une extension d'un équipement existant, d'une réhabilitation, d'un nouvel équipement, etc. ?	
e	Quel est le type d'infrastructure qui sera mise en exploitation ?	
f	Quelle est la durée de vie de l'infrastructure / l'équipement à construire ?	
g	Le projet comprend-il des aspects innovants ?	
h	Quels sont les principaux paramètres d'exploitation du projet (ex : nombre de passagers transportés, capacité de production électrique, etc.) ?	
i	Quels sont les principaux indicateurs de performance envisagés sur lesquels devra s'engager le partenaire privé ?	
j	Quel est le coût global, le coût d'investissement, le coût moyen d'exploitation et maintenance ?	
k	Quel est l'impact social et économique du projet ?	

l	<p>Quelle est la rentabilité attendue du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• financière</li><li>• économique (en précisant pour cette dernière les grandes lignes de la méthodologie retenue)</li></ul>	
m	<p>Quelles sont les études disponibles ?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• études techniques</li><li>• analyse économique et financière</li><li>• impact environnemental et social</li><li>• autres</li></ul>	
n	<p>Quelle est la situation relative à la préparation du projet, notamment en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• la mise en place de l'équipe-projet et l'allocation du budget</li><li>• le recrutement des appuis techniques nécessaires</li></ul>	
o	<p>Quelles sont les études qui restent à réaliser ?</p>	
p	<p>Quelles étapes restent à franchir ?</p>	
q	<p>Quel est le calendrier prévu (attribution du projet, construction, mise en exploitation) ?</p>	
r	<p>Quelles ont-été les alternatives envisagées par rapport au choix du projet retenu? Pourquoi n'ont-elles pas été retenues ?</p>	

## 2. IMPORTANCE DU PROJET ET DE L'OPTION PPP POUR LES AUTORITES PUBLIQUES

a	Autorité porteuse du projet	
b	Autres intervenants publics	
c	L'autorité fait-elle du projet une de ses priorités politiques ? Quelle est la place du projet dans la politique de l'autorité ?	
d	Quelles sont les conditions préalables à la réalisation du projet ?	
e	Impact sur le service public :	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'agit-il d'introduire un nouveau service au Maroc ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'agit-il d'améliorer la qualité d'un service existant ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'agit-il de remplacer un service existant ? Dans ce cas, quels sont les avantages et les inconvénients ?</li> </ul>	
f	Le projet peut-il être dupliqué ailleurs au Maroc ?	
g	L'autorité a-t-elle examiné les options de réalisation alternatives au PPP ? Si oui, quels sont les résultats de l'étude ?	
i	Quelles sont les principales motivations pour retenir l'approche en PPP ?	

### 3. ADEQUATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

a	Le projet est-il inclus dans les politiques sectorielles du gouvernement (au cas où l'autorité n'est pas un département ministériel)?	
b	Quel est le dispositif législatif et réglementaire applicable ?	
c	Y a-t-il des obstacles ou des incertitudes juridiques ou réglementaires relatifs à la réalisation du projet ?	
d	Quel est le montage juridique envisagé ?	
e	Quelle est la durée envisagée du contrat?	
f	Quelle est l'expérience de l'autorité publique sur ce type de projet ?	
g	Quelle est la capacité de l'autorité publique à préparer, mettre en œuvre et superviser le projet, notamment en termes de ressources humaines ?	
h	Quelle est la stratégie de passation de marché envisagée ? Des difficultés particulières sont-elles attendues ?	

## 4. MISE EN ŒUVRE DU PROJET

### 4.1 Mise en œuvre par l'autorité publique

a	Quel est le degré de difficulté / complexité du projet ?	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet est-il inhabituel par sa taille ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet comprend-il un risque social ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet comporte-t-il des risques d'opposition par des groupes constitués ? Lesquels ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'agit-il d'une nouvelle technologie ? Quels sont les problèmes technologiques susceptibles d'être rencontrés ?</li> </ul>	
b	Les ressources nécessaires au développement du projet sont-elles disponibles ?	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personnel expérimenté</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources financières</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bureaux d'études</li> </ul>	
c	Définition des responsabilités	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toutes les responsabilités pour le développement et la mise en œuvre du projet sont-elles identifiées et admises par les intervenants?</li> </ul>	

d	Viabilité / capacité de payer	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est l'impact du projet sur les finances publiques ? L'effort demandé est-il soutenable sur la durée du projet ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les financements nécessaires sont-ils disponibles ? Sinon, comment peuvent-ils être obtenus (Ifs, etc.) et sous quels délais ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est l'impact du projet pour l'utilisateur final ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'utilisateur final est-il prêt à payer le prix requis pour le service? (dans le cas d'un service payant)</li> </ul>	
e	Aspects environnementaux et sociaux	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels sont les risques environnementaux liés au projet ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment est-il envisagé de les traiter ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels enseignements ont résulté des procédures de consultation publique entreprises relatives au projet ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Y a-t-il des risques sociaux liés au projet (déplacement de population, expropriations, pertes d'emplois, etc.) ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment est-il envisagé de les traiter ?</li> </ul>	

#### 4.2 Mise en œuvre par le secteur privé

a	Y a-t-il des firmes susceptibles de proposer le service ?	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationales</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internationales</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Y a-t-il eu une offre non-sollicitée / spontanée ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le service est-il déjà proposé par des sociétés nationales ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comment le secteur privé national pourra-t-il bénéficier du projet (participation, transfert de compétence, sous-traitance, etc.)?</li> </ul>	
b	Appétit du secteur privé (fonds propres)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le secteur privé a-t-il montré un intérêt à investir en fonds propres dans le projet ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelle est la rentabilité sur fonds propres qui est susceptible d'être demandée par les investisseurs privés ?</li> </ul>	
c	Appétit du secteur privé (dette)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le secteur privé a-t-il montré un intérêt à investir en dette dans le projet ?</li> </ul>	
d	Financement	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les contributions financières respectives du partenaire privé et de l'autorité publique qui sont attendues ? Sous quelle forme ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'investisseur privé est-il susceptible de trouver le financement requis auprès des institutions financières nationales et internationales, ou auprès du marché ? A quelles conditions ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le partenaire privé est-il susceptible d'attendre de l'Etat un confort ou des garanties particulières ?</li> </ul>	

### 4.3 Risques

a	Risques technologiques / conception / construction	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les risques technologiques, de conception et de construction sont-ils estimés faibles / acceptables / élevés ?</li> </ul>	
b	Risque de demande	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qui doit prendre le risque de demande ?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le risque de demande est-il estimé faible / acceptable / élevé ?</li> </ul>	
c	Risques sur les intrants	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels sont les risques en matière d'intrants (matières premières, énergie, etc.) ?</li> </ul>	

d	Risque foncier	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Qui détient les droits sur le foncier nécessaire au projet ?</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quels sont les risques sur les procédures foncières éventuelles à mener ?</li></ul>	
e	Autres risques	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quels sont les autres risques les plus significatifs auxquels le projet est susceptible d'être confronté ?</li></ul>	
f	Quels sont les principaux risques qui doivent être assumés par la partie publique ?	
g	Quelle est la stratégie de gestion et de mitigation des risques envisagée ?	

## Annexe 2 - Plan-type du rapport d'évaluation préalable

---

Le plan type proposé ci-dessous a pour vocation d'assister la personne publique porteuse d'un projet de contrat de partenariat public privé dans la réalisation de l'évaluation préalable prévue par la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariats publics privé et de son décret d'application n° 2-15 -45.

Le rapport d'évaluation préalable a pour objet de justifier le recours aux contrats de partenariat public-privé. Une attention particulière doit donc être portée sur la justification et la robustesse des hypothèses retenues.

---

### RAPPORT D'EVALUATION PREALABLE

#### PROJET [...]

#### Résumé analytique

Cette partie reprend les principales conclusions de l'étude sous une forme claire et synthétique.

#### 1. Présentation du projet

##### 1.1 Contexte

- Description et statut du porteur du projet.
- Principaux enjeux économiques et sociaux auxquels répond le projet.
- Historique du projet.
- Brève présentation des parties prenantes du projet (administration, usagers, associations locales, etc.) et de leur position par rapport au projet.

##### 1.2 Besoins

- Alignement du projet avec les stratégies et priorités du gouvernement et des personnes publiques concernées.
- Analyse socio-économique, y compris une analyse coût avantage du projet, réalisée suivant les méthodologies applicables, prenant en compte la satisfaction des besoins des usagers. L'impact du projet sur le développement durable sera étudié, en prenant en compte notamment les aspects sociaux et environnementaux.

#### 2. Solutions alternatives au projet

Cette partie du rapport présentera les différents choix possibles pour répondre aux besoins exprimés, (y compris de ne pas réaliser le projet) et justifiera la réponse privilégiée ayant conduit à la définition du projet. Dans le cadre de la réponse privilégiée, les différents choix techniques seront évalués.

#### 3. Caractéristiques du projet

- Analyse de la complexité du projet.
- Périmètre fonctionnel du projet et emprise foncière.
- Caractéristiques techniques.
- Performances attendues, objectifs et impact sur le service public.

- Montage juridique : le rapport présentera les formules juridiques envisageables, en comparant les différentes modalités de la commande publique selon que l'on se trouve en Maitrise d'Ouvrage Public ou en Contrat de Partenariat. L'analyse examinera la solidité et la sécurité juridique des montages proposés. Les principales caractéristiques du contrat de partenariat qui pourraient être proposé seront synthétisées.
- Montage financier : le rapport identifiera les différents modes de financement envisageables avec leurs caractéristiques, leurs avantages et inconvénients. Si nécessaire, l'apport financier de la personne public pour la réalisation du projet sera évalué. L'intérêt du secteur privé pour participer au projet sera pris en compte ainsi que les conditions financières probables qui seront requises par les investisseurs et les prêteurs.

#### **4. Etat d'avancement**

Cette section identifie les études et démarches déjà réalisées, et dresse en fonction des différents schémas la liste des étapes à franchir avant la procédure de passage du marché, avec un calendrier indicatif de réalisation. Elle mentionne le type de procédure retenue pour la passation du marché, avec ses justifications. Elle analyse le cas échéant les obstacles particuliers à surmonter jusqu'à la mise en exploitation du projet.

#### **5. Moyens pour la réalisation et le suivi**

Cette section identifie les besoins en termes de ressources humaines et financières qui seront nécessaires à la personne publique pour réaliser le projet, et les compare aux moyens disponibles. S'il apparait une différence, les modalités de sa résorption seront indiquées.

#### **6. Raisons justifiant un contrat de partenariat public privé**

Cette section analyse les raisons pour lesquelles le recours à un contrat de partenariat public privé est envisagé. Elle explore les différents aspects qualitatifs et quantitatifs tenant notamment aux aspects de complexité, de coût, de transfert de risque, de performance, de qualité, de financement, ou de tout autre raison susceptible de justifier le recours au contrat de partenariat. Néanmoins l'analyse chiffrée détaillée en termes de coût global sera réalisée dans la section 8.

#### **7. Analyse de la soutenabilité budgétaire**

Cette section évalue l'impact du projet pour les finances publiques et la soutenabilité budgétaire de l'opération, en prenant notamment en compte les engagements conditionnels (telles que garanties et indemnités).

#### **8. Analyse comparative**

L'analyse comparative a pour but de classer l'intérêt relatif des formes de réalisation du projet pour la personne publique selon une approche chiffrée. Le principal critère retenu sera celui de la Valeur Actuelle Nette (VAN).

##### *8.1 Périmètre / calendrier*

Cette sous-section analyse les périmètres physiques et fonctionnels du projet selon ses différentes variantes, afin de permettre une comparaison pertinente entre les schémas.

Selon la formule retenue, le calendrier retenu des études à la mise en service sera indiqué, de manière à faire apparaître l'avantage éventuel d'un schéma.

La durée totale du projet sera indiquée pour chaque variante (en distinguant travaux et exploitation), avec justification de la durée retenue par les modalités d'amortissement et de financement du projet.

##### *8.2 VAN avant prise en compte du risque*

Il s'agit ici de chiffrer les différents éléments permettant de calculer la VAN du projet suivant les

différents schémas.

- Analyse des coûts d'investissement
  - Coûts de programmation, conception et réalisation du projet pour la personne privée et la personne publique ; répartition dans le temps ; coefficient d'indexation.
  - Montant total de l'investissement et plan de financement, montant à financer.
  - Les données seront présentées sous forme de tableaux distinguant les coûts à la charge de la personne publique et de la personne privée.
- Analyse des coûts d'exploitation
  - Estimation des coûts d'exploitation, maintenance et gros renouvellement, avec les coefficients d'indexation retenus.
  - Coûts de gestion pour la personne publique sur la durée de vie du projet en cas de Contrat de Partenariat.
- Recettes de valorisation éventuelles, ainsi que leur répartition entre les personnes privée et publique.
- Hypothèses fiscales et comptables retenues
  - Il s'agit notamment de l'éligibilité du projet à la TVA et du mode de comptabilisation du projet par la personne publique dans les différents schémas.
- Coûts de financement
  - Les conditions relatives au montage financier feront l'objet d'une analyse la plus fine possible.

Tous ces éléments permettront d'obtenir une VAN avant prise en compte du risque dans chaque schéma, sur la base de la valeur actuelle nette des flux nets de décaissement pour la personne publique.

La VAN prendra notamment en compte l'avantage socio-économique lié à une mise en exploitation plus précoce du projet dans l'un des schémas, si la différence est d'au moins 6 mois. En cas de revenus ou recettes de valorisations substantiels, la prise en compte de ceux-ci suffira à traduire la réalité de l'avantage socio-économique.

### *8.3 VAN après prise en compte du risque*

Les modalités de prise en charge du risque constituent un des principaux traits de différenciation entre schémas et justifient à ce titre une attention particulière dans la démarche de valorisation.

- Inventaire des risques : le rapport prendra en compte les principaux risques du projet et leur prise en charge.
- Evaluation de l'impact des risques : chaque risque identifié donne lieu à une évaluation chiffrée de son impact.
- Estimation de la probabilité d'occurrence. Cette analyse sera faite de préférence en identifiant une loi de distribution, qui doit reposer sur des éléments d'appréciation objectifs. L'approche sera plus ou moins sophistiquée suivant la taille du projet.

- La valeur du risque correspond au produit de sa probabilité d'occurrence par son impact.

La prise en compte de la valeur des risques permet d'estimer les VAN pour la personne publique au terme de l'analyse.

- Analyses de sensibilité

Les analyses de sensibilité permettent de mieux apprécier les résultats obtenus en fonction des différents états de nature possible. Elles comprennent différentes modalités :

- Analyse factorielle (mettant en relief l'impact de l'évolution de paramètres choisis sur la VAN).
  - Analyse par la méthode des scénarios.
  - Analyse par la méthode de Monte-Carlo, permettant d'obtenir la probabilité de distribution du risque global.
- Valeurs de basculement

Les valeurs de basculement identifient les seuils auxquels certains paramètres sélectionnés (tels que coût des travaux, coûts d'exploitation, marge de financement), changent le résultat de la comparaison entre schémas. Elles visent à vérifier la robustesse de l'analyse.

## **9. Conclusion et recommandations**

Cette partie remet en perspective les principaux résultats obtenus et contient les principales recommandations que l'étude permet de dégager.

### **Annexes**

- TdR
- Modélisation économique et financière
- Annexes techniques

## Annexe 3 : Plan-type pour les termes de référence visant à recruter des consultants chargés de préparer le rapport d'évaluation préalable

---

Le recours à des consultants externes pour préparer le rapport d'évaluation pour le compte de la personne publique n'est pas obligatoire. Il arrive que celle-ci dispose des compétences en interne qui lui permettent d'élaborer ce rapport dans de bonnes conditions. Toutefois le recours à des consultants extérieurs présente plusieurs avantages :

- Recevoir le bénéfice d'un regard extérieur sur le projet, qui sera parfois mieux à même d'en identifier les avantages et les inconvénients ;
- Bénéficier de l'expérience de professionnels, notamment obtenue sur le plan international et qu'il est plus difficile à l'administration d'acquérir ;
- Bénéficier de la proximité avec le secteur privé que peuvent entretenir des consultants expérimentés, une bonne compréhension de la capacité du secteur privé étant indispensable à la réussite d'un projet de PPP.

Les termes de référence proposés ci-dessous ont un caractère indicatif, ils devront être adaptés aux spécificités de chaque projet, notamment en termes de composition et de profils de l'équipe de consultants.

Par ailleurs il est conseillé à la personne publique de se concerter avec la Division PPP dès la phase de préparation du rapport d'évaluation préalable afin d'anticiper les questions que celles-ci sera amenée à poser au cours de la préparation du projet.

# Termes de référence – Recrutement de consultants pour la préparation d'un rapport d'évaluation préalable

## Projet [.....]

### 1. Contexte de la mission

La personne publique [ ], (ci-après « la personne publique ») envisage de réaliser le projet [...] (ci-après « le Projet ») sous la forme d'un Contrat de Partenariat Public Privé conformément à la loi n° 86-12. Dans ce cadre, en application des dispositions de l'article 2 de ladite loi, la personne publique est tenue de procéder à une évaluation préalable, qui doit être soumise pour avis à la commission interministérielle PPP.

Dans le but de l'assister dans la réalisation de l'évaluation préalable, la personne publique a décidé de procéder au recrutement de [quatre] consultants individuels, qui travailleront en équipe (La personne publique peut également faire le choix de procéder au recrutement d'une équipe de consultants. Cette option présente des avantages de gestion évidents mais est généralement plus coûteuse).

Les présents TDR visent donc à recruter :

- Un consultant économiste, expert en PPP, chef de mission
- un consultant juridique
- un consultant technique
- un consultant financier

### 2. Objectifs de la mission

La mission a pour objectifs de proposer à la personne publique un rapport d'évaluation du Projet répondant aux obligations réglementaires et permettant d'identifier clairement l'intérêt pour la personne publique de procéder à la réalisation du Projet sous la forme d'un Contrat de Partenariat Public Privé.

### 3. Présentation du projet

- *Présenter les grandes lignes du projet : historique, objectifs, caractéristiques techniques*
- *Présenter la mission du projet PPP (conception, financement, construction ou réhabilitation, maintenance exploitation, prestation de services)*
- *Faire le point de son état d'avancement (études complétées, autorisations obtenues, calendrier indicatif, etc.).*

### 4. Contenu du rapport d'évaluation

Le plan du rapport d'évaluation avec ses différentes composantes est indiqué en annexe.

Le rapport d'évaluation, incluant toutes les réalisations attendues ci-dessus, doit être compilé en un seul rapport en format Word (avec les annexes pertinentes), et fourni sous forme de document électronique et de document papier. Tous les modèles financiers doivent être en format Excel, et indiquer clairement toutes les hypothèses retenues, les analyses de sensibilité réalisées, et les

rendements types. Les modèles financiers doivent être suffisamment abordables pour être utilisés par d'autres ultérieurement.

Le rapport d'évaluation doit être présenté avec un résumé analytique complet et être accompagnée d'une présentation PowerPoint qui résume tous ses points saillants. Le résumé analytique, ainsi que la présentation PowerPoint, doivent être compilés de telle sorte qu'ils puissent être utilisés pour les besoins de la prise de décision.

## 5. Modalités d'exécution

### 5.1 Expertise requise

Les présents TdR portent sur le recrutement de quatre consultants, qui devront travailler en équipe sous la coordination de l'expert économiste et PPP<sup>4</sup> :

Expert économiste et PPP, chef de mission, [xxx hommes jours]

#### *Profil :*

- Formation ingénieur ou école de commerce (ou équivalent)
- 15 ans de pratique professionnelle dans le domaine du conseil ou de la gestion de projet similaire à celui proposé
- Expérience du conseil et de la rédaction de rapports
- Capacité à animer une équipe
- Parfaite maîtrise orale et écrite de la langue française ; la maîtrise de l'anglais et de la langue arabe est un avantage

#### *Compétences :*

- Expérience de chef de projet pour des missions de conseil (au moins 5 ans)
- Expérience des projets PPP (au moins 5 projets), de préférence dans le secteur concerné
- Expérience du secteur concerné (au moins 2 projets ayant nécessité une maîtrise des aspects techniques, juridiques et financiers)
- L'expérience dans l'évaluation préalable des projets PPP est un avantage

#### *Tâches :*

- Coordination de l'équipe de consultants ; gestion de la répartition des tâches entre consultants de manière à ce que le rapport d'évaluation réponde aux objectifs
- Coordination de l'établissement du rapport avec toutes les parties prenantes (l'équipe projet, la personne publique, la Division PPP, etc.)
- Définition et justification de l'approche PPP retenue
- Contribution à l'ensemble du rapport de manière à garantir sa qualité et son homogénéité

Expert juridique [xxx hommes jours].

*Profil :*

- Formation juridique supérieure (ou équivalent)
- 10 ans de pratique professionnelle dans le domaine du droit
- Expérience du conseil et de la rédaction de rapports
- Parfaite maîtrise orale et écrite de la langue française ; la maîtrise de l'anglais et de la langue arabe est un avantage
- Une expérience préalable au Maroc est un avantage

*Compétences :*

- Expérience du droit relatif aux infrastructures et à leur financement (5 ans)
- Expérience des projets PPP, de préférence dans le secteur concerné (au moins 5 projets)
- Spécialiste des droits de la commande publique et des outils et caractéristiques des modes de gestion de la commande publique au Maroc (décret des marchés publics/loi 54-05/loi 86-12)
- Pratique du droit international et du droit marocain
- Expérience d'au moins un rapport d'évaluation préalable de projet PPP

*Tâches :*

- Analyse juridique du montage proposé
- Analyse juridique des options de PPP
- Analyse des raisons justifiant le recours au PPP
- Etablissement des caractéristiques du projet de contrat PPP
- Etablissement de la matrice des risques

Expert technique [xxx hommes jour]

*Profil :*

- Formation école ingénieur ou équivalent
- 10 ans d'expérience professionnelle dans les projets d'infrastructures ou de construction
- Expérience du conseil et de la rédaction de rapports
- Bonne maîtrise orale et écrite de la langue française ; la maîtrise de l'anglais et de la langue arabe est un avantage.
- Une expérience préalable au Maroc est un avantage

*Compétences :*

- Connaissance des aspects techniques du secteur (au moins 10 projets)
- Connaissance des différents aspects de l'économie du secteur concerné (contribution à au moins 3 études)
- Expérience dans le costing de projet d'infrastructure et dans le secteur concerné (au moins 3 projets)
- L'expérience des PPP est un avantage

*Tâches :*

- Analyse des caractéristiques et performances du projet
- Analyse des options alternatives
- Analyse des coûts
- Contribution à l'analyse socio-économique
- Contribution à l'analyse des risques
- Toute autre contribution demandée par le chef de mission

Expert financier [xxx hommes jour]

*Profil :*

- Formation école supérieure de commerce ou équivalent
- 10 ans d'expérience professionnelle dans le financement des projets d'infrastructures acquises dans le secteur bancaire ou le conseil
- Expérience en comparaison des modes de gestion
- Bonne maîtrise orale et écrite de la langue française ; la maîtrise de la langue arabe est un avantage

*Compétences :*

- Connaissance approfondie des techniques de financement de projet (au moins 10 projets)
- Maîtrise de la modélisation financière (au moins 10 projets)
- Expérience des aspects comptables et fiscaux du financement de projet (au moins 3 projets)
- Maîtrise de l'analyse des risques (au moins 3 projets)
- Compréhension des mécanismes de paiement dans les PPP (au moins 1 projet)
- Familiarisation avec les questions relatives aux finances publiques (au moins 1 projet)
- Expérience d'au moins un rapport d'évaluation préalable à un projet PPP

*Tâches :*

- Modélisation de l'étude coûts avantage
- Analyse du montage financier et des modes de financement
- Analyse de l'intérêt du secteur privé pour le projet, ainsi que de la contribution publique nécessaire éventuelle
- Analyse de la soutenabilité budgétaire
- Analyse comptable et fiscale
- Valorisation des risques
- Modélisation des coûts et des revenus
- Modélisation financière
- Analyse de sensibilité
- Toute autre contribution demandée par le chef de mission

## 5.2 Suivi

L'étude sera suivie par le Comité désigné par la personne publique (ci-après « le Comité »). Le Comité ou ses représentants mettront en place avec le chef de projet un calendrier de réunions de coordination qui sera établi en fonction des besoins, sur décision du Comité.

Le Comité pourra demander aux consultants d'effectuer toute présentation qu'il jugera utile.

## 5.3 Calendrier d'exécution

Il est envisagé que les prestations commenceront le [ ] et se prolongeront sur une période de [ ] mois.

## 5.4 Rapports à remettre

Les consultants remettront, par l'intermédiaire du chef de projet, de préférence par transmission informatique :

- Deux semaines après l'ordre de service de commencer les prestations, un rapport de démarrage confirmant ou amendant la méthodologie retenue, analysant les principales conclusions relatives au traitement de la documentation disponible, reprenant tous les éléments utiles au Comité dans son rôle de supervision de la mission, et décrivant les difficultés susceptibles de survenir, avec les

mesures d'atténuation proposées.

- [...] mois après l'ordre de service de commencer les prestations, en [...] exemplaires au Comité, un rapport final provisoire contenant l'ensemble de l'étude, le Comité aura un délai de [ ] semaines pour remettre au consultant ses observations sur ce rapport ;
- Deux semaines après la remise des observations sur le rapport final provisoire, le rapport final définitif en [...] exemplaires au Comité.

Le rapport final sera introduit par un résumé de quelques pages présentant l'essentiel des analyses des consultants. Les consultants remettront à la personne publique les fichiers informatiques du rapport final définitif incluant les modèles sur tableur, en version exploitable, des calculs économiques et des simulations financières menés dans l'étude.

#### 5.5 Obligations de la personne publique

La personne publique mettra à la disposition du consultant :

- la documentation disponible pour l'étude, à savoir [.....] ;
- moyens matériels [.....].

La personne publique accrédiitera le consultant, à sa demande, auprès des personnes auxquelles le consultant aura à demander des informations pour l'étude.

#### 5.6 Modalités de remise et d'évaluation des offres

Chaque candidat remettra une offre contenant :

- Le poste pour lequel il postule (expert chef de mission, technique, financier ou juridique)
- Un CV détaillé
- La liste de ses références, en mettant l'accent sur celles susceptibles de se rapporter à la mission
- Une proposition technique, dans laquelle le candidat expose sa compréhension des TdR et son approche méthodologique
- Une offre financière consistant en une somme forfaitaire globale pour l'ensemble de la mission

Seules les candidatures individuelles sont admises. Les candidatures émanant de firmes ou de consortium ne seront pas admises.

Les candidats seront évalués sur leur expérience et leur proposition technique, sous réserve que l'offre financière soit compatible avec le budget prévu pour la mission. Les critères pris en compte dans l'évaluation sont les suivants :

- Méthodologie proposée (respect des termes de référence, niveau de détail et de pertinence de l'approche). Une méthodologie jugée non satisfaisante entraînera l'éviction de l'offre du candidat
- Planning et ordonnancement des tâches
- Adéquation du plan de charge avec les compétences, le profil et la mission
- Qualité des CV de l'expert

La pondération retenue est la suivante : [ ].

Les dossiers de candidatures doivent parvenir avant le [ ] à l'adresse suivante : [ ]

## Annexe 4 : Matrice de risque type

---

L'exemple donné ci-dessous reprend les principaux risques rencontrés dans les projets et propose des options pour les traiter. Il ne s'agit pas d'une recommandation, car chaque projet a ses spécificités, et les solutions apportées dans un cas ne correspondent pas nécessairement à ce qui est souhaitable dans d'autres situations.

La matrice de risque ci-dessous a donc uniquement vocation à proposer un cadre initial de réflexion, qui doit être affiné, développé et précisé en fonction des particularités du projet étudié.

## MATRICE DE RISQUE INDICATIVE – À MODULER EN FONCTION DES BESOINS DU PROJET

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
Risque technologique	<p>La possibilité que</p> <p>(i) les solutions technologiques retenues ne soient pas capables de générer les résultats attendus ou</p> <p>(ii) des améliorations technologiques rendent la solution technologique retenue dépassée (risque d'obsolescence)</p>	<p>Pénalités pour défaut de performance ;</p> <p>Obligation pour la partie privée de veille technique et de mise à jour régulière de la technologie</p>	Partie privée
Vice caché	Possibilité de dommage résultant de vice caché dans les actifs du projet	<p>Conception et construction prise en charge par la partie privée ;</p> <p>Si reprise par le projet d'actifs préexistants, due diligence approfondie avec clause de responsabilité appropriée</p>	<p>Si la partie privée réalise la conception et la construction, Partie privée ;</p> <p>Si ce n'est pas le cas et si aucune assurance n'est disponible, la personne publique (avec plafonnement)</p>
Risque d'achèvement	<p>La possibilité que la mise en exploitation des actifs soit</p> <p>(i) retardée de manière à empêcher la prestation des services conformément au calendrier prévu,</p> <p>(ii) retardée sauf si des dépenses supplémentaires pour respecter le calendrier initial sont nécessaires, ou</p> <p>(iii) retardée à cause de modifications</p>	<p>Assurance pour retard ;</p> <p>Dommages et intérêts et garanties diverses fournies par la partie privée, sauf en cas de responsabilité de la partie publique ;</p> <p>Cas d'exonération (cause légitime)</p>	Partie privée, sauf si le retard est causé par la personne publique

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
Risque de conception	La possibilité que la conception du projet ne permette pas d'atteindre les performances prévues	Spécifications de performances claires ; Garantie de conception ; Responsabilité pour vice caché ; Consultations avec la Partie publique ; Expertise d'un expert indépendant pour examiner les litiges	Partie privée
Risque de dépassement de coût	Possibilité que le coût du projet pendant la réalisation dépasse le coût prévu	Contrat de construction à prix fixe ; Provisions pour imprévu ; Financements stand-by (prévu dans le modèle initial ; à défaut l'accord de la partie publique est requis)	Partie privée
Risque d'aléa administratif et juridictionnel	Possibilité que le contrat soit annulé sur décision judiciaire ou administrative	Analyse juridique préalable approfondie ; conformité avec toutes les exigences législatives et réglementaires	Personne publique
Risque environnemental	Possibilité de dommages liés à une responsabilité environnementale  (i) en relation avec la construction ou l'exploitation du projet ou  (ii) en relation avec des activités antérieures à la réalisation du projet et ne ressortant pas de la partie privée	Due diligence approfondie ;  Garantie (plafonnée) pour la situation environnementale préexistante ;  Travaux pour prendre en charge la responsabilité environnementale ;  Assurance spécifique	Pour (i), la partie privée  Pour (ii), la personne publique, si aucune assurance n'est possible et à hauteur d'un plafond

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
Risque de disponibilité	Possibilité que les services fournis par la partie privée soient inférieurs aux critères de performance établis par le projet	Spécification de performances claires ; Suivi des performances ; Régime de pénalités	Partie privée
Risque de demande / de marché	Possibilité que la demande pour les services fournis par le projet soit inférieure à ce qui était prévu	Qualité des études préparatoires	Projet de type PFI : la personne publique ;  Projet avec revenus liés à la demande : la partie privée, avec possibilité de partage avec la personne publique
Risque de ressource/ d'approvisionnement	Possibilité d'une défaillance dans la livraison ou l'approvisionnement d'une ressource indispensable pour l'exploitation du projet, en qualité ou en quantité	Contrats de fournitures, comme les contrats de type « take-or-pay » ;  Equipement de substitution (générateurs) ;  Contrats d'approvisionnement en urgence ;  Assurance spécifique	Partie privée (sauf si les ressources doivent être fournies par la personne publique)
Risque d'insolvabilité	Possibilité de l'insolvabilité de la partie privée ou de l'un de ses actionnaires	Structure avec entité dédiée pour sécuriser le projet ;  Sécurités sur les actifs du projet ;  Limitations à l'endettement de la partie privée et à tout engagement financier, même en dehors du projet ;  Obligations d'information et de suivi	Partie privée

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
		Substitution de la partie privée aux termes de l'accord direct	
Risque de sous-traitance	Risque d'insolvabilité ou de défaut du sous-traitant, pendant la phase de construction ou d'exploitation du projet	Les sous-traitants doivent avoir l'expérience, l'expertise et la surface financière suffisante ;  Remplacement du sous-traitant ;  La revue par la personne publique doit inclure le transfert du risque au niveau des sous-traitants	Partie privée
Risque d'exploitation	Tout facteur ayant un impact sur les conditions d'exploitation du projet (y compris les coûts d'exploitation et les ressources humaines)	Spécifications de performances claires ;  Régime des pénalités et suivi des performances ;  Contrat d'exploitation adéquat ;  Droits de substitution ;  Sécurité et assurance spécifique	Partie privée
Risque de maintenance	Possibilité que le coût du maintien des actifs dans l'état opérationnel requis soit supérieur à ce qui était prévu, ou que le programme contractuel de maintenance ne soit pas respecté	Comme ci-dessus	Partie privée
Risque de force majeure	Inclut des facteurs hors du contrôle des parties qui ont un impact sur la construction ou l'exploitation du projet	Définir strictement les cas de force majeure pour exclure les risques qui peuvent être assurés ou pris en charge de manière plus adéquate par d'autres mécanismes comme les causes exonératoires ;	Si les risques sont assurables, pas de force majeure et allocation à la partie privée ;  Si les risques ne sont pas

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
		Causes exonératoires ou légitimes ; Résiliation	assurables, partage du risque
Risque politique	Possibilité qu'une action du gouvernement impacte négativement la mise en œuvre ou les conditions d'exploitation du projet	Limitier le risque à un changement de loi et à l'expropriation ou la nationalisation d'actifs appartenant à la partie privée ;  Distinguer entre changement de loi à portée générale ou discriminatoire. Dans ce cas, résiliation par la partie privée avec indemnités	Dans le cas de changement discriminatoire ou d'expropriation, la personne publique ;  Dans le cas de changement général, la partie privée
Risque réglementaire	La possibilité que la mise en oeuvre du projet ne soit pas conforme à une loi existante, ou bien qu'une autorisation administrative requise ne puisse être obtenue, ou seulement à un coût supérieur à ce qui avait été prévu	Identification des autorisations nécessaires par la partie publique au stade initial de préparation du projet ;  Mise en place d'un comité de liaison intergouvernemental avant l'appel d'offre ;  Obtention des autorisations avant lancement de l'appel d'offre / avant signature ;  La Partie privée doit prendre en compte dans le calendrier des travaux toutes les autorisations restant à obtenir ;  Cas d'exonération	Personne publique (sauf si l'autorisation est liée à des aspects spécifiques de la conception, de la construction ou de l'exploitation)
Risque de change	Possibilité que les fluctuations du taux de change impactent négativement le coût du projet en phase de construction ou d'exploitation	Instruments de couverture (tels que swaps)	Partie privée

Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
Risque de taux	Possibilité que les fluctuations de taux d'intérêt affectent négativement le coût du projet	Instruments de couverture (tels que swap de taux) ;  Prêt à taux fixe	Partie privée
Risque de changement fiscal	Possibilité que les changements fiscaux (augmentation de taux, changement d'assiette ou introduction de nouvelles taxes) diminuent la rentabilité du projet pour la partie privée	Résiliation par la partie privée avec indemnité si changement de loi discriminatoire	En cas de changement discriminatoire, la personne publique ;  En cas de changement général, la partie privée
Risque d'inflation	Possibilité que le taux d'inflation effectif soit supérieur au taux anticipé (surtout en phase d'exploitation)	Utilisation de formules d'ajustement	Risque partagé
Risque d'assurance	La possibilité que  (i) certains risques assurés ne soient plus assurables pendant la durée de vie du projet ou  (ii) que les coûts de souscription de la police d'assurance augmentent substantiellement	Auto-assurance par la partie publique ou résiliation du contrat par la partie privée avec compensation ;  Réserves	Si la partie privée a causé l'inassurabilité, personne publique. Sinon partage du risque ;  En relation avec (ii), la partie privée
Risque sur la valeur résiduelle	Possibilité que les actifs du projet lors de l'expiration ou la résiliation du contrat ne soient pas utilisables par la partie publique ou nécessitent des travaux	Obligation de maintenance (gros entretien/renouvellement) incombant à la partie privée ;  Audit vers la fin du projet ;  Sécurité en faveur de la personne publique	Partie privée

