



Dossier suivi par : Michel Scialom

Le 22 mai 2012

**Avis n°2012 - 9 sur le projet de réalisation de 12 centres de secours et de première intervention dans le département du Loiret**

**Préambule** : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L.1414-2 du Code général des collectivités territoriales et au vu des seules exigences fixées par ce code. Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet pour le département du Loiret.

**I) Présentation du projet**

**I.1. Le porteur du projet**

Le projet de réalisation de 11 centres de secours et d'un poste avancé (centre de première intervention sur la commune de Chécy) est mené par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Loiret.

Le SDIS du Loiret est un établissement public local régi par les articles L.1424-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Il est soumis à un contrôle de légalité et à un contrôle budgétaire selon les dispositions applicables aux départements. Sa compétence pour mener une procédure d'attribution d'un tel projet est clairement reconnue par les textes. En effet, aux termes de l'article L.1424-12 du CGCT, « le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement ».

Les services d'incendie et de secours sont d'autre part placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (art. L.1424-3 du CGCT).

## **I.2. Le besoin**

Le besoin identifié est de reconstruire de nouveaux centres de secours, modernes et adaptés, qui remplaceront les anciens centres qui datent d'une quarantaine d'années et ne sont donc plus conformes aux normes en vigueur.

Il est à noter que les terrains d'assiette des ouvrages envisagés ne sont pas, pour l'instant, la propriété du SDIS. Cette difficulté a été identifiée et un programme d'acquisition défini.

## **I.3. Le périmètre physique de l'opération**

Le projet porte sur la construction de 12 centres répartis sur le territoire du département.

Ces centres seront bâtis selon des spécifications communes et devront tenir compte de la nature et des contraintes de l'activité des sapeurs-pompiers. La rapidité d'intervention est essentielle ; elle a donc des conséquences sur la disposition et l'accessibilité des différents bâtiments et la conception des voies d'accès.

Certains centres comporteront aussi une tour d'entraînement (à Meung-sur-Loire et à Ouzouer-sous-Bellegarde).

## **II) Analyse juridique**

### **II.1. Schémas juridiques envisageables**

Le SDIS du Loiret a écarté expressément les montages de type délégation de service public car il n'est pas envisageable de déléguer le service public de protection et de lutte contre les incendies. Les montages complexes reposant sur des autorisations domaniales n'ont pas non plus été retenus pour des raisons essentiellement fiscales et juridiques (les terrains d'assiette ne sont pas encore la propriété du SDIS et le périmètre du contrat envisagé, qui englobe le GER, ne permet pas d'y recourir ; en outre, le BEA ne permet pas d'inclure la réalisation des voies d'accès qui entrent dans le champ d'application de la contravention de voirie).

Il a donc sélectionné comme schémas possibles :

- une succession de marchés publics, un marché public global de type CREM (conception/réalisation/exploitation/maintenance) ne pouvant pas se justifier juridiquement (il ne s'agit pas d'améliorer la performance énergétique de bâtiments existants et, d'autre part, les bâtiments neufs à construire ne présentent pas de difficultés techniques telles qu'elles puissent justifier de recourir à un marché associant conception et réalisation). Au terme d'une analyse très détaillée, le SDIS arrive à la conclusion qu'il devrait mettre en œuvre un marché de maîtrise d'œuvre (via une procédure de concours), un ou plusieurs marchés de travaux (qui pourraient être passés en dialogue compétitif) et des marchés de prestations de service.
- un contrat de partenariat (CP).

*Observations de la MAPPP : la MAPPP valide l'analyse du SDIS et considère que c'est à juste titre que l'évaluation préalable s'est attachée à comparer une succession de marchés publics (Schéma de référence ou MOP) à un CP.*

*Elle relève néanmoins que l'analyse concernant le BEA n'a pas intégré les conséquences potentielles que l'on peut envisager à la lumière de la publication du décret n°2011-2065 du 30 décembre 2011, qui ne porte certes que sur les baux emphytéotiques des collectivités territoriales, mais prévoit que les BEA accompagnés d'une convention non détachable assimilable à un contrat de partenariat, ou comportant des clauses s'analysant comme une convention non détachable présentant les caractéristiques du CP, doivent être considérés comme des CP et suivre ses procédures de passation. Dans ces conditions, on peut considérer que le moindre formalisme du BEA est probablement appelé à être remis en question.*

## II.2. Choix du critère du contrat de partenariat

Le SDIS a écarté le recours au critère de l'urgence considérant que la situation actuelle ne se caractérisait pas par un retard particulièrement grave affectant l'exercice d'une mission de service public.

Il a donc fondé le recours au CP sur la notion de complexité

a) Le projet présente en effet des éléments de complexité technique tenant moins à la nature des bâtiments qu'à la volonté du SDIS de les voir respecter des contraintes particulières liées au métier de sapeur-pompier et aux ambitions architecturales exprimées.

Le projet devra en effet répondre à des exigences architecturales particulières. La conception des bâtiments devra permettre de faire face à des extensions et des changements d'utilisation, et devra aussi tenir compte des futurs progrès technologiques.

Les ouvrages devront être certifiés HQE (il s'agit là d'une obligation de résultat). Par ailleurs, il sera demandé aux candidats de respecter certaines autres exigences se rattachant à la notion de qualité environnementale des bâtiments (QEB) : recherche de la performance du bâti sur la durée de vie des bâtiments (grâce à la prise en compte dès l'origine des contraintes de maintenance), bonne intégration dans l'environnement immédiat, choix d'une orientation permettant de profiter d'apports énergétiques gratuits (exposition au Sud par exemple), maîtrise des consommations en eau et en énergie. Ces éléments seront précisés en cours de dialogue compétitif.

En outre, les bâtiments devront être conformes à la Réglementation Technique 2012 moins 10% (cette réfaction étant destinée à éviter qu'ils ne soient trop coûteux). Il y aura donc des calculs d'optimisation à faire.

Enfin, compte tenu de la dispersion géographique des ouvrages sur le territoire du Département, les particularités de chaque site et de leur environnement devront être intégrées dans l'analyse. Il y aura ainsi 12 profils spécifiques à établir.

Le SDIS est par conséquent dans l'incapacité de maîtriser techniquement le projet compte tenu de ses effectifs actuels (un seul ingénieur pourrait être affecté au projet à 40% de son temps) qui doivent aussi se consacrer à la gestion du reste du parc de centres de secours. Il est d'ailleurs à

fs

noter que le SDIS a fait appel à l'aide du département du Loiret pour cette opération, cette aide se matérialisant par la mise à disposition de deux personnes au profit de l'équipe projet. La nécessité où il se trouve de pouvoir disposer de compétences complémentaires est ainsi établie.

b) En revanche, le SDIS n'a pas retenu, par prudence, la notion de complexité juridique ou financière du projet, même si l'on peut estimer que la définition d'une matrice de risques est par nature assez complexe.

*Observations de la MAPP : la MAPP valide comme base juridique du CP sa complexité technique. Au vu des éléments présentés, le SDIS apparaît en effet incapable de définir seul et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou de choisir, parmi les différentes solutions possibles, celle qui sera la meilleure techniquement et économiquement.*

*Le critère du bilan le plus avantageux pourra également être utilisé au vu des résultats de l'évaluation comparative détaillée ci-dessous.*

### **III) Analyse comparative**

#### **III.1. Eléments comparatifs de périmètre et de calendrier des schémas retenus**

##### **Périmètre**

Le (ou les) titulaire(s) du (ou des) contrat(s) seront chargés des prestations suivantes :

- son financement,
- les études de conception,
- les opérations de construction (réalisation des bâtiments, des aménagements extérieurs et des entrées/sorties des enceintes, tour d'entraînement selon le site, parking, clôtures, et éventuellement les réseaux – eau froide, gaz, électricité, télécommunications, évacuation des eaux – associés),
- l'entretien-maintenance des bâtiments construits y compris le GER,
- la fourniture et la gestion des fluides et de l'énergie (exploitation technique des bâtiments), le titulaire du contrat restant responsable de l'atteinte des performances contractuelles requises dans ce dernier domaine.

Le contrôle des accès aux centres et la mise en sécurité des sites seront également à la charge du partenaire privé.

Le SDIS restera responsable de la gestion du service public de protection et de lutte contre les incendies. Le personnel sapeur-pompier assurera le nettoyage des locaux et des aires extérieures, ainsi que la gestion des déchets et le gardiennage. Il règlera aussi au quotidien la température des locaux.

##### **Calendriers de passation et d'exploitation**

Les calendriers respectifs des deux schémas sont repris dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 1 : comparaison des calendriers en marchés publics et en CP**

Calendrier de réalisation et d'exploitation	Marchés publics	Contrat de partenariat
Date de lancement de l'opération	1/07/2012	1/07/2012
Délai de passation du marché de maîtrise d'œuvre et du marché de travaux en MOP ou du CP (dialogue compétitif + mise au point)	16 mois	10 mois
Date de contractualisation (MOP ou CP)	1/11/2013	1/05/2013
Durée des travaux, y compris 5 mois de préparation en MOP (1 <sup>ère</sup> tranche)	22 mois	17 mois
Date de mise en service (1 <sup>ère</sup> tranche)	1/09/2015	1/10/2014
Durée des travaux (2 <sup>ème</sup> tranche)	18 mois	12 mois
Date de mise en service (2 <sup>ème</sup> tranche)	1/03/2017	1/10/2015
Durée totale des travaux	3 ans et 4 mois	2 ans et 5 mois
Durée totale retenue pour les calculs (construction + 20 ans d'exploitation) (*)	21 ans et 5 mois	21 ans et 5 mois

Source : rapport d'évaluation préalable et estimations MAPPP.

(\*) : la durée d'exploitation est de 20 ans en CP décomptés de la date de mise en service de la 1<sup>ère</sup> vague de bâtiments. Il y aura donc des dettes à 20 ans et à 19 ans (voir § III.2.5). Ceci dit, les conventions de calcul retenues pour les VAN ont conduit à ne pas tenir compte des durées de passation et de travaux différentes en MOP (voir § IV.1).

Le rapport d'évaluation préalable a retenu un délai de passation de 16 mois pour la réalisation du projet en marchés publics, se décomposant comme suit :

- 3 mois pour la rédaction du programme et la détermination de l'enveloppe financière,
- 7 mois pour la passation du (ou des) marché(s) de maîtrise d'œuvre,
- 6 mois pour la passation du marché de travaux par appel d'offres (voire plus si l'on décidait de recourir à un dialogue compétitif ce que la complexité du projet autorise).

Il s'agit de délais ambitieux. 18 mois seraient une estimation plus prudente.

En CP, les délais sont plus courts : 10 mois ce qui est relativement tendu (le DCE n'est envoyé qu'après la sélection des candidats). Si une passation avec 2 tours de dialogue était privilégiée, ce que la MAPPP recommande, le délai serait porté à 12 mois.

Le SDIS n'a pas encore décidé si les bâtiments seraient livrés à la même date ou en deux tranches (qu'il appelle « vagues »). La modélisation réalisée a retenu en CP une livraison en deux

temps, la première tranche (a priori 6 centres) étant mise à disposition en septembre 2014, la seconde en septembre 2015. La date butoir est la fin du mois de septembre 2017.

**Observations de la MAPPP :** la MAPPP note que les hypothèses de délai sont ambitieuses. Par ailleurs, le SDIS n'a pas encore décidé si la mise en service se ferait en une ou deux fois. Il préfère attendre le dialogue compétitif et les propositions des candidats pour arrêter sa position définitive (ce qui rend encore plus souhaitable les deux tours de dialogue). Seul un calendrier de livraison dit le plus tardif a été arrêté.

Les calculs réalisés reposent donc sur des hypothèses ambitieuses et très spécifiques. Compte tenu du degré de liberté que s'est réservé le SDIS pendant le dialogue, les résultats obtenus sont à interpréter avec prudence.

### III.2. Coûts respectifs des deux schémas étudiés et recettes de valorisation

#### III.2.1. Coûts d'investissement

Le SDIS est parti des hypothèses suivantes :

- les coûts de construction (en date de valeur mars 2012) sont identiques dans les deux schémas, et aucun effet de mutualisation ou d'optimisation des surfaces n'est introduit par prudence,
- mais il existe un écart en faveur du CP compte tenu de l'optimisation de la conception et de la gestion du projet qu'il permet.

Les coûts respectifs des deux schémas sont repris dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 2 : coûts d'investissement et de gestion (en K€ constants valeur mars 2012 hors TVA)**

	NOP	% coûts de travaux	CP	% coûts de travaux	Écart absolu NOP / CP	Écart relatif NOP / CP
Coûts de construction et équipements:	25 636	100%	25 636	100%	-	0%
Coûts de conception:	3 345	13%	2 307	9%	- 1 038	-30%
dont architectes	1 076	42%	1 046	45%	- 30	-3%
dont bureau de contrôle	156	5%	154	7%	- 2	-1%
dont ingénierie	513	15%	308	13%	- 205	-40%
Coûts de gestion:	4 459	17%	3 775	15%	- 684	-15%
dont assurances et garanties	513	11%	513	14%	-	0%
dont marge de l'entreprise générale/du promoteur	1 795	40%	1 256	33%	- 539	-30%
dont conseils financier et juridique	250	6%	250	7%	-	0%
dont aléas	759	17%	421	11%	- 338	-45%
dont indemnités des candidats	900	20%	1 000	27%	100	11%
dont AMD	335	8%	335	9%	-	0%
Intérêts et taxes	320	1%	320	1%	-	0%
<b>Total Coûts de conception et gestion</b>	<b>8 804</b>	<b>34%</b>	<b>6 082</b>	<b>23%</b>	<b>- 2 722</b>	<b>-26%</b>
<b>COUT TOTAL*</b>	<b>34 440</b>		<b>31 718</b>		<b>- 2 722</b>	<b>-8%</b>

\*Hors indexation

Source : rapport d'évaluation préalable.

Contrairement au marché public, le CP prévoit la réalisation de l'ensemble des prestations par un même groupement. A ce titre les coûts de conception et de gestion sont inférieurs à ceux que l'on rencontre en MOP.

L'écart global en faveur du CP est de 6%.

L'ensemble des coûts est indexé sur l'indice BT 01 (3,59% sur les 5 dernières années).

**Observations de la MAPP** : la MAPP valide l'approche globale retenue pour la comparaison des deux schémas.

Les honoraires de conception représentent 9% du coût des travaux en CP, ce qui est cohérent avec ce que l'on rencontre dans les contrats globaux avec conception intégrée, et 15% en MOP.

La marge de l'entreprise générale en marchés publics (on fait donc l'hypothèse qu'il n'y aura pas d'allotissement par corps d'état) ou du promoteur en CP est un poste qui est présenté comme susceptible d'optimisation au cours de la procédure de passation. Elle est supposée inclure aussi une provision pour aléas qui, pour des bâtiments qui restent standard, sera probablement l'unique façon de valoriser les risques pris du côté du partenaire privé.

Une indemnisation est prévue pour les candidats évincés tant en MOP qu'en CP ce qui est souhaitable et même obligatoire en CP lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif (art. L.1414-7 du CGCT). En supposant que 3 candidats sur quatre seraient évincés, la prime versée sera de 333 K€.

### III.2.2. Coûts d'exploitation et de GER

Ils sont résumés dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 3 : coûts annuels d'exploitation (en € HT)  
(valeur mars 2012)**

Coûts annuels en euros constants	MOP		CP	
	% Coût construction (par an)	Montant	% Coût construction (par an)	Montant
R2 - Gros Entretien et Renouvellement	1,20%	307 629	1,00%	256 358
R3 - Maintenance Courante	0,60%	153 815	0,50%	128 179
R4 - Autres Services	0,91%	232 260	0,91%	232 260
R5 - Frais de Gestion	Estimation forfaitaire	80 000	Estimation forfaitaire	80 000

Source : rapport d'EP.

La différence en faveur du CP est réelle (- 10%). En ce qui concerne le GER, les estimations ont été réalisées à partir des ratios constatés pour des projets de taille et de nature comparable.

Les indices d'indexation utilisés sont les suivants :

- Entretien-maintenance : + 2,5% par an,

- Autres services (fourniture des fluides) : index composite avec une partie fixe de 10% minimum,
- GER : + 2,5% par an.

### III.2.3. Recettes de valorisation

Aucune recette de valorisation n'est prévue compte tenu de la nature du projet.

### III.2.4. Fiscalité (TVA)

En MOP, les calculs tiennent compte du paiement de la TVA et des attributions du FCTVA avec un décalage de deux ans.

En CP, le titulaire du contrat bénéficie d'un compte de TVA créditeur pendant la durée de la construction. L'impact financier de la TVA est assimilable à un coût de portage sur 3 mois (délai moyen de remboursement de la TVA payée en amont). En phase d'exploitation, les loyers sont assujettis à la TVA mais le SDIS bénéficie du FCTVA sur la composante investissement du loyer.

*Observations de la MAPPP : la MAPPP prend note et valide les développements très détaillés concernant le traitement de la TVA. Elle relève qu'en MOP les frais financiers intercalaires afférents à cet impôt pendant la période de construction (coût de portage sur 2 ans) ne sont pas capitalisés et sont financés par un emprunt à long terme sur 20 ans. Il existe donc une marge d'optimisation si jamais le SDIS décidait de financer ce coût de portage par un emprunt sur 2 ans.*

*En revanche, en CP, le crédit-relais TVA est à court terme et à taux variable. Les intérêts sont en outre capitalisés.*

### III.2.5. Coûts financiers et de montage

En marchés publics, la modélisation a été faite en considérant que les ouvrages seraient livrés en deux tranches. Le SDIS se finance par deux emprunts à long terme, l'un sur 20 ans et l'autre sur 19 ans (il y a un décalage d'un an entre la date de livraison des deux tranches). Les taux de référence utilisés sont des taux swap « forward » (taux à 20 ans dans un an, taux à 19 ans dans 2 ans) auxquels s'ajoute une marge bancaire de 250 pbs et une marge de swap de 5pbs.

En CP, le préfinancement des travaux se fait à court terme et à taux variable (taux de référence : Euribor 1 mois anticipé pour la durée de la période de construction, soit 0,43% par an). La simulation n'a pas retenu de crédit-relais fonds propres. Un financement à long terme prend la suite sur la base de taux « forward ». Ce financement comporte deux tranches de dette Dailly (une pour chaque vague de bâtiments) et deux tranches de dette projet.

La totalité de la dette projet est remboursée 10 ans après la date de mise à disposition de la première tranche de bâtiments, comme la dette subordonnée d'actionnaires, car la date de fin d'exploitation est identique pour l'ensemble des tranches. La dette Dailly est remboursée par annuités constantes sur une période de 20 ans (durée d'exploitation du CP). Le rapport



d'évaluation préalable relève à juste titre que le SDIS devra être vigilant sur la fixation des plafonds de pénalités applicables, car, au bout de 10 ans d'exploitation, la société de projet bénéficiera d'un loyer d'investissement totalement sécurisé (à l'exception des fonds propres durs remboursables en fin de CP, soit 0,5% du total).

Le montage en CP fait appel à une société de projet. Le levier d'endettement est de 95/5. Les fonds propres et quasi-fonds propres représentent 5% du montant à financer, hors surloyer prévu à la première mise à disposition des ouvrages.

Les commissions d'arrangement et d'engagement ne sont prévues qu'en CP (respectivement 1,50% et 0,75% per annum sur les montants non utilisés).

Dans ces conditions, les conditions de financement des deux schémas se présentent de la façon suivante :

**Tableau 4 : conditions de financement (en K€ courants)**

Conditions de financement	MOP	CP
Montant à financer	39 106	36 073
Préfinancement (*)		
<i>Taux de référence CT (Euribor 1 mois)</i>		0,43%
<i>Marge bancaire</i>		1,70%
<i>Taux tout compris</i>		2,13%
Financement après mise en service		
Financement porté par le SDIS :		
<i>Taux de référence moyen</i>	2,73%	
<i>Marge bancaire</i>	2,50%	
<i>Marge de swap</i>	0,05%	
<i>Taux tout compris</i>	5,28%	
Financement porté par le titulaire du CP :		
<i>Rémunération des fonds propres après IS</i>		10,6%
<i>Dette Dailly</i>		5,38%
<i>Dette projet</i>		6,08%
<i>Taux moyen pondéré des financements (y compris dette Subordonnée d'actionnaires)</i>		5,93%
<i>Taux swap de référence de la dette bancaire</i>		2,73%
<i>Marge bancaire sur la Dailly</i>		2,80%
<i>Marge bancaire sur la dette projet</i>		3,20%
<i>Marge sur swap</i>		0,15%

Source : rapport d'EP.

(\*) : le préfinancement en MOP se fait au moyen d'emprunts à LT.

13

En réalité, le montage financier retenu par le SDIS sur proposition de ses Conseils est plus complexe que celui présenté ci-dessus. Le SDIS est en effet confronté à une double difficulté :

- la première tient à l'important coussin de maturité qui existe sur les dettes projet et la dette subordonnée d'actionnaires. Les dettes projet sont en effet remboursées 10 ans et 9 ans après la mise en service de la première tranche de bâtiments par annuités constantes. Dès lors, la rémunération à verser par le SDIS au titre de l'investissement n'est pas uniforme sur la durée de vie du CP. Elle est importante au début puisque les dettes Dailly et projet ainsi que la dette subordonnée sont remboursées concomitamment, pour décroître ensuite après la dixième année. Pour lisser le montant du loyer financier, le SDIS envisage donc d'introduire un différé d'amortissement en principal de 10 ans sur une fraction de la dette Dailly sécurisée. On se retrouve donc avec 7 dettes au total :
  1. une dette subordonnée d'actionnaires au taux de 12% (avant impôts) remboursée en 10 ans après la première date de mise à disposition des centres de secours,
  2. deux dettes projet amortissables en 10 ans également, rémunérées à 2 taux différents (les taux forward dont il a été question plus haut car les taux du tableau sont des taux moyens pondérés),
  3. deux dettes Dailly remboursables sur 20 ans avec un différé d'amortissement en principal de 10 ans (DS 1),
  4. deux dettes Dailly remboursables sur 10 ans (DS 2).
- la seconde concerne la soutenabilité budgétaire du projet en CP. Pour éviter d'avoir à payer des loyers d'investissement trop importants, le SDIS va verser un surloyer dès la mise en service de chaque vague de bâtiments (en fait un trimestre plus tard). Ce surloyer correspondra à 20% du coût d'investissement de chaque vague, soit 7,2 M€ au total<sup>1</sup>. En résumé, en phase d'exploitation, le financement des investissements fait appel à :
  1. une contribution directe du SDIS prenant la forme d'un surloyer (soumis à TVA) pour 20% du montant des investissements, ce qui permet au SDIS de faire une légère économie d'intérêt (il emprunte en direct à 5,28% contre un taux moyen pondéré du capital du titulaire du CP de 5,93%) et une économie plus substantielle de TVA sur les intérêts du loyer d'investissement (l'assiette des loyers n'est que de 80% du montant de l'investissement),
  2. des fonds propres et quasi-fonds propres injectés par les actionnaires de la société de projet,
  3. des dettes Dailly,
  4. des dettes projet.

Les plans de financement des deux schémas sont donc les suivants :

---

<sup>1</sup> L'assiette du calcul est le montant total en euros courants des investissements (donc après indexation) auquel on rajoute les frais financiers (commissions bancaires et frais financiers intercalaires sur le crédit Construction et le crédit relais TVA).

**Tableau 5 : plan de financement en MOP (€ courants)**

Emplois	Montant	Ressources	Montant
Montant travaux	25 635 764	Fonds propres durs	-
Coûts de conception et gestion	6 625 108	Dettes subordonnées actionnaires	-
Montant de l'indexation	3 006 294	Dettes Projet	-
Total commissions bancaires	-	Emprunt long terme	39 105 826
Total frais financiers intercalaires	1 434 865		
Ecart TVA payée/FCTVA	403 800		
<b>TOTAL EMPLOIS</b>	<b>39 105 826</b>	<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>39 105 826</b>

Source : rapport d'EP.

**Tableau 6 : plan de financement en CP (phase d'exploitation)  
(€ courants)**

Emplois	Montant	Ressources	Montant
Montant travaux	25 635 764	FPD	154 892
Coûts de conception et gestion	6 402 524	DSA	1 288 525
Montant de l'indexation	2 842 496	Dettes Projet	5 859 744
Commissions bancaires	744 726	Dettes Sécurisée *	21 545 674
Frais financiers intercalaires	447 408	Accélération du remboursement	7 214 584
<b>TOTAL EMPLOIS</b>	<b>36 072 918</b>	<b>TOTAL RESSOURCES</b>	<b>36 072 918</b>

\* : Le montant de dette sécurisée reprend les deux instruments de dette DS1 et DS2 mentionnés précédemment.

Source : rapport d'EP.

**Observations de la MAPPP** : la MAPPP tient à souligner que l'ingénierie financière introduite dans le rapport d'évaluation préalable est particulièrement sophistiquée.

Elle valide les conditions de marge retenues qui traduisent une dégradation du marché de la dette bancaire pour les contrats de partenariat.

L'analyse menée, particulièrement détaillée, appelle toutefois trois remarques qui concernent les hypothèses de départ retenues :

- le choix d'introduire un coussin de maturité de 10 ans sur la dette subordonnée d'actionnaires, qui représentera près de 90% des fonds propres, est contestable car il permet aux actionnaires de la société de projet de s'affranchir de tout risque de mauvaise performance des installations beaucoup trop rapidement,
- le différé d'amortissement en principal sur une partie de la dette Dailly est également une conséquence de la durée trop courte de la dette projet et, dans une moindre mesure, de la dette subordonnée d'actionnaires,
- enfin, plutôt que d'introduire un surloyer d'investissement pour 20% de son montant, il serait possible de prévoir que le SDIS, sur ses propres ressources d'emprunt, participe directement au

*financement de la période de construction, ses paiements intervenant au prorata des autres financements et en fonction de l'avancement des travaux. Cette faculté est offerte expressément aux collectivités territoriales par l'article D.1414-9 du CGCT. Dans le cas d'espèce, le pourcentage de travaux financés par le SDIS pourrait être majoritaire. Il est vrai que cette solution ne permettrait pas de bénéficier du taux de préfinancement à court terme du partenaire privé.*

*La MAPPP rappelle que l'état des marchés financiers ne permet pas d'anticiper leur situation future. Il conviendra que le SDIS surveille l'évolution des taux au moment de la remise des offres finales des candidats et apprécie notamment l'écart entre emprunteurs privés et emprunteurs publics.*

#### IV) Analyse en termes de VAN des coûts avant et après prise en compte des risques

##### IV.1. Analyse avant prise en compte des risques

Avant prise en compte monétaire des risques, la valeur actuelle nette des coûts des deux schémas est la suivante :

**Tableau 7 : VAN des coûts dans les deux schémas avant risques  
(en M€ TTC)**

	MOP	CP	Ecart
<b>VAN des coûts</b>	<b>43,2</b>	<b>45,4</b>	<b>+ 5%</b>

Source : rapport d'évaluation préalable.

L'écart est au détriment du CP.

*Observations de la MAPPP : la MAPPP relève que l'analyse coûts-avantages n'a pas tenu compte dans le schéma marchés publics du calendrier prévisionnel de passation tel qu'il ressort du tableau 1 de cet avis. Pour les calculs de VAN, et dans un souci de prudence, les deux schémas contractuels reposent donc sur des durées de passation et de travaux identiques.*

*La MAPPP regrette ce choix qui ne permet pas de conserver une cohérence d'ensemble à l'évaluation préalable et qui, dans la pratique, n'est pas justifié. En effet, il est clair que la conclusion d'une succession de marchés publics prendra plus de temps que celle d'un CP. Si les hypothèses de délai en marchés publics paraissaient surestimées, il aurait été préférable de les diminuer mais de conserver tout de même un écart. L'avantage en termes de délais du CP n'est donc pas valorisé et rend par conséquent inutile l'estimation d'un quelconque avantage socio-économique (ASE) lié au décalage probable des dates de mise en service entre les deux schémas.*

## IV.2. Analyse après prise en compte des risques

### Méthode d'analyse des risques utilisée

Le SDIS a retenu la méthodologie proposée par la MAPPP en ce qui concerne l'identification des différents risques quantifiables et la façon de les valoriser (produit de leur probabilité d'occurrence par la loi de probabilité retenue).

Le résultat final est obtenu par une simulation de Monte Carlo portant sur 10 000 tirages.

La méthode, les lois utilisées et les probabilités d'occurrence retenues n'appellent pas de commentaires particuliers dans la mesure où ce sont les données du modèle MAPPP qui sont utilisées.

### Valorisation monétaire des risques

Au total, le SDIS obtient les résultats suivants :

**Tableau 8 : VAN des coûts dans les deux schémas après risques  
(en M€ TTC)**

	MOP	CP	Ecart
<b>VAN moyenne</b>	<b>46,2</b>	<b>45,8</b>	<b>- 1%</b>
<b>VAN avec VaR à 85%</b>	<b>48,9</b>	<b>45,9</b>	<b>- 6%</b>

Source : rapport d'évaluation préalable.

Le risque qui pèse le plus en MOP est le risque de modifications en période de construction (81% du total de tous les risques pris isolément), qui s'apparente au risque d'avenants.

C'est également le risque qui « pèse » le plus en CP (33%) avec le risque de défaillance du partenaire en phase de conception/construction (25%). Ce dernier risque est inhérent au contrat global. Sa probabilité d'occurrence est toutefois faible (3%, c'est-à-dire que dans 97% des cas aucune défaillance n'est constatée).

Les risques de dérapage dans les délais de construction ont été estimés séparément. En moyenne, l'écart dans les dates de mise en service (1<sup>ère</sup> vague) serait de 6 mois entre la MOP et le CP, au bénéfice du CP<sup>2</sup>.

**Observations de la MAPPP :** les risques introduits ci-dessus devraient en bonne logique être répercutés dans les prix proposés par les candidats. S'agissant de bâtiments qui ne présentent pas de difficultés techniques particulières, on peut penser que les candidats se satisferont d'une provision pour aléas classique (cf. les commentaires de la MAPPP en III.2.1). Dans ces conditions, le SDIS bénéficiera du transfert de la maîtrise d'ouvrage vers le partenaire privé et des risques qui lui sont associés.

Avec les VAN calculées en valeur moyenne, l'avantage du CP n'est pas significatif. Mais il est vrai qu'une hypothèse, réductrice, d'équivalence des délais de passation et de réalisation en

<sup>2</sup> La durée des travaux en CP pour la première vague passant elle-même de 17 mois à 23 mois.

fs

*MOP et en CP a été retenue pour ces calculs. Avec une VaR à 85%, l'écart entre la MOP et le CP passe à 6% au bénéfice de ce dernier.*

### IV.3. Analyses de sensibilité

Les analyses menées montrent que l'écart en faveur du CP ne s'inverserait que pour une hausse du coût de construction de 7% en CP. Il faudrait également que la marge de la dette Dailly passe à près de 400 pbs en CP (elle est à 280 dans le modèle) sans varier en MOP pour que les VAN moyennes avec risques des deux schémas s'égalisent.

Les avantages monétaires qui s'attachent au CP sont donc assez robustes.

### IV.4. Montant des premiers loyers en année pleine

Le loyer annuel en phase d'exploitation de l'ensemble des ouvrages sera le suivant :

**Tableau 9 : loyers annuels en CP hors risques  
(en K€ constants TTC)**

Nature du loyer	CP
Financier (hors surloyer)	2 947
Surloyer en CP	596
<b>Total</b>	<b>3 543</b>
Entretien-maintenance	128
Fluides	232
Frais de gestion	80
GER	256
<b>Total</b>	<b>696</b>
<b>Total général annuel</b>	<b>4 239</b>

**V) Synthèse de l'avis**

**La pertinence du recours au contrat de partenariat est établie au titre de deux des trois critères de l'ordonnance de 2004 (complexité et efficience économique).**

**L'analyse comparative s'est attachée à comparer le CP à un schéma de référence reposant sur une succession de marchés publics.**

**L'analyse fait apparaître un bilan plus favorable du contrat de partenariat au vu de la valeur actuelle nette (VAN) des coûts globaux après prise en compte des risques, avantage conforté par les résultats des tests de basculement.**

**Compte tenu des éléments apportés, la MAPPP émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour le projet de reconstruction de 12 centres de secours dans le Département du Loiret.**

**Le SDIS devra vérifier, avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus, au vu notamment des conditions réelles de financement telles qu'elles résulteront des propositions des candidats et de l'écart entre les taux de financement du SDIS et les taux de financement de la personne privée.**

**Comme les conditions de financement actuelles sont très dégradées en termes de marge bancaire, et que les 12 centres seront construits en deux vagues successives ce qui ne permettra pas d'obtenir des économies d'échelle sur l'ensemble du projet, la MAPPP recommande au SDIS de structurer le CP en deux tranches, épousant les vagues envisagées. La première tranche serait une tranche ferme, la seconde serait une tranche conditionnelle qui ne serait affermie que si les conditions de financement se sont améliorées.**

**De façon alternative, il serait aussi envisageable de faire financer la seconde tranche par le SDIS en direct, sans préfinancement privé, ce qui lui permettrait de tirer profit de sa capacité d'emprunt en direct.**

Le directeur de la MAPPP



François Bergère

