

ANNEXE

Délégation de service public : Boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) Rapport de présentation des caractéristiques des prestations

I - Présentation générale du choix

1° - Rappel de la situation actuelle

La Communauté urbaine et le département du Rhône ont décidé, en 1990, de prolonger le boulevard périphérique de l'agglomération dans sa partie nord.

Pour mettre en œuvre ce projet, les deux collectivités ont alors eu recours à une concession à une société privée chargée d'assumer le financement, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage.

En outre et compte tenu des moyens financiers considérables devant être mobilisés, la Communauté urbaine et le Département ont conclu une convention-cadre le 4 avril 1991 pour fixer les participations financières respectives de chacune des collectivités dans le financement de l'ouvrage.

A la suite de l'arrêt du conseil d'Etat en date du 6 février 1998, annulant la délibération en date du 18 juillet 1991 désignant un concessionnaire pour la construction et l'exploitation du BPNL, la Communauté urbaine a résilié la concession de l'ouvrage d'art dit "boulevard périphérique nord de Lyon" (BPNL).

Cette situation a conduit la Communauté urbaine, en 1999, à racheter l'ouvrage initialement concédé.

A la suite d'un appel d'offres, son exploitation a alors été confiée, pour une durée de six ans, à la société d'exploitation du périphérique de Lyon (Eperly).

Les objectifs de la collectivité étaient alors les suivants :

- le maintien d'une maîtrise d'ouvrage publique,
- le professionnalisme de l'exploitation,
- l'unité d'exploitation, notamment pour la partie gratuite et la partie avec péage,
- la responsabilisation de l'exploitant et la recherche d'une performance de gestion pouvant s'exprimer, notamment par la souplesse et la capacité de réactivité,
- durée optimale pour assurer la responsabilisation effective de l'exploitant,
- niveau de résultat financier permettant de financer le coût du rachat de l'ouvrage,
- choix compatible avec le bénéfice du FCTVA sur le rachat de l'ouvrage à l'ancien concessionnaire.

Le montant du rachat de l'ouvrage en 1999 s'est élevé à 623 M€ TTC environ, sous la forme d'une dépense d'investissement de la collectivité. La Communauté urbaine a bénéficié, en 2001, d'un versement à hauteur de 84,6 M€ environ, au titre du fond de compensation de la TVA (FCTVA).

Les ouvrages objets de l'exploitation actuelle sont :

- le périphérique nord de Lyon, de la porte de Croix-Luizet à la porte du Valvert,
- les échangeurs et les bretelles d'accès du boulevard du Valvert jusqu'au carrefour de la Vernique,
- la section couverte de la voie sur berge à Caluire et Cuire,
- le demi-échangeur de la porte de Rochechardon,
- la liaison entre le tunnel du quai Bellevue et le giratoire de la Pape-saut de Mouton.

Les prestations actuellement assurées par l'exploitant, en application du marché de prestations de services, sont relatives aux domaines suivants :

- la sécurité et la gestion du trafic,
- la collecte et l'adaptation des péages,
- la promotion de l'ouvrage,
- la maintenance des équipements fixes et des matériels d'exploitation,
- la maintenance de l'infrastructure, des ouvrages et des tunnels.

Le prix payé par la Communauté urbaine pour l'exécution de ce marché est actuellement de 7,5 M€ HT par an.

Ce marché de prestations de services, d'une durée de six ans, arrive à échéance le 4 mars 2005. Il a été prolongé, pour dix mois, jusqu'au mois de janvier 2006, par un avenant n°3 adopté par le Conseil de communauté le 15 novembre 2004.

2° - Objectifs poursuivis par la Communauté urbaine

Du fait de la prochaine échéance du marché existant, la Communauté urbaine a récemment conduit une réflexion quant à la forme que pourrait prendre la gestion future du BPNL.

Le dispositif actuel constitué du marché de prestation de service évoqué ci-dessus, satisfaisant sous plusieurs aspects, montre certaines limites dans l'application des responsabilités respectives du maître d'ouvrage et de l'exploitant et particulièrement dans la définition des travaux nécessaires à l'adaptation de l'ouvrage en matière de sécurité, de bon fonctionnement et de qualité de service attendue.

Par ailleurs, le vieillissement de l'ouvrage requiert une capacité d'intervention et de financement destinée à faire face aux nécessaires travaux permettant d'assurer autant la pérennité et l'intégrité de l'ouvrage dans le temps que la sécurité des usagers. A cette fin, une expertise technique de l'ouvrage est intervenue pour définir la nature et estimer le montant de ces travaux.

Concernant la nature des travaux en cause, ceux-ci doivent être qualifiés, du fait de leur caractère certain et non aléatoire, de travaux de renouvellement.

Dès lors, les dépenses susceptibles d'être engagées dans le cadre de ce service public peuvent être scindées en deux catégories :

- les dépenses liées à l'exploitation,
- les dépenses engagées pour les travaux de gros entretien et renouvellement (GER).

Sur la base des constatations de la collectivité, le montant des dépenses d'exploitation du service représenterait 7 à 7,5 M€HT par an environ.

Sur la base de l'expertise technique de l'ouvrage, le montant des dépenses de GER exposées pour les huit prochaines années serait d'environ 20,4 M€HT (valeur octobre 2004), soit une moyenne annuelle théorique de 2,5 M€HT.

En conséquence, la part relative de chacune de ces dépenses serait d'environ 75 et 25 %.

Dès lors, les objectifs de la Communauté urbaine, dans la continuité des orientations antérieures et compte tenu du vieillissement de l'ouvrage, sont de deux ordres :

- améliorer la qualité et la compétitivité du service en s'assurant des efforts de gestion de l'exploitant,
- définir et répartir les responsabilités liées à l'exploitation du service avec un tiers, notamment quant à la prise en charge des travaux de renouvellement.

3°) Choix du futur mode de gestion

En 1999, à la suite de la résiliation de la concession, entraînant de *facto* la reprise de l'ouvrage, la collectivité s'était déjà interrogée sur les modes de gestion du BPNL. La réflexion s'était alors portée sur des modes de gestion orientés vers l'exploitation comme l'affermage ou la régie intéressée.

L'examen des aspects fiscaux de la question avait alors fait apparaître l'inadéquation de la formule de l'affermage, particulièrement quant au régime du FCTVA.

En effet, le choix de l'affermage, dans un délai inférieur à 9ans depuis la compensation initiale (1999), remettrait en cause l'attribution du FCTVA et obligerait la Communauté à reverser une partie des sommes ainsi perçues selon une règle de *prorata*.

En outre, ce choix de délégation entraînerait l'assujettissement des recettes à la TVA; dès lors, les tarifs de péage seraient susceptibles d'augmenter.

Enfin, une gestion par le biais de l'affermage nécessiterait la remise en cause de l'actuelle convention cadre avec le département du Rhône, particulièrement quant au fond de concours institué entre les deux collectivités.

Le constat de l'inadéquation de la formule de l'affermage s'avère donc inchangé.

Dès lors, trois axes de gestion restent possibles :

- la gestion directe (a),
- la prestation de service par le biais d'un marché public (b),
- la régie intéressée (c).

a) - la gestion directe

La gestion directe peut intervenir selon différents modes de régie, en application des articles L 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Chacun des modes de la gestion directe présente des caractéristiques particulières conférant un degré d'autonomie variable au service public ainsi géré.

La régie directe est assurée, sans autonomie, par un service de la collectivité. Le budget de la régie est intégré à celui de la collectivité. Le personnel d'exploitation est celui de la collectivité.

La régie à autonomie financière n'est pas dotée de la personnalité morale. Le budget de la régie est constitué d'un budget annexe voté par l'assemblée délibérante de la collectivité. Les produits et les charges de la régie sont inscrits dans ce budget annexe, repris dans le budget de la collectivité.

Le personnel d'exploitation est celui de la collectivité.

La régie personnalisée est dotée d'une autonomie financière et de la personnalité morale. La régie est pourvue d'un budget propre voté par son conseil d'administration. Le personnel d'exploitation est un personnel de droit privé.

D'un point de vue fiscal, le recours à la régie assure la compatibilité avec le régime du FCTVA.

La gestion directe permet également à la collectivité d'assurer un contrôle total du service public.

En revanche, elle implique la mobilisation de ressources humaines et financières importantes et l'existence ou l'acquisition d'un savoir-faire lié à l'exploitation de l'activité et de l'ouvrage.

Pour acquérir ce savoir-faire, la Communauté urbaine aurait besoin d'un certain délai lié à la mise à niveau des équipes (cf. projet de service de la direction de la voirie) et à la rénovation des ouvrages qu'elle gère actuellement en régie directe (tunnels de la Croix-Rousse et sous Fourvière) . Ce délai de plusieurs années ne permet pas actuellement une reprise en gestion directe du BPNL.

b) - le marché public de services

La prestation de service par le biais d'un marché public de services représente le mode de gestion actuel du BPNL.

Le recours à ce mode de gestion est envisageable dans la mesure où il est compatible avec le régime du FCTVA et qu'il ne bouleverse pas les relations avec le Département.

Dans le cadre de la gestion future, la mission d'exploitation devra nécessairement s'accompagner de la réalisation de travaux de gros entretien et renouvellement.

Dès lors, il apparaît nécessaire de recourir à un marché mixte englobant des prestations de services pour 75 % du prix du marché et la réalisation de travaux de GER pour les 25 % restants.

Ce point appelle deux remarques :

D'une part, la jurisprudence considère le caractère accessoire des travaux si le montant de ceux-ci ne dépasse pas 15 % du prix total du marché. Dans le cas contraire, le marché pourrait donner lieu à requalification en délégation de service public, entraînant la résiliation dudit marché.

D'autre part, dans l'hypothèse où les travaux de GER sont réalisés par le prestataire du service, ceux-ci ne donneront pas lieu à l'inscription d'immobilisations dans les comptes de la collectivité.

En conséquence, ces travaux ne sauraient être considérés comme des dépenses d'investissement et ne pourraient donc ouvrir droit à compensation par le biais du FCTVA.

La perte qui en découlerait peut être estimée à environ 4 M€ au moins.

Concernant la mission d'exploitation de l'ouvrage, le recours à la prestation de service dispense la collectivité de consacrer les ressources humaines nécessaires à l'exploitation du service ou à l'acquisition d'un savoir-faire lié à l'exploitation.

En revanche, la responsabilité du prestataire dans l'exécution du service est limitée et sa prise de risque au plan financier est inexistante.

c) - la régie intéressée

D'un point de vue fiscal, la gestion sous la forme d'une régie intéressée ne remet pas en cause la compensation de la TVA effectuée par le biais du FCTVA.

En sus, la régie intéressée n'entraîne pas l'assujettissement des recettes à la TVA.

Le recours à la régie intéressée n'entraînerait pas de changement de statut du personnel qui resterait de droit privé en application des dispositions du code du travail, l'évolution de la gestion d'un marché public à une délégation de service public n'entraînant pas de reprise du personnel par la collectivité.

Enfin, ce mode de gestion est également compatible avec le régime juridique actuel issu de la convention-cadre avec le Département.

Concernant les travaux de gros entretien et de renouvellement, il est envisageable de confier au régisseur intéressé la responsabilité de leur réalisation en toute ou partie rendus nécessaires par le vieillissement de l'ouvrage.

L'obligation de réaliser ces travaux serait alors contractualisée entre le régisseur intéressé et la collectivité.

D'un point de vue financier, la régie intéressée prévoit que la collectivité, autorité délégante, conserve le produit du service délégué (redevances perçues sur les usagers) et rémunère le régisseur intéressé sous la forme d'une part fixe et forfaitaire et d'une part variable, incluant un intéressement, liée aux résultats d'exploitation.

La rémunération du régisseur intéressé appelle plusieurs remarques.

De façon à instaurer une part de risque dans la mission du délégataire, la part fixe de rémunération serait plafonnée à 85 % des charges du service. La part variable représentant au minimum les 15 % restants évoluerait en fonction de la réalisation d'objectifs de gestion fixés au délégataire.

Ces objectifs de gestion seraient les suivants :

- l'amélioration de la qualité du service,
- la diminution des dépenses d'exploitation,
- la recherche d'économies sur le montant des travaux de GER,
- l'amélioration de la perception du péage.

La réalisation des travaux de GER sera mise en œuvre par le régisseur, pour le compte de la collectivité. Elle donnera lieu à une inscription d'immobilisations dans les comptes de la collectivité et sera considérée comme une dépense d'investissement.

Ces travaux seront donc éligibles au FCTVA.

En conséquence, le recours à la régie intéressée apporterait à la collectivité une souplesse de gestion lui permettant d'orienter le rôle du délégataire vers les objectifs qu'elle juge prioritaire : l'amélioration de la qualité et de la compétitivité du service, la responsabilisation de l'exploitant.

A cette fin, la collectivité pourra s'appuyer sur différents indicateurs de performance, mesurés pendant la durée de la délégation et auxquels la rémunération du délégataire serait partiellement liée.

Cette formule permet d'aboutir à une gestion transparente, le contrôle de l'autorité délégante, qui encaisse les recettes, étant facilité par l'inscription des comptes de la régie intéressée au budget de la collectivité.

Conclusion

La formule de la délégation de service public, sous la forme d'une régie intéressée, permet de concilier les avantages que procure le recours à un professionnel doté de la technicité de gestion requise avec les garanties d'un contrôle direct du service par la Communauté et la poursuite des objectifs qu'elle définit (amélioration de la qualité et de la compétitivité du service, partage des responsabilités).

La régie intéressée est également compatible avec le régime du FCTVA, tant concernant la compensation initiale liée au rachat de l'ouvrage que la compensation à venir en conséquence des travaux de renouvellement exposés dans les prochaines années.

En considération des éléments préalablement exposés, la gestion déléguée selon le mode de la régie intéressée s'avère aujourd'hui l'option la plus adéquate.

Elle permet à la Communauté urbaine de se mettre en situation, à l'issue de cette période, de redéfinir son choix sur le mode de gestion du BPNL.

II - Caractéristiques des prestations

1° - Description de l'ouvrage et du service délégué

L'ouvrage concerné est le boulevard périphérique nord de Lyon, de la porte de Croix-Luizet à la porte du Valvert, qui inclut la section couverte de la voie sur berge à Caluire et Cuire.

2° - Missions du délégataire

Le délégataire devra assurer la gestion du BPNL qui comportera, notamment, les missions suivantes :

- la sécurité et la gestion du trafic (continuité de la circulation, surveillance du trafic, déclenchement des interventions internes et des services de secours),
- la collecte et l'adaptation des péages (mise en œuvre des moyens nécessaires à la collecte des péages, organisation du transfert des sommes perçues, rôle de conseil concernant l'adaptation des péages),
- la maintenance des équipements fixes et des matériels d'exploitation (surveillance, maintenance préventive, maintenance corrective durant la durée de vie des équipements et matériels),

- le suivi et la surveillance des infrastructures (entretien et nettoyage des ouvrages et de leurs abords, maintien en permanence de conditions normales de circulation, surveillance et suivi des chaussées, terrassements, ouvrages d'art et tunnels, entretien des réseaux d'assainissement et des espaces verts),
- la mission d'assistance et de conseil portant sur la bonne adéquation du service,
- la transmission à l'autorité délégante des informations permettant la justification des flux financiers relatifs à l'exploitation du service public délégué,
- le suivi de l'ensemble des éléments comptables et fiscaux,
- la production d'un rapport annuel comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service,
- la promotion de l'ouvrage, sur demande de la collectivité,
- la réalisation d'un plan pluriannuel de travaux de gros entretien et de renouvellement,

Le montant de ces travaux est estimé par la collectivité à la somme de 20 M€ HT environ, ceux-ci intervenant dans les 8 prochaines années.

Le risque économique et financier sera supporté par la collectivité et partiellement par le délégataire au travers de la part variable de sa rémunération et de la nécessité de rechercher, notamment, la diminution des dépenses d'exploitation.

3° - Rôle de la Communauté urbaine

Au contraire du marché de prestations de services actuel, la mission de promotion de l'ouvrage, propriété de la collectivité, pourrait être reprise en régie par la Communauté urbaine. Cette mission de promotion serait alors assurée conjointement par les directions de la voirie et de la communication.

La Communauté assurera le contrôle :

- du respect des obligations contractuelles du délégataire,
- des comptes de la délégation.

4° - Principes du cahier des charges de la délégation

La rémunération du régisseur intéressé reposera sur une part fixe et une part variable. La part respective de chacune se situera dans une fourchette 85 %-15 % et 75 %-25 %.

La mise en œuvre de l'intéressement supposera la réalisation des objectifs suivants :

- l'amélioration de la qualité du service,
- la diminution des dépenses d'exploitation,
- l'économie sur les travaux de gros entretien et renouvellement,
- l'amélioration de la perception du péage.

La réalisation de ces objectifs se traduira de façon positive dans la rémunération du régisseur.

Au contraire, la non-réalisation des objectifs (augmentation des dépenses d'exploitation, surcoût sur les travaux de GER) entraînera une diminution de la rémunération du régisseur qui pourrait dans ce cas ne pas couvrir l'intégralité de ces coûts d'exploitation.

Le cahier des charges qui sera transmis aux candidats à la délégation contiendra, outre les obligations contractuelles, la clause de rémunération incluant, notamment, la rémunération variable du régisseur ainsi que les éléments permettant à la Communauté urbaine d'assurer son pouvoir de contrôle quant au respect des obligations et au suivi d'indicateurs de gestion et d'activité préalablement définis.

5° - Conditions d'exécution de la prestation

Les tarifs du service seront ceux issus du décret n° 2001-1173 en date du 11 décembre 2001, autorisant l'institution d'une redevance sur le "boulevard périphérique nord de Lyon".

Ces tarifs pourront faire l'objet d'une évolution.

La rémunération versée au délégataire par la Communauté urbaine sera l'objet de négociations, dans le cadre des éléments préalablement exposés tenant à la part fixe et à la part variable de la rémunération, et sera établie définitivement en fonction de l'analyse de l'équilibre économique de l'opération.

6° - Durée envisagée de la délégation

La durée envisagée ne devrait pas excéder 8 années.