

Paris, le 29 novembre 2008

Avis n°2008-16 sur le projet de
vidéo-protection à Paris
de la Préfecture de Police

Préambule : Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, modifiée par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne porte pas appréciation sur l'incidence de la signature du contrat de partenariat sur les finances publiques ni sur la disponibilité des crédits.

*

* *

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

Au cours de l'été 2007, les autorités gouvernementales ont souhaité développer les dispositifs de vidéo-protection à usage des forces de sécurité sur l'ensemble du territoire. A Paris, un plan spécifique a été décidé afin de renforcer la capacité opérationnelle de la Préfecture de Police («PP»), chargée d'assurer la sécurité des personnes et des biens à Paris, grâce à la vidéo-protection.

1.2. L'objet de l'opération

Le projet de contrat de partenariat de la PP est un élément de son plan de vidéo-protection pour Paris. Ce plan s'inscrit lui-même dans une démarche plus globale de modernisation des moyens de commandement de la Préfecture de Police, avec la création d'un centre d'information et de commandement unique

et le recours à toutes les technologies d'aide à la décision en matière de sécurité, radio et géo-localisation notamment. Le plan de vidéo-protection pour Paris de la PP devrait permettre d'intégrer les données des réseaux de vidéosurveillance privés, selon des modalités juridiques et techniques à définir.

La mission confiée au titulaire du contrat de partenariat porte sur la mise en place du plan «1000 caméras». Elle consiste en l'implantation d'un millier de nouvelles caméras dans les divers arrondissements de Paris, s'ajoutant aux 300 caméras déjà installées sur la voie publique.

Les missions confiées au titulaire porteront sur le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et l'exploitation technique du système de vidéo-protection sur la voie publique. En revanche, compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat et des dispositions législatives et réglementaires applicables, les missions d'exploitation des images issues du système de vidéo-protection ou la responsabilité de gestion doivent continuer à être assurées directement par la Préfecture de Police: le contrôle des images produites par les caméras ne peut être confié à un partenaire privé.

Le projet s'inscrit dans le cadre de la loi du 21 janvier 1995 qui règlemente les activités de vidéosurveillance, notamment son article 10 relatif à la «transmission et à l'enregistrement d'images prises sur la voie publique». Dans ce but, la PP, en tant qu'«autorité publique compétente», a entrepris les démarches appropriées, pour obtenir l'autorisation préalable à l'installation de son système de vidéo-protection.

2. Analyse juridique

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat comporte un article 2 aux termes duquel, dans sa rédaction modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 :

« II - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère:

1°) Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure 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 ;

2°) Ou bien que 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 ;

3°) Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » .

La PP, qui a entamé l'évaluation préalable du projet avant l'adoption de la loi du 28 juillet 2008, n'a pas envisagé de se fonder sur le critère de l'efficacité économique du projet. Elle a par ailleurs écarté le caractère d'urgence.

La PP s'est fondée sur le critère de la complexité pour établir l'éligibilité de son projet aux contrats de partenariat.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

Le projet paraît bien présenter un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes.

- Le projet implique la coordination de multiples intervenants publics (Ville de Paris, Mairies d'arrondissement, ...) et privés (centres d'expositions, gares, grands magasins, etc.) tant dans la collecte d'images que dans leur traitement. Il appartiendra en outre au titulaire d'opérer une mutualisation avec les systèmes déjà mis en place par d'autres acteurs (Ville de Paris, SNCF, RATP, musées, etc...). A la lecture du rapport d'évaluation, le rôle du partenaire apparaît comme limité à la mise en place d'interfaces techniques avec le système de la PP, mais pourrait, pour des raisons pratiques, s'étendre à une responsabilité d'intégration d'ensemble. En tout état de cause, cette multiplicité d'acteurs est de nature à complexifier le projet.

- Le projet suppose la réalisation et le déploiement sur un territoire géographique vaste dans une période de temps réduite d'un système visant de multiples utilisateurs. Il s'agit du premier projet d'envergure en vidéo-protection urbaine entrepris en France; il présente pour cette raison un caractère innovant. Les retours d'expérience susceptibles d'être utilisés sont peu nombreux, comme par exemple pour ce qui concerne l'outillage qui permet d'industrialiser l'exploitation technique de systèmes de ce genre (la fiabiliser, en maîtriser le coût). Le retour sur des pratiques standardisées n'existe à ce jour que de façon limitée.
- Les technologies de traitement automatisé des images ont un caractère très évolutif (par exemple, la miniaturisation rend possible de nouvelles utilisations, dans le cadre de la mobilité notamment). Une contrainte supplémentaire résulte de la reprise, de la mise à niveau et de l'intégration des matériels / équipements existants.
- Le système envisagé devant être installé exclusivement sur la voie publique, sur des éléments de mobilier urbain, il en résulte des contraintes juridiques multiples, en raison de la diversité de régime des biens et des avis et autorisations requis des différentes autorités administratives.
- On peut enfin ajouter que la complexité du projet de la PP a déjà été admise par le juge administratif, dans le cadre d'un récent contentieux (ordonnance du TA Paris, 17 juin 2008, Société L, n°0809669).

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP présente-t-il bien le caractère de complexité requis par l'ordonnance. Le dialogue compétitif apparaît comme la procédure d'attribution adaptée.

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1. DSP (art. 38 de la loi SAPIN)

Le recours à une Délégation de Service Public («DSP») nécessite que la rémunération du partenaire privé soit substantiellement liée aux résultats de l'exploitation. Au cas d'espèce, il n'y a pas délégation de l'exploitation d'un service public. Au surplus, on imagine mal comment la rémunération du partenaire pourrait être liée aux résultats de l'exploitation. En conséquence, la DSP n'a pas été retenue pour l'analyse comparative.

3.1.2. L'Autorisation d'Occupation Temporaire («AOT»)

D'après l'article L. 2122-15 du Code Général de la propriété des personnes publiques «l'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire

constitutive de droit réel du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire».

Si le domaine de la sécurité intérieure est souvent considéré comme se prêtant bien à l'AOT, l'opération envisagée par la PP ne consiste pas dans la réalisation de bâtiments.¹ En conséquence, le montage consistant dans une AOT assortie d'un bail à construire n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.

3.1.3. Marchés publics et maîtrise d'ouvrage publique

Le Code des Marchés Publics («CMP») recouvre une grande variété de cas susceptibles d'être mis en œuvre par les personnes publiques, tant au regard de l'objet du marché (travaux, fournitures ou services) qu'au regard des procédures de passation susceptibles d'être mises en œuvre (appel d'offres ouvert, restreint, procédure adaptée, procédure négociée, dialogue compétitif...)

Au cas d'espèce, deux hypothèses paraissent *a priori* pouvoir être envisagées pour la réalisation du plan « 1000 caméras »:

- l'hypothèse classique d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un marché public de réalisation,
- l'hypothèse dérogatoire d'un marché de conception-réalisation.

Ensuite, l'exploitation-maintenance peut être prise en charge par la PP directement en régie ou indirectement *via* la conclusion d'une série de marchés publics de services.

Elimination du marché de conception-réalisation.

Conformément à l'article 37 du CMP, un marché de travaux permet «de confier à un groupement d'opérateurs économiques ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructures, à un seul opérateur économique, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution de travaux».

Au cas d'espèce, il n'est pas certain que l'opération envisagée pourrait être qualifiée de marché de travaux au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communauté Européenne en matière de marchés mixtes, dès lors que l'objet principal réside dans l'obtention d'un service, les «travaux» ne présentant qu'un caractère accessoire.²

En tout état de cause, le rapport d'évaluation préalable se montre à juste titre réservé à l'égard du marché de conception-réalisation, pour les motifs suivants :

- Le recours à ce type de marché suppose que le maître d'ouvrage puisse établir en amont un programme technique détaillé complet préalable au lancement de l'opération.

¹ Pour cette même raison, l'idée du BEA n'est pas envisageable.

² CJCE, 21/02/2008, Commission des Communautés Européennes c/ République Italienne, C-412/04, points 47 et 49.

- Les conditions de recours au marché de conception-réalisation sont limitatives et interprétées de manière particulièrement rigoureuse par le juge administratif. Or, au cas particulier, il n'est pas certain que le projet de la PP puisse entrer dans l'un ou l'autre des cas prévus par l'article 37 précité du CMP. La notion de «difficultés techniques particulières» requises par le même article 37 pour justifier de faire appel «aux moyens et à la technicité propres des opérateurs économiques» est distincte de celle de complexité qui fonde le recours au contrat de partenariat.

En conséquence, le marché de conception-réalisation ne sera pas retenu dans le cadre de l'analyse comparative.

Marché de maîtrise d'œuvre et marchés de réalisation.

Dans cette hypothèse, la personne publique doit conclure, préalablement à la passation du ou des marchés publics de réalisation, un marché de maîtrise d'œuvre pour «apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme». La dévolution du ou des marchés de réalisation est ensuite organisée selon l'une des procédures de passation prévues par le Code des Marchés Publics, et effectuée soit sur la base de lots séparés (allotissement) soit globalement (en «entreprise générale»).

La dévolution en entreprise générale présente l'avantage de réduire le risque de défaillances d'entreprises tout en facilitant la coordination et le suivi du projet par la personne publique mais s'avère souvent plus onéreuse qu'en lots séparés et nécessite que le pouvoir adjudicateur soit en mesure de justifier un tel choix. Les conseils n'ont pas écarté cette voie, mais ont recommandé des marchés séparés.

Marchés pour l'exploitation-maintenance.

Il est possible à la personne publique soit d'intégrer l'exploitation-maintenance au marché de travaux sous réserve de conformité à de strictes conditions de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans), soit de la prendre en charge elle-même (formule de régie), soit de la confier à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics distincts (toujours pour des périodes limitées de 4 à 5 ans)³.

Conclusion quant au recours au CMP dans le cadre de la loi MOP.

En résumé, il est possible d'imaginer un schéma de réalisation par des marchés publics comprenant:

- un marché de maîtrise d'œuvre et un (ou plusieurs) marchés de réalisation,
- une formule de régie ou une série de marchés successifs de maintenance.

³ En pratique, le problème est que la gestion du Gros Entretien Renouvellement («GER») de l'ouvrage construit suppose, pour être optimale, que l'opérateur de maintenance connaisse parfaitement l'ouvrage, ce qui exige un contrat sur une durée longue.

Les conseils ont donc retenu cette dernière option pour l'analyse comparative.

3.1.4. Bilan de l'examen des schémas envisageables

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP valide le fait que l'étude comparative porte sur l'alternative entre d'un côté un schéma basé sur le recours au CMP et comprenant marché de maîtrise d'œuvre, marché de réalisation, marchés de maintenance exploitation («schéma de référence») et d'un autre côté un schéma de recours au contrat de partenariat («schéma CP»).

3.2. Durée

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

Hypothèses des conseils

Les conseils ont retenu une durée d'exploitation de 15 ans.

En schéma de référence, compte-tenu des hypothèses adoptées, les simulations sont basées sur une durée des procédures et de réalisation de 2 ans et 10 mois, alors qu'en schéma CP, la durée des procédures et de réalisation est de 2 ans et 5 mois.

Dans les deux schémas, le début de la période de procédures et de réalisation se situe en décembre 2008 (la réalisation dure 18 mois) et la période de comparaison court à partir de la même date.

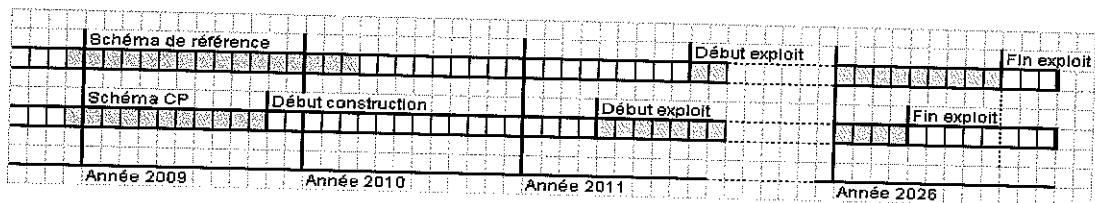


Figure 1. Durées de procédures, réalisation, exploitation

Réflexion de la MAPPP

La durée de 15 ans pour la période d'exploitation ne semble pas anormale au regard de la durée de vie de systèmes basés sur des technologies électroniques. Certes les capteurs (les caméras) sont susceptibles d'évoluer encore fortement dans les années qui viennent mais globalement on peut penser que la structure du système d'ensemble sera plutôt stable sur cette période. Aussi, ces durées peuvent-elles être considérées comme cohérentes avec les paramètres techniques et financiers du projet.

La MAPPP recommande, s'agissant du schéma CP, de laisser ouverte la durée globale dans l'appel public à concurrence afin qu'elle soit discutée dans le cadre du dialogue compétitif.

3.2.2. Démarrage de l'exploitation

Les conseils ont supposé que la livraison interviendrait en une tranche. La MAPPP n'y est pas opposée pour des raisons de simplification, mais recommande de laisser ce point ouvert lors de l'appel à concurrence, la PP pouvant avoir intérêt à démarrer le service par groupes d'arrondissements.

Compte tenu des hypothèses prises, l'exploitation en schéma CP démarre 5 mois plus tôt qu'en schéma de référence (cf. Figure 1 ci-dessus).

3.3. Fiscalité, TVA

En schéma de référence, les montants à financer sont calculés à partir des montants d'investissement facturés TTC tandis qu'en schéma CP, le partenaire privé récupère la TVA par la voie fiscale sur les investissements réalisés mais facture ses redevances TTC (en totalité, c'est à dire y compris amortissement, frais financiers et services).

En ce qui concerne les coûts récurrents, les redevances d'utilisation des réseaux versées à la ville de Paris sont assimilables, d'après les conseils, à des redevances d'utilisation du domaine public dont le niveau est fixe (indépendant du niveau d'activité économique éventuel qui en découle), et à ce titre ne sont pas soumises à la TVA. Dans les deux schémas, leur versement serait régi par une convention signée entre la Ville de Paris et la PP.

Les autres taxes, dans la mesure où elles font l'objet d'exonérations dans le cas du schéma de référence comme du schéma CP, n'ont pas été prises en compte.

3.4. Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Hypothèses des conseils.

Les conseils ont recherché des coûts de travaux et d'équipement qu'ils qualifient d'objectifs, évalués de façon identique quel que soit le schéma.

Le coût des travaux et des équipements comprend le coût de fourniture, de pose et de connexion des caméras, le coût de mise en place du réseau ainsi que le coût d'aménagement des sites d'exploitation des images. Il comprend aussi un poste désigné par «honoraires» qui englobe des études de conception, des prestations d'ordonnancement et de suivi du projet, de coordination des intervenants divers, de tests et d'intégration et de réception technique. Enfin, il prévoit un montant pour l'interconnexion des partenaires de la PP, une réserve pour évolutions du périmètre et une réserve dite «marge du conducteur d'opération», qui constitue en fait une sécurité pour les aléas (cf. tableau ci-dessous).

↓ Poste	Schéma⇒	Référence (a)	CP (b)	Ecart (b-a)
Investissements de base (*)		48,3	48,3	0
Etudes et prestations		11,9	7,1	-4,8
Réserve pour évolutions		5,5	5,5	0
Marge / réserve pour aléas		0	3,0	3,0
Coût de construction HT		65,7	63,9	-1,8
Idem TTC		78,58	76,42	-2,16

Notes

(*) Installations des caméras, interconnexion et réseau, sites exploitation images, connexion des partenaires de la PP pour respectivement 16,5, 18,9, 10,0 et 2,9 M€.

Tableau 1. Coûts de construction en M€ 2008 (estimation conseils)

Puis ces chiffres ont été complétés et adaptés pour tenir compte des particularités de chaque schéma (Tableau 2).

↓ Poste	Schéma⇒	Référence (a)	CP (b)	Ecart (b-a)
Assurances et garanties			1,20	+1,20
Commissions bancaires (*)			0,60	+0,60
Portage TVA			0,03	+0,03
Mise en place SPV			0,80	+0,80
Total coûts annexes à financer			2,63	+2,63
Procédures internes à la PP		0,51	0,35	-0,16
Coût des appels à concurrence		0,20	0,78	+0,58
Indemnités versées		0,15	0,36	+0,21
Total autres coûts annexes		0,86	1,48	+0,63
Total coûts annexes HT		0,86	4,12	+3,26
Idem TTC		1,03	4,93	+3,80
Coût construction global TTC		79,61	81,35	+1,74

Notes

(*) Chiffre donné par e-mail par les conseils en marge du rapport proprement dit, ces commissions, dans le rapport, étant noyées dans une enveloppe dite «charges annexes» avec les intérêts intercalaires liés au préfinancement et avec les frais de portage de la TVA.

Tableau 2. Coûts d'investissement globaux en M€ 2008 (estimation conseils)

En matière de charge d'assurance, les conseils interrogés ont indiqué qu'ils avaient retenu pour le schéma CP des charges d'assurances égales globalement à 3% du coût d'investissement, et ceci à travers la décomposition suivante:

- une formule non pas d'assurance dommages – ouvrage⁴ à proprement parler, mais d'assurance RC décennale, qui s'élève habituellement d'après eux de 1 à 1,5 % du coût des travaux et de conception,
- une assurance tous risques chantier, non obligatoire, mais en pratique toujours utilisée, dont le coût est d'environ 0.3 % du coût des travaux,
- des garanties financières ad hoc permettant au titulaire du contrat (la SPV le cas échéant) d'être certain que les travaux seront achevés par

⁴ Il est rappelé que la loi du 28 juillet 2008 dispense le titulaire d'un contrat de partenariat avec l'Etat de souscrire une assurance dommages – ouvrage.

l'entreprise chargée de la construction (garantie d'achèvement, de parfait achèvement, cautions diverses, etc.) à raison d'1% du coût des travaux.

Enfin, pour les calculs, les conseils ont retenu un taux d'inflation de 4% pendant la période de construction.

Observations de la MAPPP

La MAPPP, tout en soulignant la qualité du travail des conseils et en reconnaissant la prudence, met l'accent sur plusieurs points dont la prise en compte serait susceptible de modifier les évaluations dans un sens favorable au contrat de partenariat.

- La constitution d'une provision ou réserve ne constitue pas le seul moyen de parer aux aléas. Pour un projet de système se situant dans les technologies électroniques, le cocontractant d'un CP se préoccupe spontanément de l'intégration finale en l'anticipant tout au long de la réalisation du système (il existe des méthodes répondant à cet objectif), parce qu'il est responsabilisé sur l'exploitation future. De ce fait, les aléas et le coût de la mise en service de tout élément constitutif du système semblent pouvoir être significativement diminués⁵. Par exemple, les installations de caméras étant mieux préparées, mieux suivies, le prix unitaire devrait être plutôt plus faible qu'en schéma de référence. Les conseils interrogés ont précisé que les 3 M€ indiqués en schéma CP correspondent au coût de la «maîtrise d'ouvrage» transférée, équivalent de la rémunération du «promoteur» s'il s'était agi d'une opération «bâtementaire»⁶. D'après eux, le maître d'ouvrage est rémunéré en raison des risques qu'il prend (conception, réalisation, etc). On peut penser en réalité que pour des opérations du domaine concerné, le CP appelle à un changement de comportements des acteurs industriels au profit de comportements d'exploitants.⁷ Comme en schéma CP, grâce à ses méthodes et son organisation, cet exploitant prend précisément beaucoup moins de risques, notamment de risques d'intégration⁸ que le maître d'ouvrage public en schéma de référence, il est pertinent de penser que cette réserve pour aléas pourrait être sensiblement réduite. Au demeurant, la MAPPP s'étonne de ce que les conseils n'aient pas retenu de provision analogue pour le schéma de référence!⁹

⁵ Idée souvent exposée par les sociétés regroupées dans Syntec Informatique notamment

⁶ En référence au contrat de promotion immobilière de niveau n-1 souvent conclu par le titulaire privé pour la réalisation de l'investissement, dont le coût est habituellement calculé en appliquant une quote-part de 3 à 5% au coût d'investissement.

⁷ Au sens où l'exploitation est leur métier premier... et où leur stratégie place l'exploitation en préoccupation n°1 (ainsi les responsables du projet sont des gens confirmés dans des activités d'exploitation). Il se peut même qu'il s'agisse tout simplement de nouveaux acteurs: les industriels manufacturiers sortant et les industriels exploitants entrant.

⁸ Le risque de dérive du calendrier de mise à disposition de l'ouvrage est aussi très atténué.

⁹ D'après eux, cet aspect est traité dans l'identification et la valorisation des risques. La MAPPP est d'avis qu'il s'agit là d'une simplification hâtive. Les maîtres d'ouvrages publics en effet s'entourent souvent d'assistants à maîtrise d'ouvrage, ce qui conduit à limiter les risques, mais en introduisant l'équivalent d'une enveloppe pour aléas, et donc à augmenter le coût des investissements entrant dans le calcul de la VAN avant prise en compte des risques.

- En réalité, la comparaison à d'autres types d'opérations dans les technologies de l'information et de la communication ou de l'électronique en général, conduit à envisager au cœur du présent projet, un dispositif centralisé (dit d'«administration du système» pour reprendre la terminologie des réseaux et de l'informatique) et plus généralement de pilotage technique de l'exploitation (organisation en "tour de contrôle"), qu'il conviendrait de faire apparaître parce qu'il s'agit d'un élément structurant tant pour le coût du système (que ce soit en schéma de référence ou en schéma CP) que pour les coûts d'exploitation (cf. infra). Les conseils interrogés n'ont pas contesté ce point, mais ont indiqué qu'il n'était pas opportun de l'évoquer compte tenu du niveau de détail nécessairement limité au stade de l'évaluation préalable. Ils ont précisé au demeurant qu'il fallait considérer le prix d'un tel dispositif comme compris dans les chiffres indiqués à la première ligne du Tableau 1 ci-dessus. Quoiqu'il en soit, il est probable que si dans le cadre du schéma de référence, la PP devait s'équiper d'un tel dispositif, elle obtiendrait un outil neuf, non rodé, alors qu'inversement en schéma CP le partenaire privé fournirait un dispositif de la sorte dérivé de systèmes existants déjà en fonctionnement¹⁰ dont on peut penser qu'il présenterait beaucoup de qualités majeures: étant déjà fabriqué, et s'agissant d'une copie, son coût représenterait peu de choses devant l'investissement nécessaire en conception et en logiciels, mais en outre la qualité d'un système déjà éprouvé n'a rien à voir avec un système jamais confronté à la réalité opérationnelle, et enfin le délai de mise à disposition est réduit à peu de chose et sans aléa... On peut donc estimer de façon conservatrice que le coût d'un tel système, fourni par le partenaire privé en schéma CP, serait significativement inférieur à celui qu'en schéma de référence, il faudrait envisager de développer *ex nihilo*. En se fondant par ailleurs sur des chiffres qui circulent chez les industriels, au sein notamment des fédérations professionnelles, on peut estimer que le coût d'un tel système en schéma de référence serait dans un ordre de grandeur de 5% du montant correspondant à la 1^{ère} ligne du Tableau 1 ci-dessus.

La MAPPP a également examiné les coûts annexes aux investissements.

- S'agissant des hypothèses prises en matière de charges d'assurance, on note tout d'abord que les conseils n'ont pas retenu 3% du coût des investissements mais un chiffre plus près de 2%. Par ailleurs, pour le schéma de référence, les deux premiers postes dans les trois domaines d'assurance cités par les conseils¹¹ pèsent tout aussi bien en schéma de référence qu'en schéma CP car les prestations facturées à l'Etat, lorsqu'il est son propre maître d'ouvrage, comportent bien des charges d'assurance (correspondant par exemple aux assurances de responsabilité des prestataires). A ce sujet, il serait réaliste de retenir l'hypothèse que le

¹⁰ Beaucoup d'éléments le poussent dans cette stratégie: possibilité d'utiliser l'expérience acquise en matière d'exploitation, moyen de différenciation par rapport aux concurrents que constitue un outil de ce type, perspective de générer des gains de productivité...

¹¹ Le poste "assurance" imaginé par les conseils mêle une assurance RC décennale, une assurance tous risques chantier, des garanties financières destinées à la SPV (garantie d'achèvement).

coût d'assurance en schéma de référence est égal à une fraction de celui du schéma CP, par exemple les trois quarts.

- Autre point: si l'on retient des frais annexes aux emprunts en schéma CP telles que les commissions bancaires, ce qui est pertinent, il ne serait pas illogique d'attribuer une quote-part de gestion du coût de la dette pour les différentes opérations d'investissement de l'Etat qui contribuent à l'endettement public.

La prise en compte de ces différentes observations ramènerait le coût de construction global du schéma CP au niveau de celui du schéma de référence voire même, si on les cumulait toutes, à un niveau inférieur (d'environ 2,5% au maximum). On ne peut donc faire grief aux conseils d'avoir avantaagé le contrat de partenariat.

3.4.2. Coûts récurrents

Hypothèses des conseils.

Comme pour les coûts d'investissement, les conseils ont recherché des coûts récurrents objectifs, au départ évalués de façon identique quel que soit le schéma (tableau suivant).

↓ Poste	Schéma⇒	Référence	CP
GER		2,5	2,5
Maintenance (*)		1,0	1,0
Total maintenance		3,5	3,5
Idem TTC		4,19	4,19
Redevance passage en égouts		3,85	3,85
Consommation électrique		0,28	0,28
Total autres récurrents HT		4,13	4,13
Idem TTC (**)		4,19	4,19
Gestion, suivi, coordination (***)		0,25	0,36
Idem TTC		0,30	0,43
Coût annuel récurrent TTC		8,68	8,81

Notes

(*) Maintenance des caméras, infrastructures en fibre optique, éléments actifs de réseau.

(**) Rappel: la TVA ne s'applique pas aux redevances sur les passages en égouts.

(***) En schéma de référence, coût de l'équipe nécessaire (5 personnes) pour assurer la coordination des divers contrats: interfaçage, ordonnancement, suivi des livraisons, des tests... (à noter que les conseils se sont cantonnés à des coûts salariaux seuls, à l'exclusion de coûts indirects). En schéma CP, coûts de gestion de la SPV.

Tableau 3. Coûts annuels de maintenance exploitation (chiffres TTC en M€ 2008)

Pour l'évolution des dépenses récurrentes, les conseils en outre ont retenu un taux d'inflation uniforme de 3%.

Observations de la MAPPP.

La encore, l'apport du contrat de partenariat, du fait des méthodes d'exploitation qu'il entraîne, semble avoir été insuffisamment pris en compte dans les hypothèses précédentes. Au demeurant, on voit mal comment modéliser les coûts d'exploitation sans une hypothèse d'organisation de cette exploitation, ce

sur quoi les conseils sont totalement muets¹². Les avis exprimés dans le cadre de groupes de travail au sein des principales fédérations professionnelles, notamment par des adhérents à profil d'exploitant (qui peuvent pour certains faire état en outre d'une expérience réussie au Royaume Uni), donnent à penser qu'à partir du moment où l'on introduit la notion de "tour de contrôle" évoquée ci-dessus pour répondre au besoin de gestion du flux continu des «événements d'exploitation»¹³, on peut supposer que l'on assure tout à la fois la permanence du service et la cohérence de cette gestion, mais aussi le traçage du traitement en historisant les décisions y afférentes¹⁴. Dès lors, l'exploitant dispose d'un outil de capitalisation d'expérience, ce qui constitue la base d'information centrale pour générer progressivement des gains de productivité.¹⁵ Les chiffres qui circulent sont d'ailleurs éloquentes puisque certains parlent d'un potentiel de gain de 40% sur les dépenses d'exploitation de systèmes électroniques par une organisation rationnelle, ceci sur des durées de l'ordre de 5 ans.

Pour tenir compte de cette observation, au lieu de retenir une hypothèse de coûts récurrents constants sur toute la période d'exploitation (15 ans), on pourrait:

- tout d'abord considérer que le coût récurrent chiffré par les conseils en ce qui concerne la maintenance constitue une valeur objective cible,
- puis introduire une hypothèse de gains de productivité en partant de coûts présentant au début une majoration par rapport à la cible.

S'agissant en effet d'un dispositif nouveau, dont l'exploitation donnera lieu inévitablement à des phénomènes d'apprentissage, et compte tenu de la durée de cette exploitation (15 ans), l'idée précédente trouve toute sa justification, étant entendu que le gain de productivité progressif n'est évidemment pas le même si la responsabilité relève d'un prestataire unique responsabilisé sur la durée ou s'il relève d'équipes internes ou renouvelées régulièrement (tous les 4 ou 5 ans)¹⁶.

Ainsi, une hypothèse réaliste consisterait-elle à majorer les coûts de maintenance proposés par les conseils (lignes 1 et 2 du Tableau ci-dessus) de 10% au début de l'exploitation et à introduire des hypothèses de retour progressif vers la cible (disparition des 10% ajoutés) par le biais de gains de productivité. Pour ce faire,

¹² On peut s'étonner d'ailleurs que les conseils parlent de coûts de maintenance, mais restent muets sur les tâches (et donc sur les coûts) d'exploitation... qui ne se résument pas tous à des opérations de maintenance (les tâches d'exploitation peuvent comprendre aussi du diagnostic, de la prévision et de la préparation d'évolutions du système, de l'observation et de l'analyse des charges, des tâches d'interprétation des résultats, des tâches correspondant à la définition des améliorations futures des outils d'exploitation).

¹³ Le dispositif peut inclure éventuellement une fonction de centre d'appel.

¹⁴ Ce qui est d'ailleurs indispensable compte tenu du contexte juridique et politique du projet.

¹⁵ Au demeurant, un tel dispositif doit pouvoir fonctionner 24h/24, enregistrer tous les événements d'exploitation courants (ex.: demande d'accès aux archives), être automatisé partout où cela est possible pour les fonctions de détection (par exemple, l'outil doit permettre de signaler qu'une caméra est défectueuse, même si personne n'est en train de regarder les images produites, de remonter aux responsables publics l'information utile, ceci en temps réel, notamment sur les actions entreprises pour remédier aux pannes), être enfin partiellement externalisé (par exemple par des possibilités de renvoi d'appels).

¹⁶ Même si la PP envisage des renforts pour le suivi contractuel comme retenu par les conseils (cf. Tableau, ligne «Gestion, suivi, coordination»).

après recherche d'éléments de comparaison avec d'autres dispositifs de production de services en réseau, on pourrait retenir les hypothèses suivantes¹⁷.

	Schéma de réf.	Schéma CP
Assiette (*)	coûts de maintenance (*) majorés de 10%	coûts de maintenance (*) majorés de 10%
Objectif	disparition de la majoration	disparition de la majoration
Période de retour	15 ans	5 ans
Taux annuel (**)	0,70%	2,08%

Notes

(*) Lignes 1 et 2 du Tableau 3 ci-dessus.

(**) Ce taux de réduction applicable d'une année sur l'autre est calculé pour que l'objectif de réduction soit atteint sur la période indiquée ligne précédente.

Tableau 4. Scénario de modélisation des gains de productivité.

En tout état de cause, on voit qu'il existe une forte probabilité que la seule différenciation des coûts d'exploitation imaginée par les conseils, basée sur un besoin de renfort pour le suivi et la coordination des contrats en schéma de référence, et limitée aux coûts salariaux de 5 personnes (ce qui ne prend pas en compte les coûts indirects) reflète imparfaitement la réalité des choses.

3.5. Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en schéma de référence

Préfinancement.

Des frais financiers intercalaires s'appliquent mensuellement et sont incorporés à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts). En la matière, les conseils ont retenu les hypothèses suivantes.

- Le taux de préfinancement retenu dans les simulations est basé sur le Taux des Bons du Trésor à 1 an (BTF 1 an), qui au cours des semaines précédant la remise de l'évaluation préalable est ressorti à 4,45% environ.
- L'emprunt fait l'objet d'une consolidation en fin d'opération.

Financement

D'après les conseils, les ressources budgétaires mobilisées par la personne publique pour la réalisation des ouvrages dans le schéma de référence sont financées par un emprunt tiré en une seule fois et d'une durée de 15 ans.

¹⁷ Un schéma alternatif plus sévère pour le schéma de référence, mais cohérent avec celui-ci, aurait pu consister, en supposant que la PP choisisse 3 fois un prestataire (exploitation sur 15 ans), à répartir, lors des renouvellements, de coûts ne prenant en compte qu'une part des gains de productivité antérieurs.

Dans le cas du schéma de référence, le taux retenu est basé sur les obligations assimilables du Trésor pour une durée comparable (OAT à 15 ans, soit 4.60 % dans les semaines récentes).

La MAPPP valide ces diverses hypothèses (préfinancement et financement).

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Préfinancement.

Ce type de concours est usuellement obtenu auprès des banques, à taux flottant margé. Compte tenu des observations réalisées, les conseils ont retenu Euribor à 1 mois (4,51% au cours des semaines récentes) + spread de 0,55%, soit en tout 5,06%. Les frais financiers intercalaires s'appliquent mensuellement et sont incorporés à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts).

Financement.

Les conseils ont retenu un montage de type financement de projet avec constitution d'une Société de Projet («SPV») et ont prévu que cette entité juridique porterait le contrat et les financements et serait capitalisée à hauteur de 5% de l'investissement.

Par ailleurs, les conseils ont prévu une rémunération des fonds propres de 10% après impôt sur les sociétés. Le reste à financer fait l'objet d'un prêt bancaire tiré en une seule fois (lors de la mise en service de l'ouvrage) et avec cession de créance partielle, afin de diminuer le poids des coûts de financement.

Dans le cas d'espèce, les conseils ont prévu les concours suivants:

- prêt bancaire avec cession de créance acceptée sur 80% de l'ensemble du financement, assorti d'une marge bancaire (spread) de 0,30% par rapport aux conditions d'un prêt à taux fixe obtenu par swap à partir de l'Euribor à 3 mois (5%), soit finalement au taux de 5,3%,
- prêt bancaire sans cession de créance acceptée pour le reste de la dette et portant sur 15% de l'ensemble du financement, assorti d'une marge bancaire de 0,90% par rapport aux conditions d'un prêt à taux fixe obtenu par swap à partir de l'Euribor à 3 mois (5%), soit finalement au taux de 5,9%.

Pour la MAPPP, l'ensemble de ces hypothèses apparaît acceptable (quoiqu'au bas de la fourchette admissible tant pour le niveau des fonds propres que pour leur rémunération) si on les resitue au moment de la réalisation de l'évaluation préalable. Mais la crise financière aigüe intervenue depuis remet en cause les hypothèses de financement et n'offre pas la visibilité permettant d'anticiper l'état des marchés financiers à l'époque où les divers candidats remettront leur offre définitive. Il conviendra alors que la Préfecture de Police s'assure, au vu des propositions qui lui seront faites, que le recours au contrat de partenariat reste financièrement intéressant (mais on verra ci-dessous qu'il dispose sur ce point d'une marge significative de sécurité). Sous ces réserves, le coût de la

ressource financière dans le cas du schéma CP peut se calculer par le tableau suivant.

Nature des fonds	Part du total	Coût (taux)
Fonds propres	5%	10%
Cession acceptée (*)	80%	5,30%
Dette en risque projet (**)	15%	5,90%
Coût global schéma CP	100%	5,55%
Coût global schéma de réf. (***)	100%	4,60%

Notes

(*) Soit un spread de 0,30% en sus du coût de la ressource de 5,00% (Euribor à 3 mois).

(**) Soit un spread de 0,90% en sus du même coût de la ressource.

(***) Rappel. Hypothèse = OAT à 15 ans.

Tableau 5. Coûts du financement en schéma CP.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion

Suivi en période d'exploitation

Les conseils, après discussion avec les équipes de la PP, ont estimé à 5 emplois à temps plein («ETP») le surcoût annuel moyen de gestion du schéma de référence par rapport au schéma CP (où ces coûts sont internalisés par le partenaire privé). Il s'agit de tâches de type technico-administratif nécessaires à la coordination des fonctions, à l'organisation des appels d'offres pour les remises en compétition périodiques des marchés de maintenance et de fournitures. A cette fin, les conseils ont valorisé à 250k€ HT / an les dépenses correspondantes.

Coûts liés au montage juridique en schéma CP.

En schéma CP, les coûts de mise en place de la SPV sont à prendre en compte ainsi que les coûts de gestion de la structure en question au cours du temps. La mise en place de la société de projet a ainsi été valorisée à 0,8 M€ HT tandis que les charges de gestion de la même SPV ont été évaluées à 360 k€ HT / an.

3.5.4. Revenus complémentaires

A ce stade, les conseils n'ont pas jugé possible de prévoir des revenus complémentaires du fait de l'impossibilité pratique de les chiffrer. Tout en se rangeant à cet avis, la MAPPP conseille, lors de l'appel à concurrence, de demander aux candidats de s'exprimer sur la question.

3.6. Analyse comparative de la valeur actuelle nette (VAN) des coûts

Les conseils ont calculé la valeur actuelle nette (VAN) des coûts en valeur 2008 pour la PP, avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,6% (coût de la ressource pour la personne publique). Les résultats apparaissent dans le tableau suivant :

Scénario conseils	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN	183,65	192,50	+4,82%

Tableau 6. Calcul des VAN avant prise en compte des risques (chiffres TTC en M€ 2008).

Pour établir cette comparaison les conseils ont logiquement appliqué la méthodologie préconisée par la MAPPP dans le guide publié peu après sa création en 2005. Celle-ci est basée sur le principe de la neutralisation des écarts dans les calendriers de construction (plus réduit en CP, du fait de la responsabilité globale du partenaire privé) de façon à ne pas biaiser la comparaison par la prise en compte de durées d'exploitation différentes. Mais ce faisant, on néglige le supplément d'utilité socio-économique procuré à la collectivité par la mise en service plus rapide du plan de vidéo-protection. Pour le présent dossier, et conformément à l'objectif d'approfondissement méthodologique qui lui a été assigné par la loi du 28 juillet 2008, la MAPPP a engagé une réflexion – dont se sont inspirés les conseils pour compléter leur comparaison - pour tenir compte des écarts de calendrier, au travers d'une correction à introduire dans le calcul de la VAN des coûts en schéma CP pour compenser les coûts récurrents d'exploitation résultant dans ce schéma d'une mise en service plus précoce. Cette correction est fondée sur une recherche de valorisation du temps. Relativement simple à mettre en œuvre, la méthode proposée semble bien adaptée au présent projet et permet aussi le cas échéant de calculer l'incidence financière de glissements de calendriers (les risques de dépassement de délais étant importants au cas d'espèce).¹⁸

La méthode accorde une attention particulière au calendrier de mise en service des ouvrages dans chaque schéma, en s'attachant au principe que dès lors qu'un ouvrage est en service, il produit un bénéfice (ou une utilité socio-économique) pour la collectivité, toute la difficulté étant de déterminer cette utilité socio-économique. Au cas d'espèce, en l'état actuel du calcul économique, il n'est pas possible de calculer directement l'utilité socio-économique procurée par un dispositif de vidéo-protection ; on ne peut donc l'appréhender qu'indirectement en considérant qu'elle ne peut être inférieure à la valeur actuelle nette des coûts exposés pour le réaliser et le faire fonctionner (si ce n'était pas le cas, le projet ne devrait pas être mis en œuvre dans une logique de bonne gestion). Dans ces conditions, on peut résumer la démarche proposée par les considérations suivantes.

- On cherche à comparer deux schémas qui se déroulent à partir d'une même date de lancement des consultations (le 1^{er} décembre 2008 au cas d'espèce) jusqu'à la fin d'une période d'exploitation nominale que la personne publique en charge fixe au départ (en l'occurrence le 30 septembre 2026)
- La correction à apporter est donc liée au décalage des mises en service opérationnelles des ouvrages et plus précisément **aux premiers mois d'exploitation** en schéma CP où les investissements produisant un

¹⁸ Approche d'ailleurs cohérente avec la recherche de la valorisation des glissements ou dérives de délais, considérée jusqu'ici comme relevant d'une analyse plus qualitative que quantitative.

service, la VAN des coûts tient compte des coûts d'exploitation, mais sans compensation par le bénéfice généré par la même exploitation, alors qu'au même moment, en schéma de référence, les investissements ne produisent pas encore de service. L'idée est donc de retenir pour la comparaison une période d'exploitation, **commençant** pour le schéma CP à la date de mise en service des ouvrages dans ce schéma, avec introduction d'un bénéfice au profit du schéma CP (tant que les deux schéma alternatifs ne sont pas tous les deux en production), et se **terminant** à la fin de l'exploitation en schéma de référence (égalisation des dates de fin d'exploitation pour les besoins de la comparaison), étant entendu qu'il faut tenir compte dans cette période supplémentaire pour le schéma CP, des coûts d'exploitation, GER compris.

- Calculer le bénéfice en schéma CP lié au décalage des mises en service peut se faire en supposant qu'en schéma de référence, l'investissement produit un bénéfice socio-économique (un rendement) compensant au minimum les dépenses que la personne publique est prête à consentir, et donc la VAN des coûts du schéma de référence. Dès lors, le raisonnement conduit à diminuer la VAN des coûts du schéma CP d'un revenu égal à une fraction (au prorata de la durée du décalage) de la VAN des coûts du schéma de référence (à calculer d'abord en équivalent annuel en valeur 2008, puis à la date, et pour la durée du décalage). La correction conduit ainsi à une VAN en schéma CP approchée par valeur inférieure.

Les conseils ont effectué un calcul s'inspirant de cette méthode. Il montre que pour une VAN inchangée en schéma de référence (**183,65M€ TTC**), la VAN en schéma CP est réduite de **192,50M€ TTC** à **187,78M€ TTC**. L'écart entre les deux schémas se trouve ainsi réduit de plus de moitié : de **4,82%** à **2,25%**.

Si l'on applique la méthode décrite ci-dessus et si l'on intègre toutes les observations formulées par la MAPPP sur l'évaluation des coûts, le sens de la comparaison des VAN s'inverse et un (faible) écart de coûts apparaît en faveur du contrat de partenariat avant même la prise en compte des risques.

3.7. Valorisation des risques

Classiquement, les conseils ont évalué l'impact des trois catégories de risques générées par les trois périodes du cycle de vie des projets: risques de conception, risques de réalisation, risques de gestion et d'exploitation des ouvrages.

3.7.1. Identification des risques, répartition, impact

L'analyse menée par les conseils est très fouillée. La MAPPP a dressé le tableau suivant, qui constitue une consolidation avant synthèse du travail des conseils.

	Catégorie / libellé	Schéma de référence	Schéma CP
1	Risque de surdimensionnement (*)	Surcoût: 2,5% coût travaux	Surcoût: 5,3% coût travaux
2	Changement de programme en amont	Dérive: 6,8% conception +3,4% coût travaux	Pas d'impact
3	Allongement des délais de conception	1,9 mois	Pas d'impact
4	Procédures infructueuses	Surcoût: 4,5% coût travaux	Pas d'impact
5	Dépassement de délais pour procédures infructueuses	Glissement travaux: 2,6 mois	Pas d'impact
6	Défaillance d'entreprise	Surcoût: 1% coût travaux	Pas d'impact
7	Changement programme en phase de réalisation	Dérive: 3,8% conception +3,8% coût travaux	Dérive: 1,8% conception +1,8% coût travaux
8	Dépassement délais réalisation travaux	Dérive durée travaux: 5,4 mois	Dérive durée travaux: 0,9 mois
9	Retard autorisations administratives	Dérive durée travaux: 5,4 mois	Dérive durée travaux: 5,4 mois
10	Avenants pour travaux supplémentaires	Dérive: 2% conception +2% coût travaux	Dérive: 2% conception +2% coût travaux
11	Contentieux en fin de travaux	Dérive: 3,8% conception +3,8% coût travaux	Dérive: 2,5% conception +2,5% coût travaux
12	Nullité des procédures	Glissement travaux: 1 mois	Glissement travaux: 1 mois
13	Risques d'intégration	Dérive: 4% coût études +4% coût travaux	Pas d'impact
14	Sous évaluation maintenance (**)	Dérive: 18% dépenses GER + maintenance	Dérive: 2,5% dépenses GER+ maintenance
15	Défaut d'optimisation maintenance curative (***)	Dérive: 1,45% dépenses GER + maintenance	Pas d'impact
16	Contentieux sur le GER+maintenance	Dérive: 6% dépenses GER + maintenance	Dérive: 4,3% dépenses GER + maintenance
17	Fonctionnement caméras	Dérive: 5% dépenses GER	Dérive: 2% dépenses GER

Notes

(*) En schéma de référence, il s'agit du risque que la personne publique, même aidée par des conseils ne comprenne pas l'intérêt d'une solution moins performante, mais aussi moins onéreuse où qu'elle ne parvienne pas à des choix techniques (et économiques) proches de l'optimum. En schéma. CP, il s'agit du risque lié à une approche en coût global (au motif de minimiser les charges d'exploitation future, on renforce exagérément les investissements).

(**) En schéma de référence, surcoût lié à l'absence de raisonnement en coût global (cf. note précédente). En schéma CP, risque de mauvaise évaluation des charges de maintenance (malgré la tendance au raisonnement en coût global).

(***) Bilan entre économie réalisée sur la maintenance programmée (3,8%) et conséquence négative de ce défaut de maintenance (5,25%).

Tableau 7. Identification et valorisation des risques (origine conseils)

3.7.2. Intégration des risques dans l'analyse, bilan global

Dans ces conditions, la VAN des coûts après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,6% (coût de la ressource) est donnée par le tableau suivant, les conseils l'ayant calculée, d'une part, selon la méthodologie habituelle, et, d'autre part, en variante en s'inspirant de la méthode présentée ci-dessus pour tenir compte de l'utilité socio-économique procurée par une mise en service plus précoce dans le schéma CP.

Scénario conseils	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN après risques (méthodologie habituelle)	213,90	204,07	- 4,60%
VAN après risques (prise en compte utilité socio-éco.)	213,90	189,52	- 11,40%

Tableau 8. VAN des coûts avec risques (chiffres TTC en M€ 2008)

Le schéma CP apparaît clairement plus avantageux que le schéma de référence après prise en compte des risques sans même qu'il soit nécessaire de tenir compte des observations formulées par la MAPPP sur l'évaluation des coûts.

3.8. Sensibilité et tests de basculement

Compte tenu des mouvements de contraction de l'économie et d'instabilité des marchés financiers caractéristiques de la période, il est légitime de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP. Pour la mesurer, les conseils ont effectué des tests de basculement en termes de coûts de construction et en termes de coûts récurrents.

- En matière de coûts de construction, le schéma CP reste le plus avantageux (pour la VAN après risques calculée selon la méthodologie habituelle) si les coûts de construction n'augmentent pas dans ce schéma de plus de 11%.
- En matière de coûts récurrents, le schéma CP garde l'avantage (toujours pour la VAN après risques calculée selon la méthodologie habituelle) si les charges annuelles d'exploitation et de maintenance n'augmentent pas dans ce schéma de plus de 13% ou les dépenses de GER de plus de 24%.

Ces deux caractéristiques font apparaître le schéma CP comme robuste (il est improbable que le partenaire privé laisse dériver les coûts dans de telles proportions).

S'agissant de la résistance aux conditions de financement, il est important de mesurer la conséquence que pourrait entraîner l'aggravation des conditions de financement pour des partenaires privés, étant rappelé que les caractéristiques du projet (amortissement sur 15 ans) rendent celui-ci plus facilement bancable que d'autres projets, reposant sur des hypothèses d'amortissement plus longues.

Sur ce point, d'après les conseils, le taux de financement à long terme pour les investissements en CP devrait être de 7,04%, soit un spread de 2,44% par rapport aux conditions de financement du secteur public retenues dans l'évaluation préalable (cf. tableau 5 : respectivement taux de 4,60% pour le financement du schéma de référence, de 5,55% pour celui du schéma CP et donc spread de 0,95% dans l'évaluation préalable), pour ramener la VAN des coûts du

schéma CP à égalité avec celle du schéma de référence. Il faudrait donc que le spread soit multiplié par plus de 2,5 pour que le schéma CP perde son avantage, ce qui représente une marge assez confortable. Pour ce paramètre aussi, le schéma CP est donc robuste.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité. On constate bien la complexité habituelle pour des projets du domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), mais au cas d'espèce augmentée d'une complexité liée à l'environnement du projet. L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation de celui-ci, la seule formule alternative au contrat de partenariat, qui soit pertinente, à savoir une formule enchaînant un ou plusieurs marchés de travaux puis des marchés de sous-traitance de l'exploitation.

L'évaluation préalable soumise à la MAPPP fait apparaître que, si le recours au contrat de partenariat paraît moins avantageux avant la prise en compte des risques que le schéma de référence en maîtrise d'ouvrage publique, il l'emporte nettement après l'intégration de ceux-ci. Avec des hypothèses mettant davantage en exergue les avantages que l'on est en droit d'attendre d'un contrat de partenariat et prenant en compte une évaluation du gain d'utilité socio-économique procuré par la mise en service plus précoce du projet dans le schéma CP, le recours à ce mode contractuel peut même apparaître plus intéressant avant l'intégration des risques.

L'analyse fait donc apparaître un bilan nettement favorable au schéma CP:

- au vu de l'avantage relatif du contrat de partenariat en termes de VAN après prise en compte des risques (de 4,60% à 11,40% d'après les conseils selon qu'on intègre ou pas une évaluation du gain d'utilité socio-économique) ;
- au vu des résultats des tests de basculement ;
- au vu du gain de temps obtenu (5 mois avant la prise en compte des risques, 1 an après) alors que l'intérêt général commande de faire démarrer le service le plus rapidement possible.

L'analyse comparative montrant l'intérêt d'un tel recours, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour mettre en place le système de vidéo-protection de la Préfecture de Police de Paris. Il conviendra de vérifier, tout au long de la procédure et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus. Il y aura lieu de surveiller notamment l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer qu'il n'excède pas la marge (assez large) au-delà de laquelle le recours au contrat de partenariat ne serait plus financièrement intéressant.

Le Président de la Mission d'Appui



Noël de SAINT PULGENT