

GRANDLYON
communauté urbaine

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL DE COMMUNAUTE**

Conseil de communauté du **10 septembre 2012**

Délibération n° 2012-3149

commission principale : déplacements et voirie

commission (s) consultée (s) pour avis :

commune (s) :

objet : Mise en exploitation, maintenance et gros entretien renouvellement (GER) du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) - Choix du futur mode de gestion - Contrat de partenariat

service : Direction de l'évaluation et de la performance

Rapporteur : Monsieur Crimier

Président : Monsieur Gérard Collomb

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 156

Date de convocation du Conseil : vendredi 31 août 2012

Secrétaire élu : Monsieur Marc Augoyard

Compte-rendu affiché le : mercredi 12 septembre 2012

Présents : MM. Collomb, Bret, Darne J., Reppelin, Buna, Mme Guillemot, MM. Charrier, Daclin, Mme Vullien, MM. Kimelfeld, Crimier, Philip, Mme Pédrini, M. Abadie, Mmes Besson, David M., MM. Barge, Passi, Brachet, Charles, Colin, Sécheresse, Deseigne, Mme Dognin-Sauze, M. Crédoz, Mme Gelas, MM. Claisse, Bernard R., Bouju, Mme Peytavin, MM. Blein, Vesco, Mme Frih, MM. Rivalta, Assi, Julien-Laferrière, Mme Ait-Maten, MM. Appell, Ariagno, Augoyard, Mmes Bab-Hamed, Bailly-Maitre, MM. Barret, Barthélémy, Mmes Baume, Benelkadi, M. Bernard B., Mme Bocquet, M. Bolliet, Mme Bonniel-Chalier, MM. Bousson, Braillard, Broliquier, Buffet, Mme Cardona, MM. Chabert, Chabrier, Mmes Chevallier, Chevassus-Masia, MM. Cochet, Corazzol, Coste, Coulon, Mme Dagonne, MM. Darne JC., David G., Desbos, Deschamps, Mme Dubos, MM. Ferraro, Flaconnèche, Forissier, Fournel, Galliano, Genin, Gentilini, Geourjon, Gignoux, Giordano, Gléran, Goux, Grivel, Guimet, Mme Hamdiken-Ledesert, MM. Havard, Huguet, Imbert, Jacquet, Joly, Justet, Kabalo, Lambert, Mme Laval, MM. Le Bouhart, Lebuhotel, Lelièvre, Léonard, Mme Lépine, M. Lévêque, Mme Levy, MM. Llung, Longueval, Louis, Lyonnnet, Martinez, Millet, Morales, Muet, Nissanian, Ollivier, Mme Palleja, MM. Petit, Pili, Pillon, Plazzi, Quiniou, Mme Revel, M. Roche, Mme Roger-Dalbert, MM. Rousseau, Rudigoz, Sangalli, Schuk, Suchet, Terrot, Thévenot, Mme Tifra, MM. Touléron, Touraine, Turcas, Uhlrich, Vaté, Vergiat, Mme Vessiller, MM. Vial, Vincent, Vurpas, Mme Yéréman.

Absents excusés : M. Da Passano (pouvoir à M. Vincent), Mme Domenech Diana (pouvoir à M. Plazzi), MM. Calvel (pouvoir à M. Assi), Arrue (pouvoir à Mme Frih), Albrand (pouvoir à M. Lévêque), Balme (pouvoir à M. Claisse), Mme Bargoin (pouvoir à M. Barthélémy), M. Fleury (pouvoir à M. Reppelin), Mme Ghemri (pouvoir à M. Jacquet), M. Gillet (pouvoir à M. Augoyard), Mme Pesson (pouvoir à M. Sécheresse), MM. Réale (pouvoir à M. Passi), Serres (pouvoir à M. Martinez), Thivillier (pouvoir à Mme Peytavin), Mme Vallaud-Belkacem (pouvoir à M. Touraine).

Absents non excusés : MM. Barral, Dumas, Mme Perrin-Gilbert.

Conseil de communauté du 10 septembre 2012**Délibération n° 2012-3149**

commission principale : déplacements et voirie

objet : **Mise en exploitation, maintenance et gros entretien renouvellement (GER) du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) - Choix du futur mode de gestion - Contrat de partenariat**

service : Direction de l'évaluation et de la performance

Le Conseil,

Vu le rapport du 22 août 2012, par lequel monsieur le Président expose ce qui suit :

La Communauté urbaine de Lyon est propriétaire du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL), route express urbaine, supportant un trafic important et jouant un rôle essentiel pour la mobilité et le dynamisme de l'agglomération.

Le BPNL est un itinéraire à péage en application de l'article L 153-1 du code de la voirie routière. La Communauté urbaine de Lyon perçoit les recettes de péage et définit la politique tarifaire appliquée à l'ouvrage.

Un partenariat financier a été conclu avec le Département du Rhône en 1999, en vue de racheter l'ouvrage à l'ancien concessionnaire et d'assurer l'exploitation, la maintenance et le gros entretien renouvellement (GER) de l'ouvrage.

En 2006, la Communauté urbaine a confié l'exploitation, la maintenance et le GER du BPNL à un prestataire extérieur, dans le cadre d'une délégation de service public sous la forme d'une régie intéressée. Ce contrat expire le 4 janvier 2014.

Les tunnels du BPNL doivent faire l'objet de travaux importants de mise en sécurité, de façon à se conformer à l'évolution de la réglementation, suite à la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc. Ces travaux sont complexes et délicats à réaliser.

Dans ce contexte, la Communauté urbaine, en concertation avec le Département du Rhône, a souhaité examiner l'opportunité et l'intérêt de recourir à un contrat global intégrant d'une part les travaux de mise en sécurité à réaliser sur les ouvrages, et d'autre part l'exploitation, la maintenance et le GER de ceux-ci.

Conformément aux dispositions de l'article L 1414-2 du code général des collectivités territoriales, il a été procédé à une évaluation préalable visant à déterminer les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif pouvant justifier d'engager la procédure de passation d'un contrat de partenariat. Cette évaluation préalable a été menée selon la méthodologie définie par le ministre chargé de l'économie et a donné lieu à la rédaction d'un rapport.

Le rapport d'évaluation préalable a ensuite été soumis à la Mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP) qui a rendu un avis favorable en date du 24 mai 2012.

La commission consultative des services publics locaux a rendu un avis favorable, en séance plénière du 21 juin 2012, de même que le comité technique paritaire lors de sa séance du 28 juin 2012.

Cette évaluation préalable doit désormais être présentée au Conseil de communauté afin de lui permettre de se prononcer sur le principe du recours à un contrat de partenariat en vue de confier à un prestataire externe une mission globale incluant la réalisation des travaux de mise en sécurité des tunnels du BPNL, leur financement et la gestion du BPNL (incluant la maintenance et le gros entretien-renouvellement).

Au préalable, et afin de permettre au Conseil de se prononcer en toute connaissance de cause, il convient de rappeler :

- les principales caractéristiques du BPNL et du service,
- les travaux de mise en conformité à réaliser,
- les objectifs poursuivis par la Communauté urbaine mais également les contraintes auxquelles cette dernière se trouve confrontée,
- les différents modes de gestion envisageables et les motifs au cas d'espèce de choix du recours à un contrat de partenariat,
- les principales caractéristiques du contrat de partenariat envisagé et de sa procédure de passation.

I - Caractéristiques du boulevard périphérique nord de Lyon et du service

1° - Les caractéristiques du boulevard périphérique nord de Lyon

Le boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) constitue une route express urbaine partiellement à péage reliant l'autoroute A6 au nord de Lyon à l'échangeur de Croix-Luizet du boulevard périphérique est. Evitant le centre-ville, le BPNL passe sous la Saône et la colline de Caluire et Cuire et traverse les Communes d'Ecully, Lyon 9°, Saint Didier au Mont d'Or, Caluire et Cuire, Villeurbanne et Vaulx en Velin entre les échangeurs de la porte du Valvert et des portes de la Doua et de Croix-Luizet à l'Est.

Les extrémités de l'ouvrage se situent :

- à l'ouest : à l'échangeur de la porte du Valvert,
- à l'est : à l'échangeur de la porte de Croix-Luizet.

Cette liaison, mise en service en juillet 1997, se caractérise notamment par 4 tunnels et un viaduc qui constituent une part importante de son linéaire :

- tunnel de La Duchère : 1 100 mètres, 29 000 véhicules/jour et par sens de circulation,
- tunnel de Rochemard : 1 131 mètres, 20 000 véhicules/jour et par sens de circulation,
- tunnel de Caluire et Cuire : 3 713 mètres, 23 500 véhicules/jour et par sens de circulation,
- tunnel quai Bellevue : 550 mètres, 8 500 véhicules/jour et par sens de circulation,
- viaduc du Rhône : 500 mètres, 42 500 véhicules/jour et par sens de circulation.

Le niveau de trafic est élevé (entre 17 000 et 85 000 véhicules/jour) et le BPNL constitue un maillon essentiel de l'infrastructure de transports de l'agglomération lyonnaise.

2° - La situation passée du boulevard périphérique nord de Lyon

Le BPNL a été construit entre 1993 et 1997 dans le cadre d'un contrat de concession, conclu avec une société privée chargée d'assumer le financement, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage.

Compte tenu des moyens financiers considérables devant être mobilisés, la Communauté urbaine et le Département du Rhône 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.

En 1998, suite à un arrêt du Conseil d'Etat annulant la délibération ayant désigné un concessionnaire pour la construction et l'exploitation du BPNL, la Communauté urbaine a résilié le contrat de concession. La Communauté urbaine a alors assuré brièvement la gestion de l'ouvrage en régie directe.

Cette situation a conduit la Communauté urbaine, en 1999, à racheter l'ouvrage initialement concédé. Le Département du Rhône a co-financé ce rachat au titre de la convention-cadre de financement liant les 2 collectivités.

L'exploitation de l'ouvrage a alors été confiée à un prestataire (société Eperly) dans le cadre d'un marché de prestations de service jusqu'en janvier 2006, puis à un délégataire de service public (société OpenLy), dans le cadre d'un contrat de régie intéressée, à compter du 4 janvier 2006 et ce, pour une durée de 8 ans.

3° - *Le mode de gestion actuel du boulevard périphérique nord de Lyon et les caractéristiques du service actuel*

Ainsi qu'indiqué, la gestion du service est assurée actuellement dans le cadre d'un contrat de régie intéressée.

Le terme de ce contrat de régie intéressée est fixé au 4 janvier 2014.

Le délégataire est actuellement la société OpenLy, filiale du groupe ASF.

La mission du délégataire porte sur l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage, d'une part, et sur la réalisation de travaux de GER, d'autre part.

Dans le cadre de la régie intéressée :

- les recettes de péage sont perçues par la Communauté urbaine,
- le délégataire perçoit une rémunération en contrepartie des prestations d'exploitation, de maintenance et de GER qu'il réalise. Cette rémunération comporte une part fixe et une part variable indexée sur les performances.

La partie variable est calculée en fonction de l'atteinte d'objectifs de gestion contractualisés :

- la recherche d'économies dans les dépenses d'exploitation,
- la diminution des dépenses de GER,
- la qualité de service mesurée par différents indicateurs (attente moyenne au péage, délai d'intervention sur incident, etc.),
- la diminution du taux de fraude au péage.

En 2010, la part fixe de rémunération s'est élevée à 1,880 M€ et la part variable a atteint 0,520 M€.

La différence entre les recettes de péage perçues par la Communauté urbaine et le coût du service incluant la rémunération versée au délégataire constitue la recette nette du service. En application des stipulations de la convention-cadre entre le Département du Rhône et la Communauté urbaine, cette recette nette est partagée à égalité entre les 2 collectivités.

La part de la recette nette conservée par la Communauté urbaine lui permet de couvrir une partie des charges d'amortissement des emprunts souscrits pour le rachat de l'ouvrage en 1999.

a) - Exploitation et maintenance de l'ouvrage

Les prestations d'exploitation et de maintenance sont les suivantes :

- sécurité et gestion du trafic,
- collecte et adaptation du péage,
- maintenance des équipements et matériels d'exploitation,
- suivi et surveillance des infrastructures,
- assistance et information à destination de la Communauté urbaine,
- promotion de l'ouvrage, sur demande de la collectivité,
- assistance et conseil à la collectivité portant sur la bonne adéquation du service,
- information de la collectivité délégante.

En 2010, le montant annuel actuel des dépenses d'exploitation et de maintenance de l'ouvrage s'élève à 7,57 M€.

Ces dépenses sont assumées par le délégataire puis sont remboursées intégralement au délégataire par le mécanisme de la reddition des comptes. Ainsi, la Communauté urbaine supporte *in fine* la totalité des dépenses d'exploitation du service.

b) - Réalisation de travaux de GER

L'objectif des travaux de GER est de maintenir les ouvrages dans leur configuration et fonctionnement nominaux.

Ils consistent essentiellement à réaliser, tout au long de la vie de l'ouvrage, des travaux de gros entretien des structures de génie civil et à renouveler les équipements au fur et à mesure de leur obsolescence.

Le montant des travaux de GER réalisés actuellement dans l'ouvrage est de 3,37 M€ HT par an, en moyenne. Ils sont réalisés sur la base d'un plan pluriannuel de GER annexé au contrat de délégation de service public.

Ces travaux de GER sont réalisés par le délégataire. Les travaux de plus grande importance, dépassant le cadre du GER, sont réalisés par la Communauté urbaine.

c) - Recette nette du service et partage avec le Département du Rhône

L'utilisation de l'ouvrage est soumise à l'acquittement d'un péage, à l'exception d'une portion de l'ouvrage dont l'utilisation demeure gratuite.

Le péage est acquitté soit au passage, soit par abonnement mensuel.

Les recettes de péage sont actuellement encaissées par le délégataire de service public, pour le compte de la Communauté urbaine, dans le cadre d'une régie de recettes.

La totalité des recettes de péage est donc reversée à la Communauté urbaine dans son budget principal. Les recettes sont de 28,330 M€ nets de taxes sur l'exercice 2010. Ces recettes de péage ne sont pas assujetties à la TVA, dans la mesure où la Communauté urbaine intervient en qualité d'organisme public exerçant une activité en tant qu'autorité publique.

La recette nette du service est calculée en déduisant des recettes de péage le coût du service, comprenant notamment la rémunération versée au délégataire par la Communauté urbaine.

La moitié de cette recette nette est versée par la Communauté urbaine au Département du Rhône, sur le fondement de la convention-cadre, modifiée par un avenant adopté en 1999.

II - Description des travaux de mise en conformité à réaliser

Les tunnels du BPNL ont été mis en service en 1997.

Postérieurement, la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc en 1999 a conduit à l'édiction d'exigences réglementaires renforcées en matière de sécurité dans les tunnels routiers. Ces exigences sont consignées dans l'instruction technique du 25 août 2000.

Les tunnels du BPNL ne sont pas aujourd'hui conformes à cette réglementation. Ils présentent actuellement un niveau global de sécurité très inférieur aux objectifs de sécurité visés par la réglementation.

Les travaux à réaliser visent à apporter les modifications nécessaires pour améliorer le niveau de sécurité.

Ces modifications concernent principalement :

- le niveau de tenue au feu des ouvrages et des équipements de sécurité : pose de protections thermiques sur les parois des tunnels, de portes coupe-feu, etc.,

- l'amélioration très forte des systèmes d'évacuation des fumées en cas d'incendie (afin de protéger les usagers et les services de secours) : renforcement des gaines de désenfumage en plafond des ouvrages, remplacement des ventilateurs d'extraction des fumées, création de puits de désenfumage,

- la construction d'issues de secours supplémentaires, constituées pour les tunnels profonds du BPNL de galeries creusées entre les tubes circulés,

- la modification de certaines issues pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite,

- l'ajout ou le remplacement de certains équipements de sécurité.

Sur la base d'études techniques préliminaires (diagnostic des ouvrages), la Communauté urbaine a établi, conformément à la réglementation, un programme de mise en sécurité réglementaire des tunnels. Afin d'en valider le contenu, ce programme d'amélioration a été présenté à monsieur le Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône, et à la commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers (CNESOR), selon la procédure prévue par le code de la voirie routière (articles L 118 et suivants). Le 16 juin 2010, monsieur le Préfet, après consultation de la CNESOR, a rendu un avis favorable sur ce dossier préliminaire de sécurité.

L'estimation des coûts des travaux de mise en sécurité identifiés par le programme d'amélioration est la suivante (valeur octobre 2011) :

Nature des travaux	Montants (en M€)
Tenue au feu	33,9
Désenfumage	17,3
Assainissement	0,6
Issues de secours supplémentaires	16,4
Equipements de sécurité	19,8
Total HT	88
TVA 19,6 %	17,2
Total TTC	105,2

Dans l'attente de la réalisation de ces travaux et afin de garantir la sécurité des usagers dans l'ouvrage, monsieur le Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône, a décidé par arrêté, en 2008, d'interdire la circulation des véhicules de plus de 19 tonnes dans le BPNL et de rendre obligatoire le respect d'une distance de 50 mètres entre véhicules, même en cas d'arrêt.

III - Objectifs et contraintes de la Communauté urbaine

La Communauté urbaine doit faire face à différentes contraintes pour réaliser les travaux de mise en sécurité de l'ouvrage :

- la complexité de ces travaux,
- la nécessité de maintenir la continuité du service par la réalisation des travaux sous exploitation.

En outre, la Communauté urbaine considère nécessaire, compte tenu du contexte historique de l'ouvrage, de conserver la maîtrise des recettes de péage.

Enfin, la Communauté urbaine est attentive aux solutions permettant de conserver le régime fiscal actuel qui lui est favorable.

1° - Les contraintes techniques des travaux de mise en sécurité

Les travaux de mise en sécurité à réaliser sur l'ouvrage sont particulièrement complexes et délicats.

Ils comportent, notamment, la construction d'issues de secours supplémentaires, constituées pour les tunnels profonds du BPNL de galeries creusées entre les tubes circulés.

Lors de la construction de l'ouvrage, le constructeur avait abandonné certaines des galeries initialement prévues au vu des difficultés très importantes rencontrées. Certaines des galeries existantes ont requis des méthodes de construction parfois exceptionnelles, allant jusqu'à la congélation du terrain.

Le creusement des galeries supplémentaires nécessaires interviendra dans des terrains délicats et très changeants. Du fait de cette variabilité très forte et bien que des sondages aient été réalisés par la Communauté urbaine, spécialement pour connaître au mieux la géologie des terrains au droit de ces futures galeries, les entreprises de construction devront en permanence adapter leurs méthodes aux terrains rencontrés.

Les conditions de réouverture à la circulation devront être réévaluées en permanence, sur la base d'une analyse de risques permanente, nourrie par une expertise technique de très haut niveau.

La réactivité des acteurs, la capacité à coordonner les intervenants et la capacité à évaluer et à maîtriser en commun les risques sont donc des facteurs déterminants pour la réussite de ces travaux complexes et le respect de l'impératif de continuité de service par la réouverture à la circulation.

2° - La nécessité de maintenir la continuité du service par la réalisation des travaux sous exploitation

Compte tenu du rôle essentiel joué par le BPNL dans les déplacements de l'agglomération, l'exigence en matière de continuité de service est forte.

Tous les travaux et interventions (travaux de mise en sécurité réglementaire, maintenance, GER) doivent toujours être menés en limitant au maximum les fermetures et restrictions de circulation.

De plus, les exigences réglementaires pour ce type d'ouvrages (tunnels routiers urbains d'un gabarit supérieur à 3,50 mètres et soumis à des trafics élevés), qui visent la sécurité des usagers et des travailleurs lors des interventions, conduisent à réaliser au maximum les travaux de nuit en procédant à la fermeture de l'ouvrage.

Le nombre de nuits de fermeture est toutefois limité. Il doit tenir compte de l'ensemble des interventions dans l'ouvrage (travaux de mise en sécurité, maintenance, GER) mais également du calendrier des interventions et des travaux dans les autres tunnels gérés par la Communauté urbaine, ainsi que dans tous les autres ouvrages de l'agglomération lyonnaise.

À ce titre, un planning général de fermeture des ouvrages est établi chaque année par la Coordination et régulation du trafic sur les voies rapides de l'agglomération lyonnaise (CORALY), organisme gestionnaire du trafic de l'agglomération lyonnaise et est soumis à l'accord de monsieur le Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône.

En outre, les ouvrages doivent nécessairement être ré-ouverts à la circulation le matin dans le parfait respect des conditions de sécurité et des horaires communiqués aux usagers.

Des modes opératoires rigoureux doivent donc être définis dès la conception du projet, entre l'exploitant et les entreprises de construction, de façon à respecter le programme des travaux et la contrainte de réouverture à la circulation, tout en assurant le maintien à tout moment d'un niveau de sécurité suffisant dans l'ouvrage.

La définition de ces modes opératoires implique par conséquent :

- une étroite collaboration et une forte implication entre l'exploitant et les entreprises de construction, notamment dans la définition et le choix des méthodes, des phasages et des outils,
- un haut niveau de coordination entre les différentes entreprises de construction, afin d'optimiser le planning des travaux, minimiser le nombre de nuits de fermeture et réaliser l'ensemble des essais préalables à chaque réouverture à la circulation.

3° - La volonté de conserver les recettes de péage et le régime fiscal actuel

L'utilisation de l'ouvrage est soumise à l'acquittement d'un péage, à l'exception d'une portion de l'ouvrage dont l'utilisation demeure gratuite.

Le péage est acquitté soit au passage, soit par abonnement mensuel.

Les recettes de péage sont actuellement encaissées par le délégataire de service public, pour le compte de la Communauté urbaine, dans le cadre d'une régie de recettes.

La totalité des recettes de péage sont donc reversées, intégralement, à la Communauté urbaine dans son budget principal.

Les recettes représentent un montant de 28,330 M€ sur l'exercice 2010.

Schématiquement, ces recettes permettent de couvrir les dépenses d'exploitation, de maintenance et de GER de l'ouvrage. Le montant restant, dit "recette nette" (14,90 M€ en 2010), est partagé avec le Département du Rhône qui avait cofinancé le rachat de l'ouvrage en 1999.

Cette recette nette permet aussi de couvrir, partiellement, le remboursement des emprunts souscrits par la Communauté urbaine lors du rachat de l'ouvrage en 1999. Ces emprunts connaîtront leur terme en 2029.

La perception des recettes de péage par la Communauté urbaine a donc une portée stratégique pour la collectivité.

IV - Caractéristiques des modes de gestion envisageables

Plusieurs montages juridiques apparaissent envisageables pour la mise en œuvre des travaux de mise en sécurité et l'exploitation de l'ouvrage, incluant sa maintenance et la réalisation de travaux de GER.

Ces montages peuvent être classés en 2 catégories : les montages distinguant la mise en œuvre des travaux et l'exploitation de l'ouvrage, d'une part, et les montages globaux (incluant la réalisation des travaux et l'exploitation de l'ouvrage) d'autre part.

Le recours à l'un ou l'autre des montages et des modes de gestion qui en découlent entraîne des impacts spécifiques pour la Communauté urbaine, au plan de l'organisation du service, au plan budgétaire et financier comme au plan fiscal.

1° - Première famille de montages : montages distinguant la réalisation des travaux et la gestion de l'ouvrage

Dans le cas de montages distinguant la réalisation des travaux et la gestion de l'ouvrage, la mise en œuvre des travaux interviendrait :

- soit en régie directe,
- soit par la voie d'un marché public, vraisemblablement un marché de conception-réalisation compte tenu de l'ampleur et de la complexité des travaux à réaliser.

La réalisation des travaux en régie directe signifierait la réalisation de ces travaux par le personnel communautaire. Ceci impliquerait la réunion de compétences comme de moyens humains et matériels très importants.

Compte tenu de la complexité des travaux de mise en sécurité, nécessitant une expertise et une expérience significatives, le recours à des entrepreneurs spécialisés est incontournable.

Cette situation conduit à écarter la réalisation des travaux de mise en sécurité en régie directe, la Communauté urbaine ne disposant pas des personnels nécessaires.

La gestion de l'ouvrage pourrait intervenir ensuite :

- en régie directe,
- par voie de marché public de prestations de service,
- par la voie d'une délégation de service public sous la forme d'un affermage ou d'une régie intéressée.

Quel que soit ce mode de gestion retenu, la gestion d'interfaces entre réalisation des travaux et gestion du service sera complexe avec des risques de perte de la continuité du service (aléas de chantier, etc.).

La mise en œuvre d'un montage distinguant la réalisation des travaux et la gestion du service aboutira très certainement à confier la conception et la réalisation des travaux de mise en sécurité à un opérateur distinct de celui chargé de la gestion du service.

Or, la bonne marche de l'opération suppose un degré élevé de collaboration et de coordination :

- d'une part, entre les activités d'exploitation et de construction, pour maintenir une bonne continuité de service à l'usager pendant les travaux, se traduisant notamment par une part importante de travaux à réaliser de nuit avec réouverture à la circulation le matin,

- d'autre part, entre les entreprises de construction : celles-ci auront en effet à modifier les installations et équipements assurant la sécurité des usagers. Les inévitables configurations provisoires en cours de chantier devront impérativement maintenir les conditions de sécurité réglementaires. Le phasage des travaux et la coordination des interventions de chaque corps d'état doivent être parfaites pour assurer cet objectif.

Du fait de la complexité technique des travaux, de l'existence d'incertitudes géologiques fortes, le chantier rencontrera inévitablement des situations non prévisibles (aléas de chantier) qui nécessiteront une forte réactivité de tous les acteurs pour maintenir la sécurité des usagers et, autant que possible, la continuité de service.

La coexistence de 2 opérateurs distincts sera une difficulté supplémentaire pour assurer coordination et réactivité : chaînes de décisions différentes et séparées, pas de responsable global.

a) - Conséquences au plan de l'organisation du service

Dans le cadre d'une régie directe pour la gestion du service, la Communauté urbaine devrait assumer la gestion quotidienne du service.

L'effectif nécessaire à la gestion de l'ouvrage est estimé à 100 agents environ.

Le gestionnaire actuel mobilise 100 ETP pour assurer la gestion de cet ouvrage, 24 heures/24 et 7 jours/7.

Il incomberait le cas échéant à la Communauté urbaine de se conformer aux dispositions de l'article L 1224-3 du code du travail et de proposer à ces agents un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Le contrat proposé devrait reprendre les clauses substantielles du contrat de travail des agents, particulièrement concernant la rémunération.

Cette reprise ajouterait, au sein du personnel communautaire, une nouvelle catégorie juridique de personnel.

En outre, les agents ont la possibilité de refuser le contrat de droit public proposé par la personne publique. Dans un tel cas, leur contrat de travail prend fin de plein droit. La personne publique doit donc procéder à leur licenciement et assumer les conséquences financières de ce licenciement.

Enfin, la reprise en régie directe entraînerait un ensemble de "coûts de transition" liés à la reprise de l'exploitation : mise à jour et développement informatiques (compatibilité des bases de données clients, etc.).

Dans le cadre de marché public ou de délégation de service public (affermage ou régie intéressée), la gestion de l'ouvrage serait assumée par le personnel du cocontractant de la Communauté urbaine. Ce cocontractant ferait son affaire de la reprise du personnel actuellement affecté à l'exploitation du BPNL selon les dispositions légales et/ou stipulations conventionnelles applicables.

b) - Conséquences budgétaires et financières

Dans le cadre d'une régie directe, d'un marché public de services ou d'une délégation de service public sous forme de régie intéressée, la Communauté urbaine assumerait, au moins en large partie, le "risque d'exploitation" du service.

La Communauté urbaine continuerait de percevoir les recettes du service, dans le cadre d'une régie de recettes et garderait la maîtrise de la tarification.

Les charges d'exploitation et de maintenance de l'ouvrage (frais de personnel, consommables, etc.) seraient prises en charge par la Communauté urbaine :

- directement dans son budget en cas de recours à la régie directe,
- par l'intermédiaire d'un prix payé au prestataire dans le cadre d'un marché public de prestation de service,
- par le mécanisme de la reddition des comptes dans le cas d'une régie intéressée.

Le reversement de la moitié de la recette nette au Département du Rhône (dans le cadre du partenariat conclu avec celui-ci) exige que les coûts d'exploitation (qui viennent en déduction de la recette de péage) soient identifiés de façon transparente. L'exploitation du BPNL en régie directe par la Communauté urbaine constituerait à cet égard un facteur de complexité important en diminuant la lisibilité et la prévisibilité des coûts.

Dans le cas du recours à la délégation de service public sous forme d'affermage, les recettes échapperaient à la Communauté urbaine et appartiendraient au délégataire. L'ensemble des charges d'exploitation serait également assumé par le délégataire.

Dans un tel cas, la Communauté urbaine ne disposerait plus des recettes du péage pour assumer le remboursement des emprunts souscrits lors du rachat de l'ouvrage, sauf à ce que le fermier soit chargé de prélever une surtaxe à cette fin auprès des usagers. Des arbitrages budgétaires seraient nécessaires pour dégager les ressources nécessaires au remboursement de ces emprunts.

Enfin, le partenariat financier avec le Département (partage des recettes nettes) devrait être renégocié.

c) - Conséquences fiscales

Les recettes de péage ne sont actuellement pas assujetties à la TVA, la Communauté urbaine qui agit en qualité d'autorité publique, bénéficiant du non-assujettissement prévu par la 6ème directive européenne sur la TVA (Directive du Conseil du 17 mai 1977).

L'assujettissement ou non des recettes à la TVA dépend du choix du mode de gestion.

La gestion en régie directe, par marché public ou sous forme de régie intéressée ne modifierait pas le régime fiscal actuel des recettes. Ces 3 modes de gestion ne modifieraient pas la situation de la Communauté urbaine qui demeurerait considérée comme autorité publique assurant l'exploitation du service du point de vue du droit fiscal.

Les recettes de l'ouvrage demeureraient non taxables à la TVA.

En recourant à la délégation de service public sous forme d'affermage, l'activité de gestion du service tomberait dans le champ d'application de la TVA, entraînant la taxation des recettes (taux de TVA de 19,60 %) avec pour conséquence une augmentation des tarifs de péage pour les usagers (de 2 € à 2,40 € pour le tarif de la classe 1, par exemple).

2° - Deuxième famille de montages : montages globaux

La régie directe ayant été écartée car incompatible avec la réalisation des travaux, 2 montages globaux seraient envisageables : la concession de travaux publics et le contrat de partenariat.

Le recours au contrat de partenariat implique de répondre à l'une des conditions suivantes :

- l'urgence,
- la complexité,
- l'efficacité économique.

Le projet, portant sur la réalisation de travaux de mise en sécurité et sur la gestion de l'ouvrage, répond au critère de la complexité au plan technique (incertitudes géologiques, interfaces de conception, contraintes de réalisation des travaux, etc.) et organisationnel (impératif de coordination pour optimiser la disponibilité de l'ouvrage, réactivité face aux aléas de travaux, etc.).

a) - Conséquences au plan de la mise en œuvre des travaux : gestion d'interfaces complexe avec risques de perte de la continuité du service, notamment lorsque des aléas de chantier surviennent.

Un contrat global permet de confier à un unique opérateur la responsabilité globale de maintien de la sécurité des usagers, de la continuité de service (autant que possible : le contrat prévoira des mécanismes d'incitation à cet effet), du respect des coûts et des délais.

Ce prestataire, chargé d'organiser et de gérer la totalité des interfaces, ne peut plus se prévaloir de défaillances (réelles ou non) d'autres intervenants.

L'unicité de la responsabilité et de la chaîne de décision permet également une réaction plus efficace face aux aléas de chantier, inévitables dans une opération si complexe, ainsi qu'une meilleure anticipation en termes de gestion des risques.

Le recours à un contrat global présente donc des garanties supérieures en matière de continuité du service et de respect des coûts et des délais.

b) - Conséquences au plan de l'organisation du service

La concession et le contrat de partenariat ne présentent pas de différence : la gestion de l'ouvrage serait assumée par le personnel du cocontractant de la Communauté urbaine.

c) - Conséquences au plan budgétaire et financier

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la Communauté urbaine continuerait de percevoir les recettes du service, dans le cadre d'une régie de recettes.

La Communauté urbaine verserait à son cocontractant un loyer global couvrant les coûts d'investissement et de financement des travaux de mise en sécurité, ainsi que les charges d'exploitation-maintenance de l'ouvrage (frais de personnel, consommables, etc.) et de GER.

Dans le cadre d'une concession, l'ensemble des coûts liés aux travaux de mise en sécurité et la totalité des charges d'exploitation (incluant notamment les amortissements liés aux travaux de mise en sécurité) seraient assumés par le concessionnaire, ce dernier se rémunérant sur les recettes de péages, qu'il percevrait pour son compte propre.

Il convient toutefois de noter que, le montant prévisionnel des recettes de péages excédant celui des charges du service, le concessionnaire reverserait à la Communauté urbaine une redevance (redevance qui permettrait notamment à la collectivité de couvrir une partie du remboursement des emprunts souscrits lors du rachat de l'ouvrage).

Dans un cas comme dans l'autre, l'isolement de la totalité des coûts afférents à l'exploitation du BPNL au sein d'un contrat unique est évidemment très favorable à la transparence vis-à-vis du Département du Rhône.

d) - Conséquences fiscales

La concession ferait tomber l'activité de gestion du service dans le champ d'application de la TVA. L'assujettissement des recettes (taux de TVA de 19,60 %) provoquerait l'augmentation des tarifs de péage pour les usagers (de 2 € à 2,40 € pour le tarif de la classe 1, par exemple).

Le contrat de partenariat ne modifie pas le régime fiscal actuel des recettes de péage. En effet, avec le contrat de partenariat et dans le cadre du mandat prévu explicitement depuis la loi du 28 juillet 2008, les recettes de péage sont perçues, au nom de la personne publique, dans une régie de recettes, et n'entrent pas dans le champ d'application de la TVA.

3° - Synthèse des éléments de choix du mode de gestion

Les montages "non-globaux", séparant réalisation des travaux et gestion de l'ouvrage ne répondent pas pleinement à la contrainte technique générale de la Communauté urbaine : le maintien de la continuité du service par la réalisation des travaux sous exploitation.

Le risque d'interface existant dans cette hypothèse pourrait nuire à la continuité du service et à la sécurité des usagers, particulièrement face aux situations imprévisibles (aléas de chantier, etc.) qui ne manqueront pas de survenir en raison de la complexité des travaux à réaliser.

Un montage global doit donc être privilégié.

Au plan des montages globaux, la concession ne répond pas à la volonté de la Communauté urbaine de conserver la maîtrise des recettes de péage.

Le contrat de partenariat permet de répondre aux contraintes de la Communauté urbaine en présentant, par son caractère global, de meilleures garanties de continuité de service et en permettant la conservation des recettes par la Communauté urbaine.

L'analyse économique et financière du contrat de partenariat, réalisée conformément à la méthode préconisée par le ministère de l'économie et des finances, plus précisément la mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP) a valorisé l'ensemble des flux financiers futurs du service (recettes, dépenses de travaux, dépenses de gestion du service, etc.) et a valorisé un ensemble de risques (défaillance d'un prestataire, problèmes d'interface, risque trafic, etc.) susceptible d'entraîner une dérive des coûts et de délais, quel que soit le mode de gestion envisageable (marchés de travaux, concession, contrat de partenariat).

Il en ressort que le contrat de partenariat est la solution la plus efficiente économiquement, permettant une économie de l'ordre de 8 % par rapport à un montage distinguant "réalisation des travaux/gestion du service" et de 11 % par rapport au montage concession.

Enfin, le contrat de partenariat permet d'isoler totalement les coûts relatifs à la gestion du BPNL, facilitant la relation financière entre la Communauté urbaine et le Département du Rhône.

Le rapport d'évaluation préalable a été soumis à la MAPPP qui a rendu un avis favorable en date du 24 mai 2012.

Il ressort de cet avis que le recours à un montage global sous forme d'un contrat de partenariat est pertinent. La MAPPP retient le critère de l'efficience économique et le critère de la complexité qu'elle estime d'un niveau objectivement exceptionnel. La MAPPP considère principalement une complexité technologique et opérationnelle du projet et accessoirement une complexité juridique, économique et financière.

V - Principales caractéristiques du contrat de partenariat et de la procédure

1° - Objet et durée du contrat

Le contrat aura pour objet de confier au partenaire une mission globale incluant la réalisation des travaux de mise en sécurité des tunnels du BPNL, leur financement et la gestion du BPNL (incluant la maintenance et le GER).

Le contrat sera conclu pour une durée totale de 20 à 25 ans. Cette durée comprend la phase d'études et la phase de travaux. Les loyers s'étaleront donc sur une durée de 15 à 20 ans. Cette durée sera figée à l'issue du dialogue compétitif en vue de la remise de l'offre finale, en fonction de la durée des études et des travaux. Cette durée est définie au regard de l'ampleur et des caractéristiques des prestations et travaux à réaliser pour laisser au partenaire une durée d'exécution suffisante pour optimiser l'exploitation et lui laisser une durée normale d'amortissement de ses investissements.

2° - Rémunération du partenaire et régime financier

Le partenaire privé recevra un loyer global composé des principaux éléments suivants :

- un loyer financier (couvrant le coût des travaux de mise en sécurité et leur coût de financement),
- un loyer couvrant les prestations d'exploitation et de maintenance,
- un loyer couvrant les prestations de gros entretien des ouvrages et de renouvellement des équipements réalisés

Une participation éventuelle de la Communauté urbaine au financement des travaux pourrait intervenir. Cette participation n'excèdera pas 80 % maximum. Les loyers versés par la Communauté urbaine seraient diminués à l'euro/l'euro de la participation apportée.

D'autres sources de financement pourraient être mobilisées : prêt à taux bonifié sur fonds d'épargne par la Caisse des dépôts et consignations, prêt de la Banque européenne d'investissement.

A la fin du contrat, l'ensemble des investissements réalisés (équipements de sécurité, etc.) fait l'objet d'un retour gratuit à la Communauté urbaine.

3° - Conditions d'exécution du service

Les prestations confiées au partenaire seront principalement les suivantes :

- conception et réalisation des travaux de mise en sécurité des tunnels du BPNL (protection thermique, refonte de la ventilation, construction d'issues de secours supplémentaires entre les tubes, etc.),
- prestations d'exploitation et de maintenance (sécurité et gestion du trafic, collecte du péage pour le compte de la Communauté urbaine (régie de recettes), etc.),
- réalisation de travaux de GER (travaux de gros entretien des structures de génie civil et renouvellement des équipements au fur et à mesure de leur obsolescence).

Le contrat comportera des objectifs de performance à atteindre pour le partenaire. Il comportera également des sanctions (pénalités, résiliation, mise en régie) pour assurer le respect des obligations du partenaire.

4° - Contrôle de la Communauté urbaine

Pour faciliter le contrôle par la Communauté urbaine, le contrat de partenariat imposera la création d'une structure juridique dédiée, dotée de la personnalité morale, qui se substituera au candidat.

La Communauté urbaine assurera le contrôle de l'activité du partenaire, par le biais de réunions mensuelles notamment.

Un rapport annuel (prévu par la loi) sera remis à la Communauté urbaine par le partenaire.

5° - Principes de la procédure

Compte tenu de la complexité du projet, au plan technique et financier, la passation du contrat de partenariat serait conduite selon la procédure de dialogue compétitif. Cette procédure permet d'entreprendre des discussions avec les opérateurs candidats sur les contours du projet ainsi que sur le modèle économique du contrat.

Conformément aux dispositions de l'article L 1414-7 du code général des collectivités territoriales imposant le versement d'une prime "lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats", une prime sera versée aux candidats ayant participé au dialogue compétitif. Le montant de cette prime sera déterminé en fonction de la qualité des propositions remises et du nombre de phases de dialogue auxquelles le candidat aura participé dans la limite d'une enveloppe globale de 1 500 000 €. Les bénéficiaires de cette prime et le montant de la prime versée à chacun d'eux seront décidés, à l'issue de la procédure, par délibération du Conseil de communauté. Le lauréat ne recevra pas de prime.

VI - Engagement conjoint du Conseil général du Rhône et de la Communauté urbaine

La collaboration entre le Département du Rhône et la Communauté urbaine de Lyon, qui existe maintenant depuis 1991 au travers de la convention-cadre unissant les 2 collectivités, a vocation à se poursuivre.

Les 2 collectivités ont confirmé, par les voix de leur Président, leur partenariat qui comprend un cofinancement des équipements à hauteur de 50 % pour chacune.

Par lettre du 3 janvier 2012, le Président du Conseil général a, d'une part, donné son accord sur la poursuite du partenariat Communauté urbaine/Département, sur le recours au contrat de partenariat public-privé ; d'autre part, confirmé la maîtrise d'ouvrage à la Communauté urbaine des études et des travaux de mise en sécurité et son accord sur le cofinancement à part égale entre les 2 collectivités.

En conséquence, un avenant à la convention-cadre actant les participations respectives du département du Rhône et de la Communauté urbaine, dans le respect de l'équilibre initialement prévu pour la construction des tronçons nord et ouest du BPNL est soumis au présent Conseil de communauté, par délibération séparée. Pour sa part, l'assemblée du Conseil général délibérera de façon concordante sur l'avenant lors sa prochaine séance, en date du 25 octobre 2012.

A l'issue de la procédure de passation du contrat de partenariat public-privé, une nouvelle convention-cadre sera signée, certaines dispositions de la convention actuelle devant être adaptées à la spécificité du futur contrat de partenariat public-privé ;

Vu ledit dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment l'article L 1414-2 ;

Vu le rapport d'évaluation préalable réalisé en février 2012 relatif au projet de contrat de partenariat pour la mise en sécurité, l'exploitation, la maintenance et le gros entretien renouvellement du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) ;

Vu l'avis favorable n° 2012-10 du 24 mai 2012 rendu par la mission d'appui au partenariats publics-privés (MAPP) sur le projet de contrat de partenariat pour la mise en sécurité, l'exploitation, la maintenance et le gros entretien renouvellement du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) ;

Vu l'avis rendu le 21 juin 2012 par la commission consultative des services publics locaux ;

Vu l'avis rendu le 28 juin 2012 par le comité technique paritaire ;

Où l'avis de sa commission déplacements et voirie ;

DELIBERE

1° - Approuve :

a) - le principe du recours à un contrat de partenariat en vue de confier à un prestataire externe une mission globale incluant la réalisation des travaux de mise en sécurité des tunnels du BPNL, leur financement et la gestion du BPNL (incluant la maintenance et le gros entretien renouvellement (GER)) d'une durée totale de 20 à 25 ans,

b) - les principales caractéristiques du contrat de partenariat telles que définies dans le rapport de présentation.

2° - **Autorise** monsieur le Président à engager toutes démarches et à prendre toutes décisions utiles à l'exécution de la présente délibération, en particulier pour le lancement et le bon déroulement de la procédure de dialogue compétitif pour la passation du contrat de partenariat.

3° - **Approuve** le principe du versement d'une prime aux participants du dialogue non retenus.

4° - **La dépense** de fonctionnement en résultant, soit 1 500 000 € au maximum, sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercice 2014 - compte 617 - fonction 020 - opération n° 0P28O2304.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le Président,
pour le Président,

Reçu au contrôle de légalité le : 12 septembre 2012.