



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**SYNDICAT MIXTE AUTOLIB'
ET VELIB' METROPOLE**

Examen des comptes et de la gestion

Exercices 2011 et suivants

Observations
délibérées le 14 novembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	8
OBSERVATIONS	9
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	9
2 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT	10
2.1 Un syndicat créé autour d'une quinzaine de collectivités et ensuite étendu à 412 communes ...	10
2.1.1 Une structure créée autour de Paris pour la compétence Autolib' et devenue gestionnaire de la compétence Vélib'	10
2.1.2 Une gouvernance dominée par la Ville de Paris et rendue complexe par l'adhésion facultative au service Vélib'	11
2.2 Un périmètre d'adhésion et d'intervention étendu sans tenir compte des services rendus ni de l'évolution institutionnelle en Île-de-France	12
2.2.1 Un syndicat centré sur Paris devenu métropolitain en moins de 10 ans.....	12
2.2.2 Une croissance décidée sans évaluation ni maîtrise des conséquences	13
2.2.3 Une compétence Vélib' irrégulièrement transférée au syndicat.....	15
2.2.4 Un service de location de véhicules partagés et des bornes électriques à Paris	16
2.3 Des règles de fonctionnement confuses à redéfinir et à rendre cohérentes.....	16
2.3.1 La SAMV : un syndicat « ouvert » ou « ouvert restreint » ?.....	16
2.3.2 Le SAMV : un établissement public à la nature incertaine	17
2.4 Une gestion approximative, source d'incertitudes financières pour les collectivités adhérentes	18
2.4.1 Un financement des stations par le syndicat au moyen d'un emprunt mal calibré.....	18
2.4.2 Avec la fin du service Autolib', de nouveaux risques financiers sérieux.....	20
3 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC AUTOLIB	22
3.1 L'économie générale du contrat.....	22
3.1.1 L'objet du contrat de DSP	22
3.1.2 Les conditions de l'équilibre économique de la concession.....	24
3.2 Le pilotage défaillant de la concession	29
3.2.1 Un comité de suivi dépourvu de toute influence sur la gestion de la concession	29
3.2.2 L'absence d'actualisation du plan d'affaires initial malgré le retard de déploiement du service	30
3.2.3 L'incapacité du syndicat à faire respecter les règles de la concession par la société	31
3.3 Les conditions de la résiliation du contrat de concession	34
3.4 L'échec de la tentative de conciliation.....	34
3.4.1 Les circonstances de la saisine du comité de conciliation	34
3.4.2 Position des parties communiquées au comité de conciliation	34
3.4.3 Les propositions du comité de conciliation et leur rejet par la société Autolib'	35
3.5 La résiliation de la convention de DSP et la demande d'indemnisation du concessionnaire.....	36
3.5.1 La notification par le concessionnaire du défaut d'intérêt économique de la concession	36
3.5.2 Le rejet de la demande de compensation par le syndicat.....	37
3.6 La constitution d'une provision relative à l'indemnité demandée par l'ex-déléguétaire	38

4 UN MARCHE VELIB' ETENDU ET INNOVANT AU PRIX D'UNE PREMIERE ANNEE DE SERVICE DEGRADE	39
4.1 Un service nouveau et étendu plus qu'une reconduction du précédent	39
4.1.1 Une succession de maîtres d'ouvrage pour un marché préparé et lancé tardivement	39
4.1.2 Les opportunités offertes par l'arrivée à terme du premier marché Vélib'	41
4.1.3 Vélib' 2 : une offre de service nouvelle par un prestataire choisi en raison du prix	42
4.2 Une première année difficile : des causes multiples et des responsabilités partagées	44
4.2.1 Un net redressement en 2019 après une diminution importante des abonnements, des courses et des recettes due au retard de déploiement du service	44
4.2.2 Un maître d'ouvrage peu clairvoyant	46
4.2.3 Un attributaire mal dimensionné au démarrage	47
4.2.4 Un ancien titulaire insuffisamment coopératif	48
4.2.5 Les mesures prises par le syndicat et la société pour sortir de la crise et éviter la résiliation du marché	51
4.3 Des modalités de perception des recettes des usagers à régulariser	52
ANNEXES	54

SYNTHESE

Le syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole (SAVM) a été créé en 2009 par la Ville de Paris et quinze collectivités proches dans le but de développer un service public de véhicules automobiles électriques en libre-service (« Autolib' »). Son objet a été étendu à la fin 2016 à la mise à disposition de vélos en libre-service (« Vélib' »).

L'année 2018 a été le théâtre de grandes difficultés dans la mise en œuvre de ces deux services avec à la fois un retard important dans le déploiement du nouveau marché Vélib' et la résiliation anticipée le 25 juin 2018 de la délégation de service public relative à Autolib'.

AUTOLIB' : UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC CONCLUE EN 2011 POUR L'EXPLOITATION D'UN NOUVEAU SERVICE DE VEHICULES ELECTRIQUES EN AUTOPARTAGE

La création à Paris et dans les communes des départements de la petite couronne d'un service d'autopartage de véhicules électriques en libre accès a été souhaitée par la Ville de Paris dès 2008 dans le but de diminuer le parc automobile privé et de réduire les nuisances sonores et les émissions de gaz à effet de serre. Une convention de délégation de service public (DSP) a été conclue en février 2011 entre le syndicat et la société Autolib', filiale du groupe Bolloré, pour une durée de 12 ans. Le périmètre initial s'étendait sur le territoire de 45 communes où le délégataire s'engageait à installer 1 098 stations et à déployer 1 740 véhicules avant le 31 mai 2012.

Au moment de sa création ce service de location de véhicules était très novateur en raison de l'ampleur de son périmètre (45 communes) et aussi de l'importance des services aux usagers prévus par le contrat de concession (location de véhicules en trace directe, possibilité de réservation des véhicules et des places de stationnement, réseau de recharge ouvert aux véhicules des particuliers).

LE RETARD DE DEPLOIEMENT DES STATIONS A IMMEDIATEMENT COMPROMIS LA REALISATION DU PLAN D'AFFAIRES DE LA CONCESSION

Le plan d'affaires reposait sur un nombre d'abonnés et de locations de véhicules en augmentation constante sur les 8 premières années d'exploitation du service, qui devait compter quelque 140 000 abonnés à ses débuts et près de 320 000 en 2023. Déficitaire les trois premières années, la concession devait afficher à son échéance un résultat excédentaire cumulé de 56,4 M€.

Le déploiement du service dans les délais fixés s'est heurté à l'impossibilité d'implanter une grande partie des stations aux emplacements initialement prévus par les communes à cause de la présence non anticipée de réseaux souterrains. Ainsi, le 31 mai 2012, seulement 515 stations étaient aménagées au lieu des 1 098 prévues. Le déploiement complet du service n'a été effectif qu'en juillet 2016, soit plus de quatre ans après la date inscrite dans la concession. Ce retard traduit l'insuffisance des travaux préparatoires conduits dans plusieurs communes concernées par les implantations de stations.

LE CONCESSIONNAIRE, QUI N'A PAS RESPECTE SES ENGAGEMENTS, A PRIS DES DECISIONS QUI ONT CONTRIBUE A DEGRADER LES COMPTES DE LA CONCESSION

L'actualisation tardive du plan d'affaires

Fin 2013, soit après deux ans d'exploitation, le service affichait un déficit de plus de 125 M€, 2,4 fois supérieur à la prévision inscrite dans le plan d'affaires initial, selon le rapport d'activité du concessionnaire. À cette date, le nombre d'abonnés n'atteignait que 39 % de la prévision initiale (75 346 abonnés pour une prévision de 193 494) et le nombre de locations à peine 28 % de l'objectif fixé dans le plan d'affaires.

Le concessionnaire a tardé à présenter au syndicat un plan d'affaires actualisé en tenant compte des résultats d'activité très inférieurs aux prévisions. L'adaptation annuelle du plan d'affaires était pourtant l'une de ses obligations. De même, il était tenu d'examiner si les extensions successives du périmètre ne mettaient pas en péril l'équilibre économique de la concession.

Le syndicat n'a été informé de l'importance du déficit que lors de la réception mi-2013, soit plus de 18 mois après le début de l'exploitation, du premier rapport annuel du délégataire retraçant l'activité du service en 2012. Il n'a pas exigé immédiatement du concessionnaire qu'il produise un plan d'affaires actualisé, intégrant les résultats des années précédentes et précisant les perspectives financières à l'échéance de la concession. Il ne lui a pas non plus demandé de redéfinir les objectifs opérationnels et financiers du service pour tenir compte du retard de déploiement.

Le premier plan d'affaires actualisé n'a été établi par le concessionnaire qu'après une mise en demeure du syndicat, au mois de juillet 2014, soit trois ans et demi après le début d'exploitation du service. Il est apparu non seulement que le déploiement retardé avait eu une incidence forte sur les résultats de la concession mais aussi que les prévisions initiales d'abonnements et de locations avaient été significativement surévaluées.

Les plans d'affaires actualisés remis au syndicat à partir de 2014 se sont progressivement éloignés de la prévision initiale qui tablait sur un excédent à terminaison de 56,4 M€. Dès 2015, le plan d'affaires anticipait un résultat négatif de la concession de 42,2 M€, son aggravation en 2016 (179,3 M€) et plus encore en 2017 (293,7 M€).

L'actualisation tardive du plan d'affaires n'a pas permis au SAVM de prendre suffisamment tôt la mesure des difficultés de la concession et aux parties d'adopter, en temps utile, les dispositions qui s'imposaient pour en redresser les résultats.

L'aggravation des comptes de la concession du fait de décisions de la société Autolib' : choix des systèmes informatiques, absence de recapitalisation, extension continue du parc de véhicules.

Le contrat de concession avait prévu que les systèmes d'information seraient principalement acquis par le concessionnaire. Les actifs devaient donc être surtout constitués de licences d'utilisation de logiciels. Estimant les solutions disponibles sur le marché insuffisantes et inadaptées, la société Autolib' a décidé de confier le développement du système d'information et du portail internet à une filiale du groupe Bolloré, sans mise en concurrence préalable. Le système d'information était donc un bien propre d'une filiale du groupe Bolloré.

Dans ces conditions, tous les coûts de développement et d'amortissement ont été imputés irrégulièrement sur les comptes de la concession. Le syndicat s'est inquiété de la dérive des coûts de développement, passés de 15,6 M€ dans le plan d'affaires initial à 62,2 M€ dans le plan d'affaires de 2016, et de leur imputation sur les comptes de la concession. Cependant, le concessionnaire s'est refusé à modifier l'imputation de la dépense et de l'amortissement. Il a seulement consenti des réductions de charges sous forme de « subventions commerciales », versées chaque fois que le système d'information était déployé dans d'autres communes dont le service d'autopartage était exploité par le groupe Bolloré. Il n'a jamais précisé au syndicat les modalités d'évaluation de ces subventions.

Compte tenu des déficits d'exploitation des trois premières années, anticipés dans le plan d'affaires initial, une recapitalisation de la société Autolib' était prévue en 2014 à hauteur de 10 M€. Cet engagement n'a pas été respecté. Aucune recapitalisation n'a jamais eu lieu en dépit des protestations du syndicat. Il en est résulté des frais financiers imputés sur les comptes de la concession à hauteur de 11 M€ entre 2012 et 2017.

Le plan d'affaires initial tablait sur une augmentation du nombre de locations journalières et du parc automobile de 123 % entre 2012 et 2018. Or, de sa propre initiative, bien que les indicateurs d'utilisation étaient significativement en-deçà des prévisions, le concessionnaire a augmenté entre 2014 et 2017 le parc de véhicules au-delà de la prévision initiale. Les réserves du syndicat sur cette extension du parc n'ont pas été prises en compte par le concessionnaire.

Il en est résulté un surcroît de charges, notamment d'entretien des véhicules, qui n'a pas été compensé par une progression suffisante de l'activité et donc du chiffre d'affaires : les véhicules ont été loués rarement plus de 4 fois par jour et pour une durée moyenne comprise en 1,7 heure (2018) et 2,6 heures (2015) alors que les prévisions initiales étaient en moyenne de 11 fois par jour et de 9 heures de durée. La marge par véhicule, si elle a un peu progressé au fil des ans, n'a jamais dépassé 4 000 € / an au lieu des 23 000 € par an prévus dans le plan d'affaires initial.

La résiliation de la concession en raison du désaccord entre les parties

Le syndicat explique n'avoir pu agréer aucun des plans d'affaires actualisés « *en raison de discussions inabouties chaque année sur des dépenses imputées indûment à la DSP et des perspectives fondées sur des hypothèses discutables, erronées ou injustifiées* ». Faute d'accord entre les parties sur les mesures à prendre pour améliorer la situation financière du service, le syndicat a résilié la concession le 25 juin 2018.

Fin 2019, le service Autolib' était définitivement arrêté et l'ex-concessionnaire a demandé le versement d'une indemnité de 235 M€ correspondant selon lui à la valeur nette comptable des biens non amortis et aux pertes accumulées entre 2011 et 2018. Cette demande n'a pas été acceptée par le syndicat, l'ex-concessionnaire n'ayant pu justifier totalement le montant de ses prétentions. Dans l'attente d'un accord le comité syndical a voté une provision de 20 M€, qui sera éventuellement ajustée.

VELIB' 2 : UN NOUVEAU SERVICE, PLUS ETENDU ET INNOVANT, QUI NECESSITAIT UNE MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE SOLIDE

Le marché passé en 2007 avec la société Somupi, filiale du groupe JCDecaux, pour créer à Paris un service de vélos en libre-accès, arrivait à échéance le 31 décembre 2017. Le nouveau marché Vélib' a été conçu avec un périmètre beaucoup plus étendu que le précédent, essentiellement parisien, une partie des vélos en assistance électrique et le recours à de nouvelles solutions numériques. La Ville de Paris a accepté en connaissance de cause le risque d'une dégradation prévisible du service durant la période de transition entre l'ancien et le nouveau système.

Prévu pour une durée d'exploitation de 15 ans, le marché a été conclu pour un prix forfaitaire de 478 M€ hors taxes, montant cohérent avec les prévisions et le coût annuel du marché Vélib' 1, évalué par l'inspection générale de la Ville de Paris. Le critère déterminant pour l'attribution du marché a été le prix. En effet, le montant de l'offre écartée était supérieur de plus de 28 % (soit 16 M€ HT par an) à celui de l'offre retenue.

UNE PREMIERE ANNEE DIFFICILE : DES CAUSES MULTIPLES ET DES RESPONSABILITES PARTAGEES

Pour garder la main sur une compétence transférée par la loi à Île-de-France Mobilités, la Ville de Paris a créé un syndicat d'études associant d'autres collectivités. C'est au travers de cette coquille vide, dont le fonctionnement était assuré par ses agents, que la Ville a préparé le nouveau marché dont l'exécution a ensuite été confiée au syndicat Autolib', devenant Autolib' et Vélib'. Ainsi, à six mois de l'échéance du premier marché Vélib' et postérieurement à la désignation du nouveau prestataire, le SAVM est devenu le maître d'ouvrage d'un marché qu'il n'avait pas préparé.

L'important retard de déploiement du nouveau service

Le calendrier initial prévoyait l'ouverture de 50 % des stations en janvier 2018 et la mise à disposition de 50 % des vélos, puis un déploiement complet en avril 2018. Cependant, à cette date, seulement 48 % des vélos et 46 % des stations étaient en service. Le taux de 100 % était presque atteint à la fin de 2018.

Un prédecesseur peu coopératif

À tout le moins, les conditions difficiles du passage de relais entre les équipes aguerries du titulaire du premier marché et celles du titulaire du nouveau marché n'ont pas permis la mise en œuvre efficace et sécurisée de ce dernier pendant les premiers mois. Les recours formés par l'ancien titulaire (ensuite rejetés) témoignent du climat de défiance durant cette période de transition. Ainsi, le démontage des anciennes stations a pris onze mois et la question de la reprise du personnel n'a été réglée que le 6 décembre 2017.

Un maître d'ouvrage peu clairvoyant

Dès la notification du marché, le syndicat a commandé 350 stations supplémentaires par rapport au forfait, soit un tiers de plus que le nombre précédent de stations. Au cours de la première année, il n'a pas envisagé d'adapter le calendrier de déploiement, estimant que le titulaire devait faire son affaire des difficultés, conformément à ses engagements contractuels. Il n'a pas formulé clairement ses priorités de déploiement, laissant le titulaire du marché face à des demandes contradictoires de la Ville de Paris et de la Métropole du Grand Paris, au moins jusqu'en février 2018.

Un titulaire du marché qui en avait mal anticipé la dimension et les difficultés

La société attributaire, issue d'un groupement d'entreprises, a sous-estimé le poids des contraintes extérieures, administratives, techniques et liées aux relations avec l'ancien titulaire, pesant sur la mise en place du nouveau service. Son organisation, en termes de moyens, de systèmes d'information et de communication externe, n'était visiblement pas correctement adaptée à la phase de déploiement. Il s'en est suivi un service défaillant et des premiers choix de gestion malheureux comme, par exemple, en matière de recharge des batteries des vélos électriques.

Un net redressement du service en 2019

Après une année 2018 difficile due aux problèmes évoqués ci-dessus, aux effets aggravés par les grandes manifestations du dernier trimestre, le nouveau Vélib' a vu ses résultats d'activité s'améliorer rapidement dès l'année suivante et retrouver ceux de Vélib'1 sur un périmètre nettement élargi. En particulier, le nombre d'abonnés est repassé au-dessus de 250 000 en septembre 2019 après une croissance de 68 % en 8 mois.

LES SERVICES AUTOLIB' ET VELIB' ONT ETE ETENDUS DANS DES CONDITIONS JURIDIQUEMENT CONTESTABLES

Constitué de 16 collectivités adhérentes en 2009, le syndicat s'est étendu 10 ans plus tard à toute la métropole du Grand Paris. Cet élargissement n'a pas empêché la Ville de Paris, qui dispose de la majorité des voix au comité syndical, de garder la maîtrise des études techniques, des montages juridiques et des décisions.

La rédaction des statuts du syndicat souffre de contradictions et de lacunes, facteurs de risques juridiques, administratifs et financiers. Il en va ainsi de la nature indéterminée du syndicat (ouvert ou restreint, administratif ou industriel et commercial), des conditions de désignation des personnalités qualifiées siégeant à la régie Vélib' ou des décisions de versement des indemnités aux membres du bureau.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014¹ et la loi NOTRÉ du 7 août 2015² réservent au Syndicat des transports d'Île-de-France (désormais dénommé Île-de-France Mobilités) le monopole des compétences relatives aux vélos en libre-service et à l'autopartage, sauf pour les services antérieurs à sa promulgation. Si la préexistence d'Autolib' a permis au SAMV de conserver sa compétence juridique sur ce service, il n'en est pas de même du nouveau Vélib' qui ne procède pas d'un simple renouvellement du précédent, strictement parisien.

D'ailleurs, Île-de-France Mobilités développe un service de location de longue durée de vélos électriques, prévu pour être opérationnel à la fin 2019, si bien que la compétence « vélos » se trouve partagée en Île-de-France suivant que la location est de courte ou de longue durée. Au total, la pluralité des acteurs et le recouplement de leurs compétences en matière de nouvelles mobilités ne favorisent pas leur régulation.

La chambre recommande donc, conformément aux textes, d'étudier le transfert de la compétence Vélib' à Île-de-France Mobilités.

LES FAIBLESSES DE LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT ONT NUI A L'EXERCICE DE SES FONCTIONS DE MAITRE D'OUVRAGE, PARTICULIÈREMENT EN SITUATION DE CRISE

La volonté de gagner au projet Autolib', dans un cadre mal stabilisé, des collectivités toujours plus nombreuses a conduit à des décisions d'extension qui n'ont pas été appuyées sur des études d'impact préalables. Dans une perspective de croissance continue du service et de bénéfices financiers importants, anticipés par la société concessionnaire (Autolib'), le syndicat a pu se satisfaire d'approximations administratives. Toutefois, avec l'apparition de tensions dans les relations contractuelles et l'annonce de résultats financiers catastrophiques par le concessionnaire, auquel s'est ajouté le renouvellement délicat du marché Vélib', les faiblesses de cette organisation ont eu des effets particulièrement dommageables sur les choix opérationnels qui s'imposaient.

Les deux crises majeures d'Autolib' et Vélib' n'ont pas été anticipées, laissant longtemps les élus dans la conviction que tout allait s'arranger. C'est tardivement, lors du débat d'orientation budgétaire de 2018, que les conséquences financières de la fin d'Autolib' ont été sérieusement envisagées et, au printemps, un an après l'attribution du nouveau marché Vélib', qu'une gestionnaire de crise a été mandatée par la Ville de Paris.

Plusieurs décisions restent à prendre pour remettre en ordre la situation juridique du syndicat, préparer les conséquences financières de la fin d'Autolib' et consolider les relations contractuelles avec la société gestionnaire de Vélib'.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant organisation territoriale de la République.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Préparer le transfert du marché Vélib' à Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice des transports, seule compétente en la matière en application des textes.....	16
Recommandation n° 2 : Adapter les statuts à la composition du syndicat mixte et en tirer les conséquences pour la possibilité de verser des indemnités de fonction aux président et vice-présidents	17
Recommandation n° 3 : Mettre en cohérence le cadre de gestion du syndicat (statuts, nomenclature comptable, qualification des services rendus) ce qui permettra d'en déterminer la nature : service public administratif ou service public industriel et commercial.....	18
Recommandation n° 4 : Instituer une régie de recettes sous l'autorité du comptable public pour permettre la perception régulière des recettes du services Vélib'....	53

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole au cours des exercices 2011 et suivants a été engagé par lettres du 13 août et des 12, 13 et 14 septembre 2018 aux ordonnateurs successivement en fonction depuis le 1^{er} janvier 2011 : Mme Catherine Baratti-Elbaz, présidente depuis le 12 octobre 2017, ainsi que Mme Annick Lepetit, M. Julien Bargeton, et Mme Marie-Pierre de la Gontrie, ses prédécesseurs.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont tenus entre le 16 et le 24 janvier 2019.

Les observations provisoires délibérées le 1^{er} avril 2019 ont été notifiées le 27 juin 2019 à l'ordonnateur en fonction, Mme Baratti-Elbaz, ainsi qu'aux anciens ordonnateurs. Des extraits ont été envoyés le 5 juillet 2019, au syndicat Île-de-France Mobilités, à la Métropole du Grand Paris, à la direction régionale des finances publiques (DRFip) d'Île-de-France, ainsi qu'aux sociétés Smovengo et Somupi. L'ensemble du rapport a été transmis à la Ville de Paris le 5 juillet 2019.

Les responsables de la société Smovengo, de la société Somupi et du syndicat mixte ont été reçus séparément en audition entre le 10 septembre et le 21 octobre 2019.

Le présent rapport a été délibéré le 14 novembre 2019, sous la présidence de M. Christian Martin, président de la chambre, au vu des observations provisoires et des réponses reçues de l'ordonnateur en fonction le 27 septembre, de deux anciens ordonnateurs (Mme Lepetit, Mme de la Gontrie), de la Métropole du Grand Paris, de la DRFip, des sociétés Smovengo et Somupi, du syndicat Île-de-France Mobilités et de la Ville de Paris, enregistrées au greffe entre le 27 août et le 7 octobre 2019.

A participé au délibéré M. Royer, président de section. Ont été entendus :

- en leur rapport, ayant une voix délibérative selon les dispositions de l'article R. 212-30 du code des juridictions financières, Mmes Boursier et Taupin, premières conseillères, assistées de M. Roustan, vérificateur des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

Le contrôle a porté sur la fin de la délégation de service public Autolib', la première année de fonctionnement du nouveau marché Vélib', et la gouvernance du syndicat, notamment dans la gestion de ces deux services.

Un contrôle des comptes et de la gestion de la société gestionnaire de la délégation de service public Autolib' a aussi été réalisé. Il a fait l'objet d'un rapport séparé dont les observations provisoires ont été envoyées à la société Autolib' le 11 juillet 2019. Pour ce qui concerne la société Autolib', le présent rapport a été délibéré au vu des réponses apportées le 18 juillet 2019. Les responsables de la société Autolib' ont été reçus en audition à la chambre régionale le 4 octobre 2019.

La réponse du syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 11 décembre 2019, a été reçue par la chambre le 14 janvier 2020. Cette réponse est jointe en annexe au rapport.

2 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT

2.1 Un syndicat créé autour d'une quinzaine de collectivités et ensuite étendu à 412 communes

2.1.1 Une structure créée autour de Paris pour la compétence Autolib' et devenue gestionnaire de la compétence Vélib'

La création du syndicat mixte Autolib' résulte d'une réflexion engagée par la Ville de Paris, dès 2008, en vue de créer un service de location de véhicules électriques en libre accès. La Ville de Paris a fait réaliser plusieurs études, notamment sur l'analyse des besoins de déplacement et sur un marché potentiel en proche couronne (comprenant 77 communes) jusqu'à celle de l'atelier parisien d'urbanisme (Apur) qui définit la couverture territoriale du service et établit les implantations de stations.

Tandis que s'élaborait le projet de DSP, le syndicat mixte Autolib' était créé le 9 juillet 2009³ par la Ville de Paris avec 15 collectivités proches : 2 communautés d'agglomération (Plaine centrale et Val de Seine) et 13 communes (Arcueil, Bagnolet, Le Bourget, Cachan, La Garenne-Colombes, Les Lilas, Montrouge, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Pantin, Saint-Mandé, Sceaux, Villeneuve-la-Garenne).

L'objet initial du syndicat était « *l'étude, la réalisation et l'exploitation d'un service public de véhicules automobiles en libre-service dénommé Autolib'* ». À la faveur de l'évolution de son périmètre et de ses compétences, il est devenu Autolib' Métropole en 2013, puis syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole (SAVM), fin 2016. Son objet initial a été étendu à la mise à disposition de vélos en libre-service.



Au 1^{er} janvier 2018, le syndicat mixte comprenait 99 membres : 92 communes, 2 départements, 3 établissements publics territoriaux, la Métropole du Grand Paris et la région Île-de-France.

Statutairement, il exerçait deux types de compétences :

- des compétences obligatoires concernant les affaires présentant un intérêt commun (élection du président, des membres du bureau et des commissions ; vote du budget et des comptes administratifs ; décisions statutaires, fonctionnement et gestion administrative) et l'exploitation d'un service de véhicules électriques en autopartage, Autolib' ;

³ Arrêté préfectoral n° 2009-192-1.

- la compétence optionnelle de réalisation et d'exploitation d'un service de vélos en libre-service, Vélib', pour laquelle « *le syndicat mixte exerce cette compétence, en lieu et place de ses membres qui lui en font la demande* »⁴.

Jusqu'à l'automne 2018, le syndicat a donc géré deux services de véhicules en libre-accès : Autolib' par le biais d'une délégation de service public, passée en 2011 avec la société Autolib' (filiale du groupe Bolloré), et Vélib' en exécution d'un marché public attribué en 2017 à la société Smovengo⁵.

La compétence Vélib' étant optionnelle, une partie des adhérents du syndicat n'est concernée que par la compétence Autolib' qui, depuis la fin du service, consiste en la gestion des relations avec l'ancien délégataire.

2.1.2 Une gouvernance dominée par la Ville de Paris et rendue complexe par l'adhésion facultative au service Vélib'

Le syndicat est administré par une présidente (jusqu'ici toujours une élue de la Ville de Paris), un bureau et un comité syndical, composé d'un représentant de chaque commune adhérente, d'un nombre de représentants des établissements de coopération intercommunale (EPCI) égal au nombre de communes membres de chaque établissement, d'un représentant de la région, d'un représentant de chaque département, de deux représentants de la Ville de Paris et de deux représentants de la Métropole du Grand Paris (MGP).

Le nombre de voix des membres du comité syndical diffère suivant que les décisions portent sur la compétence Autolib', la compétence Vélib' ou les questions d'intérêt commun.

➤ Détermination des voix concernant la compétence Autolib'

La majorité des stations étant implantées sur le territoire parisien, les représentants de la Ville de Paris disposent de la majorité absolue des voix, soit 55 %, pour les délibérations concernant le service Autolib'. Chaque représentant d'une commune dispose d'un nombre de voix égal au nombre de stations Autolib' ouvertes au public sur son territoire⁶. Les représentants d'un EPCI, à l'exception de la MGP, se partagent un nombre de voix égal au nombre de stations ouvertes sur leur territoire⁷. Chaque représentant de la MGP dispose d'une voix. Les représentants de la région et des départements disposent chacun d'un nombre de voix égal au nombre de stations subventionnées ou bénéficiaires d'un abandon de l'indemnité d'occupation domaniale. Une collectivité sans station Autolib' dispose d'une voix au comité syndical.

➤ Détermination des voix concernant la compétence Vélib'

Pour les décisions concernant Vélib', les règles de répartition des voix sont les mêmes que pour celles concernant Autolib' (nombre de stations ouvertes), exception faite de la Métropole du Grand Paris qui dispose de 200 voix correspondant aux 200 stations qu'elle a subventionnées au moment de son adhésion. Toute collectivité adhérente à la compétence ne possédant pas encore de station dispose d'une voix.

La partie forfaitaire initiale du marché Vélib' prévoyait l'aménagement de 1 050 stations dont 1 010 dans Paris (96 % du parc). Comme pour l'exercice de la compétence Autolib', la Ville de Paris détient à elle seule la majorité des voix au Comité syndical.

⁴ Statuts, article 2.

⁵ Société créée entre les sociétés attributaires du marché, qui avaient candidaté en groupement (SMOOVE, MARIFINA SL, INDIGO INFRA, MOBIVIA - Cf. avenant n° 1 du marché).

⁶ À Paris les deux représentants de la Ville se partagent un nombre de voix égal au nombre de stations ouvertes dans la capitale.

⁷ Les communes et EPCI qui adhèrent au syndicat et qui n'ont encore aucune station ouverte disposent d'une seule voix.

➤ Détermination des voix concernant les questions d'intérêt commun

Sur les questions d'intérêt commun, les adhérents disposent d'un nombre de voix qui dépend de celui qu'ils détiennent au titre des compétences Autolib' et Vélib'. En conséquence, la Ville de Paris dispose de la majorité des voix. Les EPCI ayant plusieurs représentants au comité syndical se partagent les voix de leur collectivité.

Il apparaît au total que les règles de partage des voix, conformes à la réglementation, permettent au syndicat de fonctionner avec un nombre réduit de délégués. De plus, compte tenu du nombre de stations Autolib' et Vélib' implantées sur son territoire, la Ville de Paris détient, de fait, le pouvoir de décision au comité syndical.

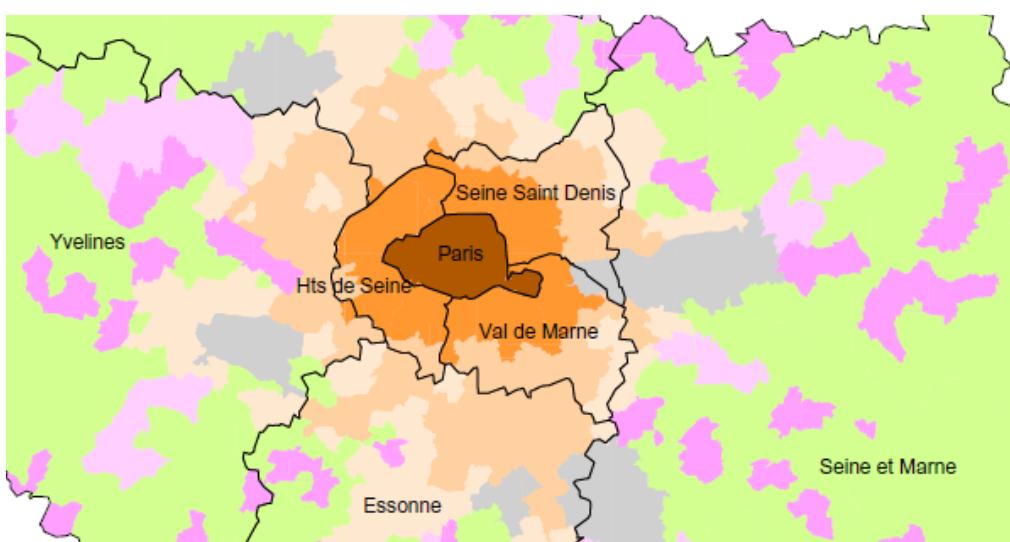
Il est à souligner que la plupart des délibérations ont été adoptées à l'unanimité ou une très large majorité, notamment au sujet du budget et du service Vélib'.

2.2 Un périmètre d'adhésion et d'intervention étendu sans tenir compte des services rendus ni de l'évolution institutionnelle en Île-de-France

2.2.1 Un syndicat centré sur Paris devenu métropolitain en moins de 10 ans

Conçu pour porter un nouveau service promis à un développement continu, le syndicat s'est doté de statuts permettant l'adhésion de collectivités sur un vaste périmètre autour de Paris. En 2009, les statuts disposaient que pouvaient être membres avec voix délibérative les collectivités de la « *banlieue intérieure* »⁸ : Paris, les départements de petite couronne, la région et les 76 communes à proximité, concentrant 60 % des emplois et 90 % des déplacements en commun de la région. Ce territoire de 468 km² (4 % de la surface francilienne) et 5,2 millions d'habitants était intérieur aux départements de la petite couronne.

Carte n° 1 : Périmètre de la banlieue intérieure (en orange) au sens de l'IAU IDF



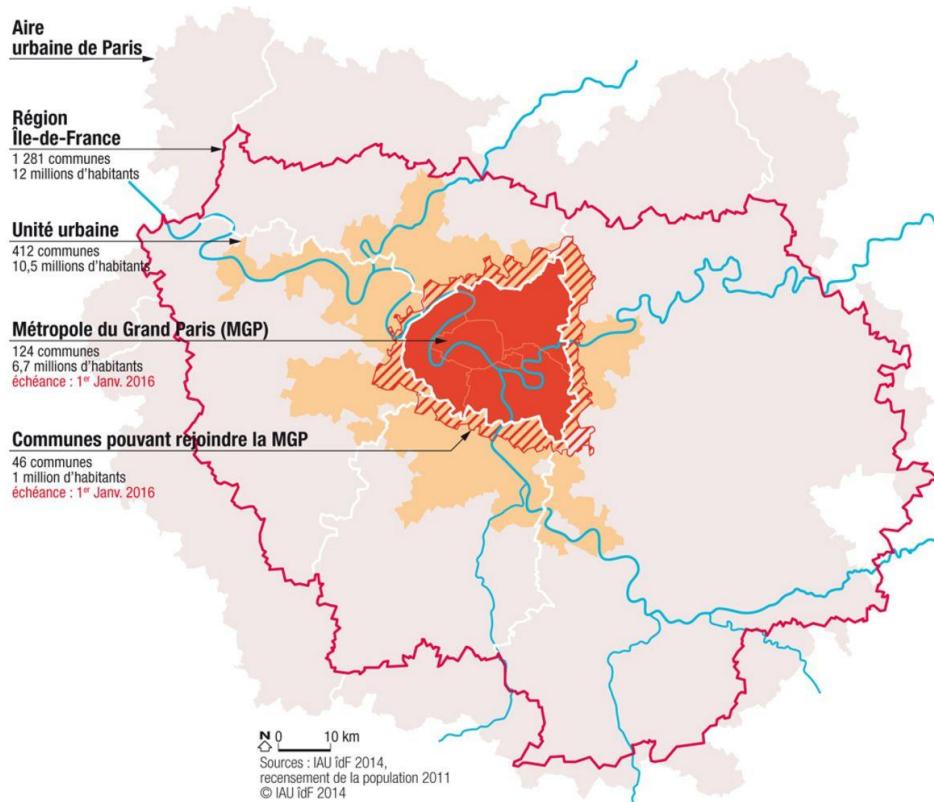
Source : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France

Quatre ans plus tard⁹, tandis que la délégation de service public Autolib' commençait à s'exécuter, le comité syndical décidait d'étendre le service aux « 412 communes de la région Île-de-France comprises dans « l'unité urbaine de Paris 2010 » au sens de l'Insee ». Le syndicat s'est alors étendu sur un territoire d'une superficie de 2 845 km² (multipliée par six) et d'une population de 10,3 millions d'habitants (multipliée par deux).

⁸ Selon la terminologie de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU IDF).

⁹ Délibération n° 2012-28.

Carte n° 2 : Périmètre de l'unité urbaine de Paris 2010



Source : IAU IDF

En 2016, le comité syndical élargissait son périmètre de façon marginale en permettant l'adhésion de tous les membres d'un EPCI partiellement compris dans l'unité urbaine de Paris¹⁰.

Enfin, depuis 2017, le marché Vélib' prévoit que « *le territoire d'intervention du prestataire est au maximum celui de la Métropole du Grand Paris. Il couvre le territoire des membres du pouvoir adjudicateur souhaitant disposer du service. Dans ce contexte et cette limite, le périmètre d'origine peut évoluer au cours du contrat* ».

2.2.2 Une croissance décidée sans évaluation ni maîtrise des conséquences

Selon les ordonnateurs successifs, les décisions d'élargissement du périmètre d'intervention du syndicat résultent de l'enthousiasme initial autour du projet Autolib' : cette solution novatrice d'autopartage, électrique et économique, avait vocation à séduire des collectivités et des utilisateurs toujours plus nombreux. Il avait ainsi été prévu, dès les statuts d'origine, que « *deux ans après la constitution du syndicat, le comité syndical pourra, au vu du bilan du fonctionnement du service Autolib', modifier ses statuts afin d'élargir le périmètre (...)* ».

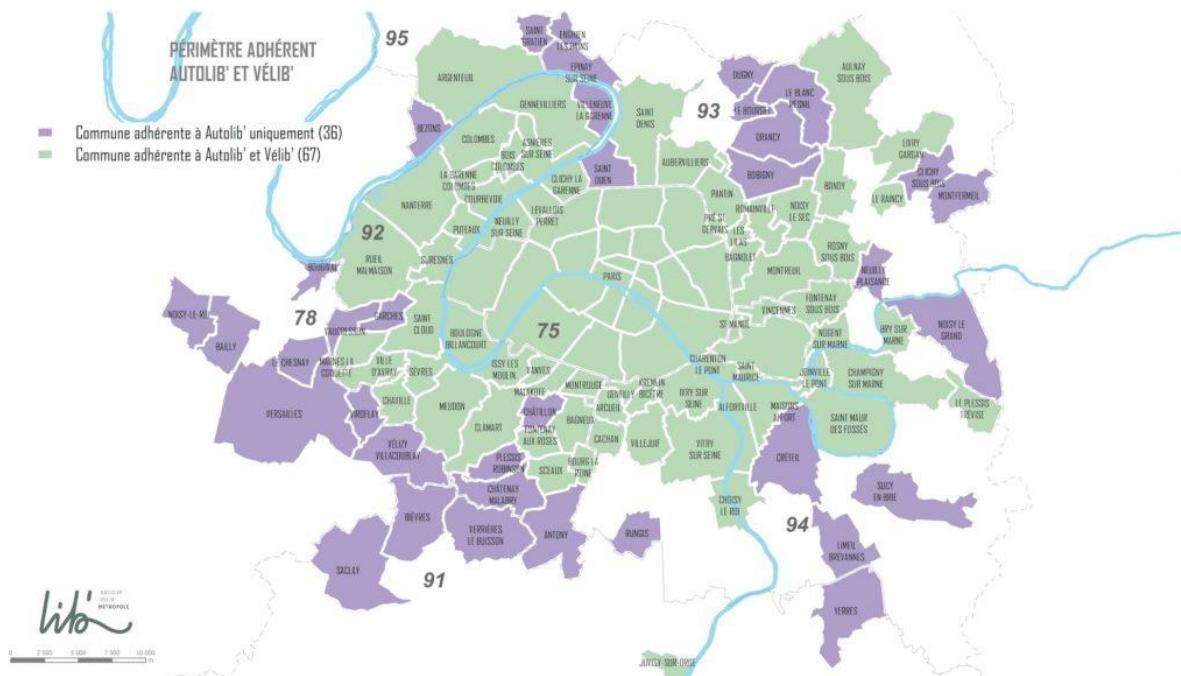
¹⁰ Pour permettre l'adhésion des communes de Noisy-le-Roi et Bailly.

Toutefois, aucun des élargissements successifs n'a été réalisé après l'analyse du fonctionnement d'Autolib', pourtant déjà opérationnel. En effet, lors du passage à l'unité urbaine, le 8 octobre 2012, aucun bilan du service n'était encore disponible. Cet élargissement a pourtant augmenté de 442 % le nombre de communes potentiellement desservies par Autolib'. De plus, il n'a été intégré que tardivement dans le contrat de la DSP, par un avenant n° 6 signé le 13 novembre 2014, soit avec un retard de plus de deux ans. Pendant cette période, le contrat de la DSP et le périmètre du syndicat n'étaient donc pas en cohérence.

De même, le modeste élargissement de 2016 est intervenu alors que le syndicat avait déjà connaissance des difficultés financières : déficit à terminaison estimé à 42,2 M€ en 2015 et 179,3 M€ en 2016.

Au total, les extensions du périmètre territorial du syndicat ont été décidées sans évaluation de leurs impacts fonctionnels et économiques sur la compétence Autolib'. Elles entraînaient de nouveaux déploiements sans vérification préalable de leur soutenabilité financière dans le cadre de la DSP en cours d'exécution.

Carte n° 3 : Communes adhérentes au SAVM en février 2018



Source : Site internet du syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole

En dépit de cette première expérience, la méthode s'est poursuivie à partir de 2017 avec le second marché Vélib', conçu dès l'origine pour s'étendre au territoire de la Métropole du Grand Paris. Toutefois, le périmètre de la Métropole n'est pas exactement celui de l'unité urbaine, territoire d'intervention du syndicat aux termes de ses statuts. Le syndicat pourrait ainsi faire l'objet de demandes d'adhésion de collectivités extérieures à la Métropole du Grand Paris.

Même si le comité syndical a la faculté statutaire de refuser des adhésions à « une majorité qualifiée des deux tiers des membres » (article 6), il conviendrait de mettre en cohérence le périmètre du marché, la Métropole du Grand Paris, et le périmètre d'adhésion, surtout si le syndicat venait à se recentrer sur la seule compétence Vélib'.

2.2.3 Une compétence Vélib' irrégulièrement transférée au syndicat

Au moment où le premier marché Vélib' approchait de son terme, les compétences des collectivités territoriales en matière de transports de voyageurs ont été réorganisées par le législateur. En application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la région a été instituée chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les transports. Puis, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (NOTRÉ)¹¹ a transféré la compétence des services de transports routiers interurbains, réguliers et à la demande, des départements aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2017. La région est ainsi devenue l'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine. Elle est chargée de coordonner son action avec celle des autorités organisatrices de la mobilité et de définir des règles générales relatives à l'intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité, dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

En Île-de-France, par dérogation, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), désormais dénommé Île-de-France Mobilités, est resté l'autorité organisatrice compétente. Le code des transports prévoit que le STIF « *peut organiser des services publics de transport de marchandises et de logistique urbaine, d'autopartage (mise à disposition d'un service de location d'une flotte de véhicules) et de location de bicyclettes (...), sous réserve de l'inexistence de tels services publics et de l'accord des communes et EPCI sur le ressort territorial desquels le service est envisagé. Quand de tels services existent, le STIF est saisi pour avis en cas de développement ou de renouvellement desdits services* »¹².

En application de ces dispositions, le syndicat mixte est demeuré compétent pour organiser le service Autolib' et la Ville de Paris pour organiser le service public de location de bicyclettes « Vélib' ». La Ville de Paris lui a ainsi transféré sa compétence de location de bicyclettes au terme du premier marché Vélib', dont le périmètre était limité à Paris et à 30 communes proches de Paris dans lesquelles des stations pouvaient être implantées dans un rayon de 1,5 km autour de la capitale¹³. La motivation de ce transfert résidait principalement dans la volonté de donner une envergure métropolitaine au service.

En revanche, après la publication de la loi sur la transition énergétique, les collectivités qui n'exploitaient pas déjà un service de location de vélos ne pouvaient conserver la compétence correspondante et, par suite, la transférer au syndicat mixte. Pour ce dernier, il s'agissait d'un renouvellement de service existant, qui ne nécessitait que l'avis formel du STIF (qui a émis un avis favorable le 30 mai 2017). À cette occasion, le conseil d'administration du STIF a regretté que ce service ne puisse être ouvert à l'ensemble des collectivités d'Île-de-France sans revendiquer le transfert de compétence organisé par la loi.

En réponse aux observations provisoires, Île-de-France Mobilités a précisé que son « *conseil d'administration pourrait estimer que le service Vélib' n'a pas vocation à être un service régional et donc n'a pas vocation à être géré par Île-de-France Mobilités, qui a des initiatives différentes en ce qui concerne la mise à disposition de vélos pour les usager* ».

En effet, Île-de-France Mobilités a récemment développé une offre de services en matière de vélos : locations longue durée de vélos à assistance électrique (Véligo Location) et espaces de stationnement dédiés.

¹¹ N° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹² Article L. 1241-1 dans sa rédaction issue de la loi MAPTAM et de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

¹³ Si le Conseil d'État a été amené à juger de la régularité de cet avenant, il n'a statué que sur la régularité de l'extension du marché par voie d'avenant : il ne s'est donc pas prononcé sur la possibilité, pour la Ville de Paris, d'intervenir en dehors de son territoire.

Le syndicat mixte et Île-de-France Mobilités estiment que les dispositions légales ont été respectées. Pourtant, la chambre maintient que, s'agissant d'un nouveau service (et non d'un simple renouvellement), seul le STIF avait la compétence pour conclure un nouveau marché de vélos en libre-service.

Recommandation n° 1 : Préparer le transfert du marché Vélib' à Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice des transports, seule compétente en la matière en application des textes.

2.2.4 Un service de location de véhicules partagés et des bornes électriques à Paris

La Ville de Paris a déployé en 2015 un service de véhicules partagés (SVP) et a créé 226 places de stationnement. Ces places ont été attribuées, dans le cadre d'un appel à projets, à trois opérateurs proposant la location de véhicules en autopartage sur réservation. Ce service se voulait complémentaire du service Autolib' : Autolib' ciblait des locations de courte durée (35 minutes en moyenne), sans restitution à la station de départ, tandis que SVP propose des locations à la demi-journée ou à la journée avec obligation de rapporter le véhicule à la station de départ. Le service SVP a été prolongé en 2018 tandis qu'un nouvel appel à projets a été lancé en novembre 2018 pour son développement, après la clôture du service Autolib'.

La Ville de Paris a également développé un système de recharge des véhicules électriques des particuliers, dénommé Belib', inauguré le 12 janvier 2016. Elle estime, pour des raisons techniques et fonctionnelles, que les bornes de recharge destinées aux voitures électriques ne faisaient pas partie du périmètre de la DSP confiée à la société Autolib' en 2011.

La chambre rappelle toutefois que la Ville de Paris aurait pu développer ces deux nouveaux services dans le cadre du syndicat mixte auquel elle était adhérente depuis l'origine.

2.3 Des règles de fonctionnement confuses à redéfinir et à rendre cohérentes

2.3.1 La SAMV : un syndicat « ouvert » ou « ouvert restreint » ?

Le code général des collectivités territoriales définit deux catégories de syndicats mixtes. Certaines dispositions d'organisation (mise à disposition de personnel, indemnités des élus, par exemple) ne sont applicables qu'à l'une des deux catégories. Or, les statuts du SAVM ne précisent pas si celui-ci est un syndicat « ouvert » ou « ouvert restreint ».

L'article 1^{er} dispose que le syndicat mixte « associe exclusivement des communes, des établissements de coopération intercommunale, des départements et des régions ». Cette rédaction laisse entendre que le syndicat mixte appartiendrait à la catégorie des syndicats mixtes ouverts restreints¹⁴. Mais l'article 2 vise, dans ses rédactions successives, un article du code général des collectivités territoriales, spécifiquement réservé aux syndicats de la catégorie ouverte à composition élargie¹⁵.

¹⁴ Code général des collectivités territoriales, article L. 5721-8.

¹⁵ Code général des collectivités territoriales, article L. 5721-2.

Le syndicat a admis parmi ses membres, entre 2011 et 2017, l'établissement de gestion du quartier d'affaires de la Défense (DEFACTO¹⁶), établissement public industriel et commercial¹⁷. Or, cette catégorie d'établissement n'entre pas dans le champ des collectivités territoriales et de leurs groupements, établissements publics de coopération intercommunale, cités par l'article 1^{er} des statuts et visés par l'article L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions). Dès lors, le syndicat ne pouvait valablement se prévaloir des dispositions qui permettent le versement d'une indemnité de fonction aux président et vice-présidents¹⁸. Cependant, en dépit de cette impossibilité juridique, ces indemnités ont été instaurées par le comité syndical dans ses séances du 13 mai 2013¹⁹ et du 10 juillet 2014. En droit, la possibilité de verser des indemnités de fonction aux président et vice-présidents n'est ouverte au syndicat que depuis le retrait en 2018 de l'établissement public DEFACTO.

Il apparaît ainsi que le manque de rigueur dans la rédaction des statuts du SAVM a pu créer des situations d'insécurité juridique. En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué qu'il menait une réflexion sur une révision globale de ses statuts afin de tenir compte de l'évolution de sa compétence principale après la résiliation de la DSP Autolib'. À cette occasion, il prévoit son inscription explicite dans la catégorie des syndicats mixtes ouverts restreints.

Recommandation n° 2 : Adapter les statuts à la composition du syndicat mixte et en tirer les conséquences pour la possibilité de verser des indemnités de fonction aux président et vice-présidents

2.3.2 Le SAMV : un établissement public à la nature incertaine

On distingue deux grandes familles d'activités publiques : les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. En fonction de leurs activités, les syndicats mixtes peuvent être des établissements administratifs ou des établissements industriels et commerciaux. Ceux-ci ne sont pas soumis aux mêmes règles de gestion tant de leurs finances que de leur personnel. À cet égard, les statuts comme les décisions d'organisation du SAMV sont contradictoires à plusieurs titres.

➤ Éléments relevant d'un établissement public administratif

L'article 1^{er} des statuts dispose ainsi que « *le syndicat mixte est un établissement public à caractère administratif. Il peut mettre en œuvre des services à caractère industriel et commercial qui, dans ce cas, font l'objet d'un budget annexe de cette nature* ». Dans sa gestion courante (personnel, nomenclature budgétaire et comptable), le syndicat fonctionne conformément à ses statuts.

➤ Éléments relevant des services publics industriels et commerciaux

Certaines dispositions entrent en contradiction avec la présomption de service public administratif²⁰. Il est ainsi prévu à l'article 15 des statuts qu'« *après la mise en service opérationnelle d'Autolib', le syndicat recherchera l'équilibre de ses comptes par ses propres moyens* » ; cette disposition est le propre d'un service industriel et commercial (SPIC), qui doit équilibrer ses comptes avec les produits d'exploitation de son activité. De même, les conventions signées par le syndicat avec ses membres concernant les superpositions d'affectations pour l'implantation des stations font référence à un article du code général des collectivités territoriales relatif aux SPIC²¹.

¹⁶ Créé en 2009 et dissout le 1^{er} janvier 2018.

¹⁷ Aux termes de l'article L. 328-1 du code de l'urbanisme.

¹⁸ Code général des collectivités territoriales, articles L. 5211-12 à L. 5211-14.

¹⁹ Délibération n° 2013-019 du 13 mai 2013.

²⁰ En cas de doute, il y a présomption en faveur du caractère administratif du service (CE, sect., 26 janvier 1968, req. n° 70.568, AJDA 68, p. 293).

²¹ Code général des collectivités territoriales, article L. 2224-2.

➤ Une clarification nécessaire

Ces contradictions répétées et continues constituent un risque pour l'ensemble des décisions du syndicat mixte qui ne peut appliquer la réglementation relative, selon les sujets, à l'une ou l'autre des deux catégories d'établissements publics. Par exemple, le service Vélib' ne peut relever des services industriels et commerciaux pour sa gouvernance et des services administratifs pour son financement et sa nomenclature budgétaire et comptable. De même, si le syndicat est un établissement public administratif, son budget doit être équilibré par les contributions de ses membres et non par les bénéfices de ses activités (en l'occurrence Autolib' et Vélib').

Il convient donc de remédier à l'insécurité juridique pesant sur la validité des décisions du syndicat mixte, due à l'incertitude sur la nature de ses activités.

Recommandation n° 3 : Mettre en cohérence le cadre de gestion du syndicat (statuts, nomenclature comptable, qualification des services rendus) ce qui permettra d'en déterminer la nature : service public administratif ou service public industriel et commercial.

2.4 Une gestion approximative, source d'incertitudes financières pour les collectivités adhérentes

2.4.1 Un financement des stations par le syndicat au moyen d'un emprunt mal calibré

À l'origine, le budget du syndicat ne retraçait que des flux financiers liés à l'activité Autolib'. À partir de mars 2017, un budget annexe a été créé pour l'activité Vélib' qui, réglementairement, doit s'équilibrer de manière autonome. Deux cotisations sont désormais perçues par le syndicat : l'une, versée par tous les membres au titre des dépenses communes (Autolib' et le fonctionnement général du syndicat), est comptabilisée sur le budget principal ; l'autre, versée par les adhérents de Vélib', est enregistrée sur le budget annexe Vélib', qui contient aussi les paiements au titulaire du marché et les recettes d'usagers (perçues par le titulaire puis reversées au syndicat).

La majorité des flux financiers ne fait que transiter par le budget principal du syndicat, qui ne conserve définitivement que trois recettes (redevances d'occupation du domaine public pour les seules stations Autolib' financées par lui, frais de gestion payés par le délégataire et contributions des membres).

Le budget représente moins de 5 M€ en fonctionnement, dont environ 1,5 M€ seulement correspondent au financement du syndicat.

En investissement, les dépenses correspondent à des subventions versées aux communes pour le financement de stations Autolib' et aux annuités d'un emprunt souscrit en 2012.

➤ Modalités de financement des stations Autolib'

Avec chaque commune adhérente, le syndicat a conclu une convention organisant le financement des investissements et la superposition d'affectations sur le domaine public communal au profit du service de location de véhicules en libre-service. Chaque commune devait participer aux dépenses d'investissement sous la forme d'une subvention d'investissement, fixée à 50 000 €²², justifiée par l'obligation de service public entraînant des surcoûts liés à la nécessité de déployer une infrastructure de recharge des batteries des véhicules. Les communes pouvaient choisir d'étaler le financement des stations.

²² Ce montant a été porté à 60 000 € en seconde phase.

Par ailleurs, la région Île-de-France, membre du syndicat, a versé une subvention de 4 M€ pour participer au financement de 80 stations. Le syndicat a décidé, lui aussi, de participer au financement des stations. Ainsi, chaque convention pouvait prévoir le financement d'une partie des stations au moyen de crédits régionaux ou syndicaux.

Les communes bénéficiaires d'un financement de leurs équipements par le syndicat renonçaient à la redevance d'occupation domaniale (750 € par place de stationnement²³⁾ versée par le délégataire, qui était alors conservée par le syndicat.

➤ Le syndicat a levé un emprunt au-delà du besoin réel de financement

En 2012, le syndicat a contracté un emprunt de 18 M€ pour permettre aux communes adhérentes d'opter pour le financement des stations par étalement, faculté ouverte par ses statuts. Les annuités d'emprunt supportées par le syndicat devaient être remboursées chaque année par les communes intéressées. Or, le document relatif aux orientations budgétaires de 2012 montre que le syndicat ignorait le besoin de financement à mobiliser : « *cette partie du budget est donc largement conditionnée par la décision de chaque commune de recourir ou non à l'étalement de la subvention qui sera versée au délégataire pour la mise en place du service* ».

D'après le syndicat, le montant de l'emprunt correspondait à un potentiel financement de 360 stations (50 000 € par station à verser en subvention d'investissement au délégataire), soit un tiers du parc prévu au contrat. Face à un déploiement moins rapide que prévu, il s'agissait à l'époque, en accord avec le délégataire, d'aider à la densification du maillage, de l'accélérer pour optimiser le service et d'éviter les discontinuités territoriales, en complément des stations prises en charge par les collectivités adhérentes en subvention directe ou par étalement.

Finalement, le déploiement du service Autolib' a connu d'importants retards et les communes ont peu recouru au préfinancement proposé ; en conséquence, le montant emprunté a été très supérieur aux besoins réels.

Le débat d'orientation budgétaire de 2013 en témoigne également : « *(...) le budget 2013 intègre d'une part l'apport des communes qui ont opté pour le financement direct des stations pour un montant de 50 000 € par station, et d'autre part le report de cette année d'une partie du prêt de 18 Millions d'€, dont le montant sera déterminé en fonction du déploiement réel des stations en fin d'année. Il est à noter qu'une partie du prêt était destinée à financer le déploiement du dispositif dans de nouvelles communes. Cette partie du budget est donc largement conditionnée à l'adhésion de nouvelles communes* ».

Seulement 25 communes ont recouru à l'étalement du financement des stations. Au 31 décembre 2017, 95 stations, implantées ou en cours d'aménagement, avaient été financées par étalement. La chambre n'a pas établi précisément le besoin de financement associé : il aurait fallu déterminer la date d'implantation de chaque station pour établir la charge d'investissement correspondante comprise entre 50 000 € en première phase et 60 000 € en seconde phase. Néanmoins, on peut établir que le besoin réel de financement s'établissait entre 4,75 M€ et 5,7 M€. C'est donc au minimum 12 M€ qui ont été inutilement empruntés.

En conséquence, le syndicat a disposé d'un fonds de roulement particulièrement important (entre 265 jours et 5 472 jours de charges courantes) tout en supportant des frais financiers (par exemple, de 451 341 € en 2017 et 371 682 € en 2018) qui auraient pu être évités. Il a tenté de renégocier l'emprunt mais les conditions proposées auraient été encore plus coûteuses.

²³ Cette redevance est actualisée chaque année au vu d'une formule de révision.

Le dernier chiffre disponible fait état de 149 stations financées directement par le syndicat et 87 par des collectivités ayant eu recours à l'étalement du remboursement²⁴.

2.4.2 Avec la fin du service Autolib', de nouveaux risques financiers sérieux

La perspective de la fin du service Autolib', à compter de la mi-2018, est venue bouleverser la situation financière du syndicat. Les sommes éventuellement en jeu (jusqu'à 230 M€ réclamés par le délégataire) sont sans commune mesure avec son budget annuel (environ 5 M€).

Les choix de gestion peu rigoureux (souscription d'un emprunt surdimensionné pour le financement des stations) et flous (établissement public administratif financé par ses activités et non par ses membres) produisent leur plein effet au moment de clore la gestion d'Autolib'. En effet, l'hypothèse d'un déficit ou simplement d'un échec du service n'avait été anticipée ni dans les statuts ni dans l'organisation des compétences ni dans le financement du syndicat. C'est donc en pleine crise de l'activité et de la relation contractuelle que le syndicat a dû se réorganiser et se refinancer.

➤ De nouvelles charges de fonctionnement pour les membres

Le syndicat ne perçoit plus aucune recette liée à l'activité Autolib' (redevance de contrôle versée par la société, redevances d'occupation domaniale abandonnées par les communes) mais doit poursuivre le remboursement de son emprunt jusqu'en 2022. Pour équilibrer son budget principal, il a institué, fin 2018, une contribution au service Autolib' de 2 600 € par station. Cette recette nouvelle de 2,9 M€²⁵ devait couvrir les dépenses liées à la résiliation de la DSP mais aussi l'ensemble des dépenses de fonctionnement, essentiellement composées des charges de personnel et des frais généraux (locaux, marchés d'assistance juridique, de conseil, et de fournitures) et le remboursement de l'emprunt (1,8 M€ par an en capital, 292 000 € d'intérêts en 2019), jusqu'en 2022.

Le syndicat prévoit une diminution de ses effectifs et, partant, de sa masse salariale de 5 % tous budgets confondus. Ainsi, au cours du 1^{er} semestre 2019, son effectif devait diminuer de 31 à 24 agents. Il est également envisagé de modifier la part des agents exerçant des fonctions support mutualisées (ressources humaines, administration générale, finances et juridique).

Dès le budget de 2019, le syndicat a constitué une provision pour risque d'un montant de 20 M€ : « *Il apparaît comme impératif de procéder à la constitution d'une provision pour litiges et contentieux visant à couvrir l'indemnité de résiliation que le Syndicat aura à payer dans le futur. La provision s'avère nécessaire afin de préserver le respect du principe comptable d'indépendance des exercices, c'est la sincérité des comptes que l'on vise ici, car la collectivité est en mesure de présenter un compte administratif (annexe) intégrant l'ensemble des risques et charges qui, même s'ils ne sont pas encore décaissés aujourd'hui ou rattachables à l'exercice (par la réalisation du fait générateur), devront néanmoins l'être, très probablement, sur un exercice futur.*

 »

➤ Les incertitudes sur le coût final de la résiliation

L'inscription de ces provisions en dépenses doit être financée par une inscription de recettes nouvelles, ce qui se répercute mécaniquement sur les adhérents. Toutefois, le coût final de la résiliation n'est pas encore connu.

²⁴ Le syndicat n'a pas été en mesure de préciser les critères d'implantation des stations financées sur ses fonds propres. Elles se situent dans 41 communes et le nombre de stations financées a été variable dans chaque commune concernée. Aucune n'est située dans les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise (ni à Paris).

²⁵ Comité syndicat du 14 décembre 2018.

Du point de vue de la société Autolib', le bilan de clôture de la délégation ferait apparaître un déficit cumulé de 235 014 738 €. La société a demandé le versement d'indemnités pour un montant total de 235 243 366 €. Le syndicat a contesté ce montant et, au moment de la rédaction de ce rapport, les discussions étaient en cours.

En attendant la résolution de ce différend, les collectivités membres n'ont pas d'autre choix que de prendre en compte les délibérations du syndicat pour leurs orientations budgétaires.

➤ L'évolution des conditions de partage du coût final de la résiliation

Les statuts d'origine n'envisageaient pas que le service d'autopartage puisse subir un déficit. En effet, selon leur article 15 « contribution des membres », les recettes du service devaient équilibrer non seulement les comptes du service d'autopartage Autolib' mais également ceux du syndicat. La contribution des collectivités était présentée comme transitoire. Selon cette rédaction, le service ne pouvait être qu'excédentaire.

La modification statutaire de novembre 2009 était plus explicite encore et interdisait toute participation des membres du syndicat au comblement d'un éventuel déficit du service d'autopartage de véhicules : « *Après la mise en service opérationnelle d'Autolib', le syndicat recherchera l'équilibre de ses comptes par ses propres moyens. Les collectivités adhérentes ne pourront pas être appelées pour combler un éventuel déficit de fonctionnement, sauf faillite du délégataire* ».

Alors que la consultation pour la désignation du délégataire était en cours, le syndicat a adopté une modification statutaire le 14 octobre 2010. L'article 15 pose toujours le principe d'absence de participation des collectivités adhérentes à un éventuel déficit de fonctionnement, mais prévoit une nouvelle exception au principe en raison de : « dispositions résultant de la convention de délégation de service public ». À l'évidence, cette disposition a été adoptée en raison de l'exigence du futur délégataire de voir sa responsabilité limitée à hauteur de 60 M€ en cas de déficit de la concession.

Les statuts restaient muets sur la répartition entre les membres du syndicat d'un éventuel déficit de fonctionnement du service d'autopartage. Il faudra attendre cinq ans après la mise en service d'Autolib' pour que cette règle soit précisée.

La modification statutaire du 14 novembre 2016, effectuée à un moment où le syndicat s'était doté d'une nouvelle compétence (Vélib'), a introduit un changement de paradigme important. Elle a prévu une contribution obligatoire des membres pour les dépenses du « socle commun » intéressant les deux activités du syndicat.

S'agissant d'un éventuel déficit de l'activité Autolib', les statuts envisageaient toujours la participation du syndicat à la résorption du déficit dans le cas d'une faillite ou en application des dispositions de la convention de DSP. Toutefois, ils définissaient pour la première fois les modalités de partage du déficit entre les membres : « *Cette contribution serait déterminée le cas échéant en fonction du nombre de stations « Autolib' » réalisées et ouvertes au public* ».

Cette règle a été définie cinq ans après le début d'exploitation du service alors que le délégataire venait de présenter, dans un courrier du 6 juillet 2016, une perspective de déficit à terminaison de la concession de plus de 180 M€.

Or, l'exposé des motifs de la délibération relative à cette modification statutaire n'évoquait pas la dégradation importante de la situation financière du service Autolib' et les risques réels pesant sur les membres du syndicat.

La modification statutaire du 21 septembre 2018 a maintenu la disposition introduite en 2016. Selon l'article 14, improprement dénommé « contributions obligatoires des membres pour la gestion administrative du syndicat », en vigueur au moment de la rédaction de ce rapport, les adhérents doivent régler le déficit de l'activité déléguée au prorata du nombre de stations implantées sur leur territoire et ouvertes au public à la date de résiliation.

Il en résulte que les collectivités et établissements publics ayant quitté le service Autolib' avant la résiliation seront exonérées de participer au financement du déficit. Au contraire, celles qui ont adhéré tardivement au service paieront l'intégralité de leur quote-part du déficit quand bien même elles n'en auront bénéficié que peu de temps.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat précise n'avoir été saisi de demande de retrait de la compétence Autolib' que par des collectivités n'ayant aucune station installée sur leur territoire. Ceci n'est pas tout à fait exact pour l'établissement public Defacto, le syndicat interdépartemental pour la gestion des terrains concédés à SOGARIS et les établissements publics territoriaux, Paris Est Marne et Bois, Vallée Sud Grand Paris et Paris-Ouest La Défense.

3 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC AUTOLIB

3.1 L'économie générale du contrat

3.1.1 L'objet du contrat de DSP

Une réflexion a été engagée par le maire de Paris en 2008 sur la mise en place d'un service de location de véhicules électriques en libre-accès. Ce projet reposait sur la volonté du maire de réduire les nuisances sonores et la pollution provoquées par les véhicules thermiques. Plusieurs études ont été réalisées à l'initiative de la Ville de Paris pour évaluer l'intérêt des usagers potentiels de ce service et le calibrer au mieux des besoins.

Le maire de Paris a annoncé en 2010 le lancement d'une consultation devant aboutir à la conclusion d'une délégation de service public (DSP) pour la création d'un service d'autopartage de véhicules à Paris et dans plusieurs communes de la petite couronne. Quatre candidats ont été admis à présenter une offre dans le cadre d'un dialogue compétitif conduit par le syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole (SAVM). La société Autolib', filiale de la Holding Bolloré a finalement été retenue pour la mise en place et l'exploitation du service. Le véhicule que la société se proposait de déployer, doté d'une batterie solide (au lithium métal polymère), avait été préféré à celui de ses concurrents qui avaient opté pour une batterie liquide (au lithium-ion). En outre la qualité de service proposée aux usagers avait été considérée comme supérieure par le syndicat.

Le contrat de DSP a été conclu le 25 février 2011 pour une durée de 12 ans entre le syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole (SAVM) et la société Autolib'. Il chargeait le concessionnaire de mettre en place, d'entretenir et d'exploiter un service d'automobiles électriques en libre-accès et une infrastructure de recharge de tous les véhicules électriques, appartenant ou pas au parc des véhicules mis à disposition.

Au moment de sa création ce service de location de véhicules était très novateur en raison de l'ampleur de son périmètre (progressivement étendu de 45 communes à une centaine) et aussi de l'importance des services aux usagers prévus par le contrat de concession (location de véhicules en trace directe, possibilité de réservation des véhicules et des places de stationnement, réseau de recharge ouvert aux véhicules des particuliers). La création d'un service d'autopartage de véhicules électriques d'une telle ampleur était une première en France mais aussi en Europe et dans le monde.

3.1.1.1 La perspective d'extension du service au fur et à mesure de l'adhésion de nouvelles communes au syndicat

Seules les collectivités situées dans le ressort territorial du syndicat pouvaient y adhérer et bénéficier du service de véhicules en libre-service. À la date de notification de la DSP, le périmètre de la concession comprenait Paris et 44 communes de la petite couronne.

Le délégué devait déployer 1 098 stations et 1 740 véhicules sur le périmètre de la concession. Une grande majorité des stations devait être implantée sur la voirie. Un projet de localisation des stations dans les arrondissements de Paris et les communes incluses dans le périmètre de la concession avait été élaboré par l'Apur sur la base d'une carte des déplacements déduite de l'exploitation des données relatives à la population, aux emplois, aux commerces et aux équipements présents sur chaque territoire. Les lieux d'implantation des stations dans les communes étaient identifiés dans la convention de concession.

Le périmètre de la concession devait évoluer, l'objectif étant « *de poursuivre une adaptation constante du service en le développant, [...] au fur et à mesure de l'évolution des besoins des usagers et de l'adhésion de nouvelles collectivités au syndicat²⁶* ». Ainsi, le nombre d'adhérents n'a cessé de croître durant toute la durée d'exploitation du service qui en comptait une centaine le 1^{er} janvier 2018.

Chaque extension devait faire l'objet d'une étude préalable par le concessionnaire et de l'élaboration d'un plan d'affaires spécifique afin de vérifier que les nouvelles stations offraient des perspectives fonctionnelles et économiques équivalentes à celles du plan d'affaires conventionnel établi pour les 45 communes initialement comprises dans le périmètre. S'il apparaissait que l'aménagement de stations nouvelles ne permettait pas d'atteindre un niveau d'équilibre comparable au plan d'affaires initial sur la durée de la concession, les parties devaient constater son absence d'intérêt économique.

3.1.1.2 Un objectif initial de déploiement du service non atteint

Le service devait être déployé en 15 mois à compter de la notification du contrat, soit le 31 mai 2012. À cette date, cependant, le syndicat et la société Autolib' ont constaté que, si les 1 740 véhicules avaient bien été livrés, seulement 515 des 1 098 stations prévues avaient été aménagées. Cette situation avait plusieurs causes :

- la publication en 2011 de recommandations du ministère de l'environnement, du développement durable, des transports et du logement, sur le déploiement de points de recharge de véhicules électriques en milieux confinés, qui rendaient impossible l'installation de stations souterraines à des conditions économiquement acceptables ;
- le rejet de certaines demandes de réalisation de stations sur voirie en raison notamment de la présence de réseaux en sous-sol. Dans certains arrondissements de la capitale, le taux de rejet était compris entre 50 % et 100 %. Les délais indispensables à la recherche d'autres emplacements et à l'instruction des dossiers ont rendu nécessaire de différer la livraison d'une partie des stations.

Quatre avenants conclus entre 2012 et 2014 ont repoussé à plusieurs reprises le délai de livraison des dernières stations. Ils précisent clairement que les reports n'étaient pas imputables au concessionnaire. L'avenant de 2014 fixait ce délai au 1^{er} décembre 2015. Dans les faits, le déploiement complet du service n'a été effectif que le 27 juillet 2016, date de réception de la 1 098^{ème} station.

Au moment de la résiliation de la concession en juin 2018, 1 116 stations avaient été réceptionnées, soit 18 de plus que prévu dans la convention initiale de 2011, qui ne portait que sur 45 communes, alors que l'on comptait 80 communes adhérentes en 2016. L'objectif d'implanter 1 098 stations dans le périmètre initial n'a donc jamais été atteint.

²⁶ Article 2 de la convention de DSP.

3.1.2 Les conditions de l'équilibre économique de la concession

L'équilibre économique de la concession était décrit dans un plan d'affaires initial (PAI), annexé à la convention, qui détaillait les investissements attendus du concessionnaire et les conditions d'exploitation devant lui permettre de réaliser un résultat excédentaire cumulé de 56,4 M€ à l'échéance de la DSP.

3.1.2.1 Des investissements cofinancés par le concessionnaire et les communes

Il incombaît au concessionnaire de créer les infrastructures nécessaires au fonctionnement du service (stations, centre d'entretien et d'accueil, bornes de location et de recharge, systèmes d'information, etc.). Le plan d'affaires prévoyait que les véhicules et les batteries seraient non pas acquis par le concessionnaire mais loués à des filiales du groupe Bolloré. Le programme d'investissement s'élevait à 84,3 M€.

La convention obligeait le concessionnaire à mettre à disposition des usagers exclusivement des véhicules à motorisation électrique. Il en résultait deux contraintes spécifiques. D'une part, le prix de location était supérieur à celui de véhicules thermiques. Cette charge supplémentaire pouvait toutefois être assumée par le concessionnaire compte tenu du niveau de chiffre d'affaires attendu. D'autre part, le déploiement de stations de recharge des batteries était nécessaire. Pour en compenser le coût, la DSP prévoyait l'octroi au concessionnaire d'une subvention de 50 000 € par station²⁷. Les subventions étaient versées par les communes d'implantation des stations. Le montant prévisionnel de ces participations communales était de 54,9 M€ (50 000 € x 1 098 stations).

Tableau n° 1 : Investissements prévus dans le plan d'affaires initial

Nature de l'investissement	Montant unitaire	Nombre d'équipements sur la durée de la concession	Valeur totale	Durée amortissement
Travaux de génie civil/station en voirie	32 125 € / station	851	27 338 375 €	10
Travaux de génie civil/station hors voirie	24 125 € / station	247	5 958 875 €	10
Bornes de location	6 031 € / borne	1 098	6 622 038 €	10
Bornes d'abonnement	10 919 € / borne	150	1 637 850 €	10
Frais de développement bornes	2 006 245 €	1	2 006 245 €	10
Bornes de charge Autolib'	2 844 € / borne	6 445	18 329 580 €	10
Bornes de charge "clients recharge"	2 845 € / borne	250	711 000 €	10
Boitiers accès parking	3 957 € / parking	247	977 379 €	10
Frais de développement boitier accès parking	107 341 €	1	107 341 €	10
Abris "Verre et acier"	24 000 € / station	150	3 600 000 €	10
S/total stations et bornes			67 288 683 €	
Système informatique embarqué	1 100 € / voiture	9 208	10 129 275 €	5
Logiciel système d'exploitation et portail	1 500 000 €	1	1 500 000 €	10
Logiciel maintenance et entretien	250 000 €	1	250 000 €	10
Logiciel cartographie et équilibrage	500 000 €	1	500 000 €	10
Logiciel gestion flux bancaires et comptabilité	100 000 €	1	100 000 €	10
Logiciel gestion du personnel	150 000 €	1	150 000 €	10
Matériel informatique : 50 postes de travail	125 000 €	4	500 000 €	5
Matériel informatique : serveurs	550 000 €	3	1 650 000 €	5
Central téléphonique et serveur vocal	300 000 €	3	900 000 €	5
Systèmes d'information			15 679 275 €	
Bâtiment pour centre de réparation (900 m ²)	500 000 €	1	500 000 €	10
Matériel et outillage	200 000 €	3	600 000 €	5
Terrain pour centre de réparation (3 000 m ²)	100 000 €	1	100 000 €	
Agencement centre d'accueil (100 m ²)	50 000 €	3	150 000 €	5
Centre d'entretien et d'accueil			1 350 000 €	
INVESTISSEMENT TOTAL SUR 12 ANS			84 317 958 €	

Source : CRC à partir du plan d'affaires conventionnel

²⁷ La subvention était portée à 60 000 € pour les stations réalisées ultérieurement suite à l'adhésion d'autres communes au syndicat.

Compte tenu de ces participations des communes, le coût net du programme d'investissement pour le concessionnaire était de 29,4 M€ (84,3 M€ – 54,9 M€).

La plupart des investissements (87 %) nécessaires au fonctionnement du service devaient être réalisés durant les deux premières années d'exploitation.

Tableau n° 2 : Répartition des investissements prévisionnels sur la durée de la concession

en milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	...	2022
<i>Immobilisations corporelles</i>	40 896	69 022	69 748	70 250	70 627	72 485	74 311	75 204		79 812
<i>Immobilisations incorporelles</i>	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506		4 506
Actif brut	45 402	73 528	74 254	74 756	75 133	76 991	78 817	79 710		84 318
Amortissements	1 843	9 517	17 336	25 230	33 200	41 245	49 323	57 436		84 318
VNC	43 559	64 011	56 918	49 526	41 933	35 746	29 494	22 274		0

Source : CRC à partir du plan d'affaires initial

3.1.2.2 Un plan d'affaires initial tablant sur un nombre élevé d'abonnés et une utilisation soutenue des véhicules

Le plan d'affaires prévisionnel reposait sur des hypothèses d'utilisation formulées par le groupe Bolloré, dont la chambre n'a pu identifier de quelles études elles étaient déduites.

Le chiffre d'affaires prévisionnel résultait principalement des abonnements²⁸ et des locations de véhicules.

Le prix des abonnements était modéré, 12 € par mois pour un abonnement annuel, 15 € pour un abonnement « 7 jours » et 10 € pour un abonnement « 1 jour ». Le concessionnaire tablait sur une hausse continue du nombre d'abonnés, estimée passer de 142 000 en 2012 à 318 700 en 2022 (+ 224 %).

Le prix de la location dépendait du type d'abonnement et de la durée d'utilisation du véhicule. Pour la première demi-heure, il était de 5 € pour un abonnement « Premium » ou « 7 jours » et de 7 € pour un abonnement « 1 jour »²⁹. Le plan d'affaires prévoyait une durée moyenne de location de 50 minutes et une durée moyenne d'utilisation journalière des véhicules de 9 heures.

Il était prévu une augmentation des locations comme des abonnements de plus de 120 % sur la durée de la concession.

Tableau n° 3 : Évolution prévisionnelle des indicateurs d'activité du service (PAI)³⁰

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2012 (en %)
Premium	7 500	57 750	79 674	91 056	102 430	113 820	119 511	125 202	130 893	130 893	130 893	130 893	127
Forfait 7 jours	10 000	57 750	79 674	91 056	102 430	113 820	113 820	113 820	113 820	113 820	113 820	113 820	97
Découverte 1 jour	5 000	26 250	34 146	39 837	45 528	51 219	56 910	62 601	68 292	73 983	73 983	73 983	182
Total abonnement	22 500	141 750	193 494	221 949	250 388	278 859	290 241	301 623	313 005	318 696	318 696	318 696	125
Nb locations/jour	3 737	18 793	25 922	29 627	33 333	37 038	38 680	40 321	41 963	41 978	41 978	41 978	123
Durée moyenne d'une location	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	
Locations/ jour/ voiture	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	
Nb véhicules	346	1 740	2 400	2 743	3 086	3 429	3 581	3 733	3 885	3 887	3 887	3 887	123

Source : CRC à partir du plan d'affaires initial

²⁸ L'accès au service était conditionné à l'acquisition d'un abonnement. L'offre était large et donnait la possibilité aux usagers de souscrire un abonnement à l'année (Premium) ou temporaire (de 1 à 7 jours). Un abonnement spécifique « recharge » permettait aux propriétaires de véhicules de recharger leur véhicule sur une borne du réseau Autolib'.

²⁹ Durant les 20 premières minutes le tarif est fractionnable.

³⁰ Seuls les abonnements « Premium », « 7 jours » et « Découverte 1 jour » faisaient l'objet de prévisions financières et d'utilisation dans le Plan d'affaires initial (PAI).

L'évolution des tarifs était encadrée par la DSP. Le concessionnaire pouvait proposer au concédant des augmentations au-delà des variations résultant de l'application de la formule d'indexation mais elles ne pouvaient excéder 10 % par période de deux ans et 34 % sur la durée de la concession. Cependant, en raison de la hausse prévue du nombre d'abonnés, le plan d'affaires initial ne prévoyait ni augmentation ni même actualisation des tarifs sur la durée de la concession.

3.1.2.3 Une prévision de doublement du chiffre d'affaires

Le plan d'affaires tablait sur une augmentation du chiffre d'affaires de 113 % sur la durée de la concession. Les locations représentaient 85 % des recettes, les abonnements 15 %.

Tableau n° 4 : Évolution prévisionnelle du chiffre d'affaires sur la durée de la concession

en milliers d'€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Production vendue	57 056	77 541	87 204	97 867	108 530	112 105	116 680	121 256	121 356	121 356	121 356
Évolution 2022/2012	113 %										

Source : CRC à partir du plan d'affaires conventionnel

3.1.2.4 Structure et évolution des charges prévisionnelles de la concession

Trois postes de charges représentaient à eux seuls environ 60 % des dépenses prévisionnelles d'exploitation :

- les charges de personnel, évaluées à 465 M€ sur la durée de la concession, constituaient le premier poste de dépenses. Le plan d'affaires ne prévoyant aucune augmentation de ce poste au fil des années, le poids des rémunérations devait passer de près de 48 % des charges d'exploitation en 2012 à moins de 38 % à l'échéance de la concession ;
- le poste « assurances » (12,7 % des charges) ;
- la location des véhicules BlueCar (10 % des charges) devait croître avec l'accroissement progressif du parc de véhicules, parallèle à celui du nombre de locations.

Les redevances versées au syndicat comprenaient une redevance pour frais de gestion de 300 000 € / an et une redevance d'occupation domaniale de 750 € par place de stationnement dans chaque station, soit un total de 3 M€ par an.

3.1.2.5 Un résultat net cumulé positif prévu dès 2018

Le PAI prévoyait que les charges d'exploitation augmenteraient moins vite (+ 26 %) que les produits liés à l'activité du service (+ 113 %).

Tableau n° 5 : Compte de résultat prévisionnel sur la durée du contrat (PAI)

en K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Production vendue	4 962	57 056	77 541	87 204	97 867	108 530	112 105	116 680	121 256	121 356	121 356	121 356	
Produits	4 962	57 056	77 541	87 204	97 867	108 530	112 105	116 680	121 256	121 356	121 356	121 356	
Charges d'exploitation													
Achat marchandises et autres charges ext.	7 478	31 716	34 190	36 644	39 616	42 589	43 894	45 203	46 513	46 526	50 387	53 931	
* location de véhicule	519	5 220	7 201	8 230	9 259	10 288	10 744	11 200	11 656	11 661	11 661	11 661	
* prime d'assurance	774	6 782	9 350	10 680	12 015	13 350	13 936	14 527	15 117	15 123	15 123	15 123	
* redevance parkings	444	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	4 960	
Impôts et taxes	198	1 416	1 763	1 957	2 163	2 369	2 442	2 609	2 708	2 711	2 756	2 802	
Personnels et taxes ass.	20 200	40 400	40 400	40 400	40 430	40 500	40 500	40 500	40 500	40 500	40 500	40 500	
Autres charges (redevances)	774	3 359	3 359	3 359	3 359	3 359	3 359	8 579	9 320	9 354	8 491	8 008	
EBC	- 23 688	- 19 835	- 2 171	4 844	12 299	19 713	21 910	19 789	22 215	22 265	19 222	16 115	
Dotation amortissements	1 843	7 674	7 819	7 894	7 970	8 045	8 079	8 112	8 146	8 146	6 492	1 117	
Charges d'exploitation	30 493	84 565	87 531	90 254	93 538	96 862	98 274	105 003	107 187	107 237	108 626	106 358	
Résultat d'exploitation	- 25 531	- 27 509	- 9 991	- 3 050	4 328	11 667	13 832	11 677	14 068	14 119	12 730	14 998	
Produits financiers	10					39	135	233	312	377	438	499	
Charges financières		464	877	654	310								
Résultat financier	10	-464	-877	-654	-310	39	135	233	312	377	438	499	
Amortissement subventions	1 553	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	3 938	0	
Valeur de cession des actifs non amortis												2 982	
Produits exceptionnels	1 553	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	3 938	2 982					
VNC des actifs cédés												2 982	
Charges exceptionnelles												2 982	
Résultat exceptionnel	1 553	5 490	5 490	5 490	5 490	5 490	3 938	0					
Impôt sur les bénéfices									4 654	6 842	6 882	5 890	5 336
RÉSULTAT NET	- 23 969	- 22 483	- 5 378	1 786	9 508	17 196	19 457	12 746	13 028	13 104	11 215	10 161	
Résultat net cumulé	- 23 969	- 46 452	- 51 830	- 50 044	- 40 536	- 23 340	- 3 883	8 863	21 891	34 995	46 210	56 371	

Source : CRC à partir du PAI

La montée en puissance des produits d'exploitation en 2013 (+ 20 M€), combinée à une relative stabilité des charges (+ 3 M€), devait permettre à la concession d'afficher un résultat brut d'exploitation faiblement excédentaire dès la fin de l'année 2013³¹. Compte tenu de l'augmentation progressive des charges d'amortissement et de la redevance domaniale, le résultat net devait être excédentaire à partir de 2015. Le résultat net cumulé attendu en fin de concession était de 56 M€.

Du fait de l'importance des investissements à réaliser durant les deux premières années d'exploitation du service, ajoutée au déficit prévisionnel des années 2011 à 2013, le PAI prévoyait la consommation totale du capital social en 2012 et 2013. Aussi, une partie des investissements devait être financée par l'emprunt et la société Autolib' devait être recapitalisée en 2014 à hauteur de 10 M€. Cette recapitalisation, ajoutée au résultat net excédentaire, prévu aussi dès 2014, devait contribuer à la reconstitution des capitaux propres et dispenser la société du recours à l'emprunt à partir de 2015.

³¹ Le PAI n'évaluait pas l'excédent brut d'exploitation (EBE) mais l'EBITDA (earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization), c'est-à-dire le résultat d'exploitation avant intérêts, impôts et amortissements. Cet indicateur a été abandonné dans les plans d'affaires actualisés au profit de l'excédent brut d'exploitation.

Tableau n° 6 : Bilan prévisionnel sur la durée de la concession (PAI)

en milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Actif												
Immobilisations incorporelles												
Valeur brute	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506	4 506
Amortissements	- 225	- 676	- 1 127	- 1 577	- 2 028	- 2 478	- 2 929	- 3 380	- 3 830	- 4 281	- 4 506	- 4 506
valeur nette	4 281	3 830	3 379	2 929	2 478	2 028	1 577	1 126	676	225	0	0
Immobilisations corporelles												
Valeur brute	40 896	69 022	69 748	70 250	70 627	72 485	74 311	75 204	75 749	76 253	78 111	79 812
Amortissements	- 1 618	- 8 841	- 16 209	- 23 653	- 31 172	- 38 767	- 46 395	- 54 056	- 61 751	- 69 447	- 75 713	- 79 812
valeur nette	39 278	60 181	53 539	46 597	39 455	33 718	27 916	21 148	13 998	6 806	2 398	0
Total actif immobilisé	43 559	64 011	56 918	49 526	41 933	35 746	29 493	22 274	14 674	7 031	2 398	0
Trésorerie	1 970	0	0	0	0	16 811	37 031	56 159	68 832	81 941	93 316	106 371
Total Actif	45 529	64 011	56 918	49 526	41 933	52 557	66 524	78 433	83 506	88 972	95 714	106 371
Passif												
Capital social	40 000	40 000	40 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
Réserve légale	0	0	0	0	0	0	548	1 107	1 734	2 363	2 940	3 487
Report à nouveau	0	-23 969	- 46 452	- 51 830	- 50 045	- 40 536	- 23 888	- 4 990	7 128	19 528	32 055	42 723
Résultat de l'exercice	- 23 969	- 22 483	- 5 378	1 786	9 508	17 196	19 457	12 746	13 028	13 104	11 215	10 161
Capitaux propres	16 031	- 6 452	- 1 830	- 44	9 463	26 660	46 117	58 863	71 890	84 995	96 210	106 371
Subventions d'investissement	29 498	47 858	42 368	36 872	31 388	25 895	20 408	14 919	9 428	3 938	0	0
Situation nette	45 529	41 406	40 538	36 828	40 851	52 555	66 525	73 782	81 318	88 933	96 210	106 371
Dettes sur IS	0	0	0	0	0	0	0	4 654	2 188	40	- 496	0
Dettes d'exploitation	0	0	0	0	0	0	0	4 654	2 188	40	- 496	0
Emprunts bancaires	0	22 606	16 381	12 694	1 083	0	0	0	0	0	0	0
Emprunts et dettes	0	22 606	16 381	12 694	1 083	0						
Total Passif	45 529	64 012	56 919	49 522	41 934	52 555	66 525	78 436	83 506	88 973	95 714	106 371

Source : Plan d'affaires initial

3.1.2.6 Le partage prévu des bénéfices et des risques entre le concessionnaire et le concédant

Le contrat prévoyait que les parties se partageraient le résultat excédentaire de la concession dans les conditions suivantes : « *Le concessionnaire versera au concédant [...] une redevance d'exploitation représentant 10 % du chiffre d'affaires du concessionnaire inscrit au bilan de clôture de l'exercice précédent dans la limite de 30 % du résultat avant impôts de cet exercice si les conditions cumulatives suivantes sont réunies : Le résultat net de l'exercice est positif - Le résultat net cumulé est positif* ».

À partir de 2018 et jusqu'à l'échéance de la concession, le plan d'affaires prévoyait qu'une redevance annuelle de 4,6 M€ à 6 M€ serait versée au concédant. Sur la durée de la concession la redevance d'exploitation versée au syndicat par le concessionnaire devait approcher les 27 M€.

La convention tablait sur un excédent en fin de concession de plus de 56 M€. Toutefois, compte tenu du caractère très innovant du service, le contrat n'excluait pas la possibilité d'un déficit et limitait dans ce cas la responsabilité du concessionnaire à 60 M€. L'article 63 de la convention disposait que « *Si malgré tous les efforts du Concessionnaire [...], les comptes font apparaître, en raison notamment de l'aléa commercial, des pertes d'une ampleur exceptionnelle sans que le plan d'affaires actualisé ne prévoit de perspective d'amélioration, la Concession sera considérée comme ne présentant pas d'intérêt économique* ». Selon le contrat, la concession « *ne présente plus d'intérêt économique lorsque le plan d'affaires actualisé ne permet pas de constater le retour à un montant de perte inférieur à 60 M€ au terme de la concession* ». Dans ce cas, le syndicat s'engageait à verser au concessionnaire « *une compensation financière correspondant à la différence entre le résultat net cumulé négatif prévu jusqu'au terme de la concession tel que prévu dans le plan d'affaires actualisé et le montant de 60 M€ de pertes, le solde de cette différence étant divisé par le nombre d'années de la concession restant à courir et versé chaque année au concessionnaire par le concédant* ».

Cependant, si le concédant décidait de ne pas payer la compensation financière, la concession était alors immédiatement résiliée : « *Si le Concédant ne souhaite pas verser les compensations spécifiées à l'article 63.2.2, et après un délai d'un mois à compter de la réception par le Concédant de la notification [...] faite par le Concessionnaire [...], les Parties conviennent que la Concession sera résiliée à cette date, et le régime d'indemnisation de l'article 61 s'appliquera* ».

L'hypothèse d'une absence d'intérêt économique ou de résiliation anticipée de la concession n'ayant jamais été sérieusement envisagée par le syndicat, les modalités de répartition entre ses membres de l'indemnité à verser au concessionnaire n'étaient pas précisées dans les statuts au moment de la conclusion de la DSP.

3.2 Le pilotage défaillant de la concession

3.2.1 Un comité de suivi dépourvu de toute influence sur la gestion de la concession

La concession avait prévu la création d'un comité de suivi pour permettre aux parties de se rencontrer tous les 45 jours afin d'échanger et de prendre les décisions relatives aux conditions d'exploitation de la concession³². Ce comité était également chargé de prévenir et régler tout litige survenant entre les parties : « *Aussitôt qu'une partie estime qu'un malentendu est susceptible de naître à l'occasion de la mise en œuvre de la présente concession, elle s'oblige, avant toute autre forme de procédure à soumettre le malentendu ou litige potentiel au comité de suivi. Ce dernier fera tous ses efforts pour aboutir à une solution de consensus satisfaisante pour les deux parties* » (article 69 de la DSP). Selon la convention le règlement intérieur du comité devait être approuvé lors de sa première réunion. Les parties pouvaient décider de créer au sein du comité de suivi des sous-comités chargés d'assurer le suivi technique de l'activité.

Or, le syndicat n'a rédigé un premier projet de règlement intérieur qu'en 2015, soit près de quatre ans après le début d'exploitation du service. Ce projet précisait notamment que la date et l'ordre du jour des réunions du comité étaient fixés d'un commun accord entre les parties. Un relevé de décisions devait être rédigé dans un délai de deux semaines après chaque réunion du comité, alternativement par l'une ou l'autre partie. Aucune disposition ne réglait la question de la présidence du comité ni n'envisageait la création de sous-comités.

³² L'avenant n° 6 a modifié la fréquence de réunion du comité de suivi qui s'est désormais tenu tous les 90 jours.

Cependant, le projet de règlement intérieur a été rejeté par la société Autolib' qui souhaitait notamment que le comité soit co-présidé par le président du syndicat et le président de la société. Cette demande n'était pas acceptable par le syndicat auquel il incombait, en qualité de concédant, de piloter la concession. Le comité de suivi visait en effet à permettre au SAVM de suivre précisément et régulièrement l'activité du concessionnaire afin de lui permettre d'apprécier les évolutions en cours décidées par le concessionnaire et d'anticiper les décisions éventuelles à prendre.

Un second projet a été élaboré en 2017 mais il n'a pas abouti non plus. Faute de règlement intérieur les parties n'ont jamais pu s'entendre sur la forme que devait prendre le compte rendu des réunions du comité. Aussi, aucune d'elles n'a donné lieu à un compte rendu validé par le concédant et le concessionnaire.

Interrogée sur les motifs du défaut de compte rendu, la société Autolib' explique n'avoir jamais été en mesure de s'accorder avec le syndicat sur ce point. « *C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter de longues négociations avec le SAVM sur le contenu du procès-verbal, nous avons répondu systématiquement au SAVM que le document qu'il nous faisait parvenir était leur propre compte rendu et son envoi ne valait aucune reconnaissance ou acceptation de notre part. C'est la raison pour laquelle nous fondions de grands espoirs sur l'émergence d'un règlement intérieur qui n'a pu être entériné en raison du blocage du SAVM.* »

Il n'est pas possible en conséquence de connaître précisément les décisions prises par le comité pour restaurer l'équilibre de la concession et la façon dont elles ont été appliquées ou pas par le délégataire. Seuls les courriers échangés entre le concessionnaire et le concédant permettent d'éclairer la nature des débats et de comprendre l'incapacité des parties à trouver des solutions efficaces aux difficultés rencontrées par le service³³.

Ainsi, l'incapacité des parties à s'entendre sur un règlement intérieur du comité de suivi et sur la forme des comptes rendus de ses réunions fait douter du bon fonctionnement dudit comité et illustre la difficulté du syndicat et de la société à dialoguer et à trouver des compromis dans l'intérêt de la concession.

3.2.2 L'absence d'actualisation du plan d'affaires initial malgré le retard de déploiement du service

Le déploiement complet du service n'a été effectif que le 27 juillet 2016, date de réception de la 1 098^{ème} station, soit plus de quatre ans après la date fixée dans la concession et le plan d'affaires. Le 31 décembre 2012, le service ne comprenait encore que 751 stations, soit 68 % seulement des 1 098 stations prévues. Un tel retard a eu nécessairement pour effet un nombre d'abonnements et un nombre de locations de véhicules très inférieurs aux prévisions initiales. Cependant, aucun avenant n'en a tiré les conséquences pour le PAI qui n'a pas été modifié.

Tableau n° 7 : Nombre d'abonnements et de locations (2012/2013) comparé à la prévision initiale

	2012		2013	
	PAI	Réalisé	PAI	Réalisé
Nombre d'abonnements	141 750	50 575	193 494	75 346
Taux de réalisation de la prévision (PAI) (en %)	35,7		38,9	
Nombre de locations / jour	18 793	2 684	25 922	7 230
Taux de réalisation de la prévision (PAI) (en %)	14,3		27,9	

Source : CRC à partir des rapports d'activité et du plan d'affaires initial

³³ Un comité de pilotage (COPIL) s'est réuni régulièrement durant toute la durée d'exploitation du service. Mais ce comité était une instance à vocation purement technique qui n'a jamais abordé les problèmes majeurs de la DSP (pilotage, situation financière, développement du service, etc.).

Le PAI reposait sur une prévision volontariste basée sur un nombre élevé d'abonnés et de locations de véhicule. Ces objectifs n'ont pu être atteints durant les deux premières années de fonctionnement du service (2012 et 2013) en raison notamment du retard de déploiement. En 2013, le nombre d'abonnés dépassait à peine 32 % de la prévision et celui des locations n'atteignait pas 30 %. En conséquence, le chiffre d'affaires cumulé pour les années 2012 et 2013 n'a pas dépassé 20 % de la prévision inscrite dans le PAI.

Tableau n° 8 : Évolution du chiffre d'affaires comparée à la prévision initiale (PAI) 2011/2013

En milliers d'€	2011	2012	2013	Cumul
CA Abonnements		1 529	4 111	5 640
CA Locations		5 799	15 301	21 100
Autres produits		100	496	596
CA brut	111	7 428	19 908	27 447
Gestes commerciaux		256	923	1 179
CA net	111	7 172	18 985	26 268
CA prévisionnel PAI	2 961	54 056	74 541	131 558
Réalisé/PAI (en %)	3,78	13,26	25,47	19,9

Source : CRC à partir des rapports d'activité du délégataire

La chambre observe que, constatant l'impossibilité pour le concessionnaire de réaliser la totalité des stations dans les délais prévus par le contrat, le syndicat a conclu avec la société Autolib' plusieurs avenants différant de plus de trois ans le déploiement complet des stations. Il n'a cependant pas tiré les conséquences de ce retard en termes d'utilisation du service (nombres d'abonnements et de locations) et n'a pas demandé au concessionnaire de modifier son plan d'affaires dont les objectifs étaient devenus totalement obsolètes.

3.2.3 L'incapacité du syndicat à faire respecter les règles de la concession par la société

3.2.3.1 L'information tardive du syndicat par la société sur l'ampleur du déficit

À la fin de l'année 2013, les comptes de la concession affichaient, selon le rapport d'activité de la société Autolib', un déficit net de 125 M€, soit plus de deux fois et demi le montant des pertes que le concessionnaire s'était engagé à assumer dans le cadre de la DSP³⁴.

Malgré ce résultat préoccupant le concessionnaire n'a transmis au syndicat ni en 2012 ni en 2013 les plans d'affaires actualisés et les tableaux de bord pourtant exigés par la convention de DSP : « *Le Concessionnaire s'engage à tenir un tableau de bord permettant de rapprocher les estimations du Plan d'Affaires Conventionnel par rapport aux données réelles. [...] Le Plan d'Affaires Actualisé sera établi annuellement et chaque fois qu'il est nécessaire de tenir compte d'évènements nouveaux tels qu'une modification de périmètre, une dégradation notable de la situation financière due à des évènements imprévus, l'adhésion d'une nouvelle commune au Syndicat mixte* » (article 41.2 de la DSP).

Le syndicat n'a été informé de l'importance du déficit que lors de la réception mi-2013, soit plus de 18 mois après le début de l'exploitation, du premier rapport annuel du délégataire retraçant l'activité du service en 2012.

Il a attendu le mois de juin 2014 pour réclamer au délégataire l'actualisation du plan d'affaires initial. Il n'a jamais pu obtenir de celui-ci la transmission du tableau de bord prévu à l'article 41.2 du traité de concession, destiné à permettre le rapprochement entre les prévisions du PAI et les résultats effectifs du service.

³⁴ Le déficit cumulé affiché par le rapport d'activité du délégataire était de 125 M€ fin 2013. Le premier plan d'affaires actualisé produit en 2014 ramène ce déficit à 104 M€.

En outre, les plans d'affaires actualisés remis par le concessionnaire à partir de 2014 se sont révélés inexploitables car les prévisions retenues n'étaient pas élaborées à partir des conditions réelles d'exécution du service mais intégraient des mesures nouvelles qui n'avaient pas été validées par le SAVM au préalable.

Si la société avait remis des plans d'affaires actualisés élaborés à partir des conditions d'exploitation prévues au contrat de concession, le risque de dépassement du seuil de 60 M€ aurait été identifié par le syndicat dès l'année 2014.

3.2.3.2 L'absence de saisine par le syndicat du comité de conciliation face aux manquements du concessionnaire à ses engagements

Durant les sept années d'exploitation du service, le concessionnaire n'a pas réellement recherché les moyens de restaurer l'équilibre financier du service. Il n'a, en effet, pas respecté nombre de ses engagements résultant du plan d'affaires annexé au traité de concession. Trois exemples illustrent cette attitude du concessionnaire.

➤ Le concessionnaire n'a pas procédé à la recapitalisation de la société Autolib'

Comme indiqué *supra*, le plan d'affaires prévoyait une recapitalisation à hauteur de 10 M€ en 2013, nécessaire pour restaurer les capitaux propres de la société. Celle-ci n'a pas été effectuée à cette date. Le déficit de la concession ne cessant de se creuser, le concessionnaire a informé à plusieurs reprises le syndicat de son intention de procéder à une recapitalisation plus importante que prévu, soit de 190 M€ en 2015 et 2016, mais elle n'a jamais été réalisée. Cette absence de recapitalisation de la société, contraire aux engagements pris, a entraîné l'imputation de frais financiers importants (11 M€) sur les comptes de la concession. Le syndicat s'en est inquiété dès 2014 mais il n'a jamais pu obtenir du délégué qu'il se soumette aux dispositions du plan d'affaires qui faisait pourtant de la recapitalisation de la société une condition de l'équilibre économique de la concession.

➤ Le concessionnaire a amorti sur les comptes de la concession les systèmes d'information dont il demeurait propriétaire

Le plan d'affaires prévoyait que le concessionnaire réaliserait les stations et les centres de maintenance et d'accueil, d'une part, et mettrait en place les systèmes d'information pour l'exploitation du service d'autopartage, d'autre part. Ces investissements, estimés à 84,3 M€, devaient être effectués durant les premières années d'exploitation du service.

Les investissements relatifs aux systèmes d'information étaient estimés à 15,4 M€ dans le projet du délégué, exposé dans sa réponse à l'appel d'offres, qui prévoyait l'acquisition d'un ou plusieurs progiciels disposant des fonctionnalités nécessaires à la gestion de l'ensemble du service d'autopartage. Or, les plans d'affaires actualisés n'ont cessé d'augmenter le montant prévisionnel des investissements informatiques, qui s'élevait à plus de 62 M€ dans le plan de 2016, soit quatre fois l'estimation initiale. Le concessionnaire a expliqué cette évolution par l'impossibilité de trouver sur le marché des progiciels adaptés aux besoins du service Autolib'. Il a donc confié le développement du système d'information à une filiale du groupe Bolloré sans informer préalablement le syndicat des conséquences de cette décision.

Tous les coûts de développement et d'amortissement du système d'information ont été imputés sur les comptes de la DSP. Le syndicat a contesté cette imputation parce que, d'une part, le système d'information était un bien propre de la filiale du groupe Bolloré qui l'avait développé. D'autre part, il profitait à des services d'autopartage créés par le groupe dans d'autres villes, en France (Lyon, Bordeaux) et à l'étranger.

Le syndicat s'est inquiété de la dérive des coûts informatiques dès la remise par le concessionnaire du premier plan d'affaires actualisé en 2014. Cependant, la société Autolib a toujours refusé de discuter de la nécessité de financer de nouveaux développements au motif que le déficit du service ne cessait de se creuser au fil des années. Elle a continué d'imputer les coûts de développement sur les comptes de la DSP, acceptant seulement d'octroyer des remises commerciales chaque fois que le système d'information serait utilisé par un autre service d'autopartage piloté par une société du groupe Bolloré.

- Le concessionnaire n'a cessé d'accroître le parc des véhicules alors que les abonnements et les locations demeuraient très inférieurs aux prévisions

Le plan d'affaires initial reposait sur une durée moyenne de trajet de 50 minutes et une utilisation soutenue des véhicules mis à disposition des usagers. Cependant, de fait, cette durée a été de l'ordre de 40 minutes. Compte tenu d'un nombre d'abonnements et de locations inférieurs aux prévisions (cf. *supra*), il en est résulté une utilisation des véhicules moins importante que dans le modèle économique initial : le nombre moyen de locations par jour et par véhicule a oscillé entre 2 et 4 alors que la prévision était de 11 locations ; la durée quotidienne d'utilisation des véhicules a varié entre 1,3 et 2,6 heures alors que le plan prévoyait une durée de 9 heures par jour.

Ces résultats d'activité n'ont pas empêché le concessionnaire d'accroître dans des proportions importantes le parc de véhicules, provoquant une augmentation des charges de location et de maintenance et une diminution corrélative du chiffre d'affaires par véhicule (12,11 € en 2017 contre 31,03 € dans la prévision initiale).

Le syndicat est intervenu à plusieurs reprises auprès du concessionnaire lui demandant de stabiliser le parc de véhicules dans l'attente d'une augmentation du nombre d'abonnements et de locations. Néanmoins, le parc n'a cessé d'augmenter sur la période 2013/2016.

Le traité de concession avait mis en place un mécanisme de résolution des conflits. En cas de litige et d'une incapacité du comité de suivi à dégager un consensus, les parties pouvaient saisir un comité de conciliation, composé de trois personnalités extérieures à la concession, pour rechercher une solution acceptable par le syndicat et la société Autolib'. Or, en dépit du creusement continu du déficit de la concession et des perspectives toujours plus sombres des plans d'affaires actualisés, le syndicat n'a pas eu recours au comité de conciliation.

Tableau n° 9 : Évolution du résultat de la concession (en milliers d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Retraitements fin de concession
Résultat net	- 13 230	- 48 918	- 42 721	- 24 374	- 29 881	- 29 252	- 21 633	- 14 064	- 10 941
Résultat cumulé	- 13 230	- 62 148	- 104 869	- 129 243	- 159 124	- 188 376	- 210 009	- 224 073	- 235 014

Source : CRC à partir du compte de clôture de la concession

Tableau n° 10 : Perspective de résultat en fin de concession

En milliers d'€	PAI	PAA 2014	PAA 2015	PAA 2016	PAA 2017
Résultat prévisionnel cumulé	+ 56,4	+ 5	- 42,2	- 179,3	- 293,7

Source : CRC à partir des plans d'affaires actualisés

C'est la société Autolib' qui a saisi le comité de conciliation face à l'impossibilité pour les parties de s'accorder sur le plan d'affaires de 2016 qui prévoyait un déficit à terminaison très supérieur aux 60 M€ de pertes que le délégataire s'était engagé à assumer dans la concession.

Le syndicat n'avait pas approuvé cette démarche, estimant « que les discussions entre les parties sur le Plan d'Affaires Actualisé 2016 ne sont pas achevées et que le constat mérite d'être affiné afin de trouver des solutions d'amélioration du PAA proposé ». Le syndicat paraissait oublier qu'aucun des plans d'affaires précédents (2014, 2015 et projets de juillet et octobre 2016) n'avait pu être approuvé en raison de désaccords persistants entre les parties.

Il est regrettable que le syndicat n'ait pas saisi le comité de conciliation dès l'apparition des premiers désaccords avec le concessionnaire sur la dérive de certaines dépenses et les mesures à prendre pour restaurer la situation financière du service d'autopartage.

3.3 Les conditions de la résiliation du contrat de concession

3.4 L'échec de la tentative de conciliation

3.4.1 Les circonstances de la saisine du comité de conciliation

Le refus du syndicat d'agréer le plan d'affaires présenté en 2016 par la société Autolib' a conduit cette dernière à saisir en avril 2017 le comité de conciliation³⁵ sur le désaccord persistant entre les parties. Alors que les travaux du comité avaient débuté, le concessionnaire a remis au syndicat le 11 décembre 2017 un nouveau plan d'affaires actualisé (PAA 2017) qui présentait une situation plus dégradée encore que le précédent, le déficit prévisionnel à terminaison passant de 179,3 M€ dans le PAA 2016 à 293,7 M€ dans le PAA 2017. Le concessionnaire précisait que, « compte tenu du résultat net cumulé négatif estimé dans ce plan d'affaires, nous faisons le constat que le retour à un montant de pertes inférieur à 60 M€ au terme de la concession sans compensation financière du concédant est impossible ».

3.4.2 Position des parties communiquées au comité de conciliation

Avant d'engager ses travaux, le comité de conciliation a invité les parties à synthétiser leurs positions sur les motifs du désaccord.

3.4.2.1 Position du concessionnaire

En préambule, la société exposait que le groupe Bolloré avait décidé d'être candidat à l'attribution de la DSP pour démontrer la qualité des technologies qu'il avait développées : « *Lorsque le Syndicat Mixte Autolib' a lancé au début de l'année 2010 un appel d'offres d'autopartage de véhicules électriques, il nous a semblé opportun de concourir afin de démontrer, dans un cadre d'utilisation intensive de notre véhicule, la pertinence de nos choix technologiques*³⁶ ».

Elle exposait ensuite que le caractère innovant et unique du service avait rendu difficile la réalisation des prévisions de recettes et de charges. Le plan d'affaires initial avait donc été établi « *sur la base d'éléments dont il disposait au moment de la réponse à l'appel d'offres et d'hypothèses dont il estimait possible la réalisation* ». C'est la difficulté à réaliser des prévisions qui avait conduit les parties à prévoir une clause limitant la responsabilité financière du concessionnaire à 60 M€ de pertes.

³⁵ Selon l'article 70 de la DSP, le comité de conciliation était composé de trois membres. Chaque partie désignait un membre, le troisième, qui assurait la présidence du comité était choisi d'un commun accord par les deux membres précédemment désignés.

³⁶ Note de présentation du 27 juin 2017 au Comité de conciliation.

Le concessionnaire prétendait avoir informé chaque année le syndicat de l'évolution de ses comptes et du fonctionnement du service dans un rapport et un bilan fonctionnel dans lesquels figurait le compte de résultat de la concession.

Il précisait également : « *après 24 mois d'exploitation complets et après l'arrêté des comptes 2013, il nous a semblé nécessaire de ré-estimer notre plan d'affaires [...]. Celui-ci faisait ressortir un résultat net cumulé de 4,9 M€ (soit un écart de 51,5 M€ par rapport au plan initial). Il est primordial à ce stade de préciser que ce résultat avait été arrêté sous conditions d'octroi de paiement des réservations, de la possibilité pour nos véhicules de rouler sur les voies de bus, de l'augmentation régulière de nos tarifs. Ces conditions n'ayant été que très partiellement obtenues par la suite, il n'est donc pas normal que les plans qui ont été envoyés au Syndicat les 19/06/2015, 06/07/2016 et 22/11/2016 aient clairement mis en évidence un accroissement des déficits cumulés. [...]* ».

Le concessionnaire affirmait enfin que le seul reproche formulé par le syndicat concernait la hausse des investissements informatiques. Or, celle-ci s'expliquait par « *une sous-estimation des coûts initiaux liée à l'impossibilité de recourir à des progiciels d'autopartage, l'amélioration constante des fonctionnalités du service et l'intégration dans le Système d'Information de fonctions de supervision et de contrôle permettant de générer des gains de productivité sur le terrain sans lesquels la baisse des charges d'exploitation n'aurait pu être réalisée* ».

La société Autolib' demandait au comité de valider le plan d'affaires actualisé et de conclure au « défaut d'intérêt économique » de la concession entraînant son indemnisation à hauteur des pertes passées et à venir au-delà de 60 M€.

3.4.2.2 Position du concédant

Le syndicat reprochait d'abord au concessionnaire des erreurs de calcul dans le plan d'affaires de 2016. Il relevait aussi la persistance des dépenses injustifiées dans les comptes de la DSP et contestées depuis longtemps par le syndicat, notamment des dépenses informatiques de 62 M€ en 2016 au lieu de 15 M€ inscrits dans le PAI, et des frais financiers prévus à hauteur de 13,9 M€ sur la période 2016-2023 alors que le syndicat avait donné son accord pour la recapitalisation de la société Autolib' (cf. *supra*). Le syndicat concluait que le plan d'affaires n'était pas acceptable en l'état.

3.4.3 Les propositions du comité de conciliation et leur rejet par la société Autolib'

Le 17 janvier 2018, à l'issue de nombreux échanges avec les parties, le comité a proposé trois mesures pour régler le litige :

- La limitation des pertes à venir de la concession : différentes mesures, proposées par les parties lors des échanges avec le comité, ont été reprises par celui-ci.

Tableau n° 11 : Évaluation des mesures correctives proposées par le comité de conciliation

Mesures	Impact financier sur la durée de la concession (en M€)
Diminution de la redevance pour occupation de la voirie	20
Fermeture des stations sur voirie dépourvues d'intérêt économique	20-25
Fermeture des stations en parking dépourvues d'intérêt économique	2
Indemnisation des fermetures de stations dues à des causes extérieures	5
Indemnisation du vandalisme	5
Hausse de la tarification des recharges	3
Campagne promotionnelle sur le mobilier urbain	3
TOTAL	58-63

Source : *Rapport du comité de conciliation*, p. 31.

- La répartition des pertes accumulées depuis le début d'exploitation du service : le comité de conciliation a estimé que « *le versement d'une compensation par le concédant au concessionnaire pour le passé [était] nécessaire afin de compenser les pertes, les seules mesures envisagées pour le futur ne pouvant suffire. [...] la compensation à verser par le Concédant au Concessionnaire au titre de l'apurement du passé serait de l'ordre de 88 M€ (soit environ 79.000 € par station)*³⁷ ».
- La suppression pour l'avenir de la clause limitant la prise en charge des déficits par le concessionnaire à hauteur de 60 M€ : sous réserve du versement par le concédant d'une compensation de 88 M€ pour solde du déficit accumulé entre 2011 et 2017, le concessionnaire devait accepter de prendre en charge les éventuels déficits à venir jusqu'à l'échéance de la concession.

Les propositions du comité ont été agréées par le syndicat mais pas par le concessionnaire qui a émis la contre-proposition suivante : « [...] *Il est d'abord impératif que nous soyons indemnisés à hauteur des déficits supportés par le délégataire depuis l'ouverture du service soit un montant d'environ 150 M€, déduction faite des 60 M€ qui sont à notre charge. Viendrait s'ajouter à celui-ci une quote-part à déterminer de la perte de l'exercice 2018 déjà engagé (que nous estimons à 15 M€ pour 12 mois). Ces montants seraient étalés linéairement sur la durée résiduelle de la concession par annuité constante.*

En cas d'accord sur cette indemnisation du passé et sur la base d'une mise en œuvre rapide des mesures permettant l'amélioration de la rentabilité du service [...], nous pourrions consentir à assumer la totalité de la responsabilité financière future de l'exploitation. [...]

Nous souhaitons proposer, par ailleurs, un schéma alternatif dans lequel nous pourrions amender le montant de l'indemnisation au titre du passé (de 150 M€ à 110 M€). En contrepartie, le délégant conserverait l'entièvre responsabilité financière des pertes à venir. [...] ».

Cette proposition, très en-deçà des conclusions finales du Comité de conciliation, n'était pas acceptable pour le syndicat. Aucun accord n'a donc pu être trouvé entre les parties à l'issue de la mission de conciliation.

3.5 La résiliation de la convention de DSP et la demande d'indemnisation du concessionnaire

3.5.1 La notification par le concessionnaire du défaut d'intérêt économique de la concession

Le 25 mai 2018, la société Autolib' a notifié au syndicat le défaut d'intérêt économique de la concession et a demandé en conséquence le versement de la compensation financière prévue à l'article 63 de la convention de DSP. L'article 63.2.1 définit le défaut d'intérêt économique comme suit : « *Les Parties conviennent que la Concession ne présente pas d'intérêt économique lorsque le Plan d'affaires Actualisé ne permet pas de constater le retour à un montant de pertes inférieur à 60 M€ au terme de la Concession* ».

³⁷ Le comité de conciliation précisait que ce chiffrage n'était en aucune manière l'estimation d'un préjudice réel et qu'il ne résultait ni d'un calcul mathématique rigoureux et incontestable ni d'une appréciation des responsabilités respectives du concédant et du concessionnaire ou d'une décision d'ordre juridique, pouvoir dont le comité était dépourvu.

Cette situation était démontrée selon le concessionnaire par les plans d'affaires. En conséquence, conformément aux stipulations de l'article 63.2.2 de la convention, le concédant devait s'engager à « *procéder, dans un délai de 3 mois à compter de ladite notification, au versement d'une compensation financière correspondant à la différence entre le résultat net cumulé négatif jusqu'au terme de la concession tel que prévu dans le plan d'affaires actualisé et le montant de 60 M€ de pertes, le solde de cette différence étant divisé par le nombre d'années de la concession restant à courir et versé chaque année au concessionnaire par le concédant* ».

Le plan d'affaires actualisé de 2017 tablait sur une prévision de déficit cumulé à terminaison de 293,7 M€. Le concessionnaire enjoignait donc le syndicat de lui verser la somme de 293,7 M€ - 60 M€ = 233,7 M€.

En demandant au concédant le versement de la compensation financière au titre de l'article 63.2.2 de la DSP, le concessionnaire omettait de prendre en compte l'alternative de l'article 63.3 qui permettait au syndicat de refuser de payer la compensation, cette décision entraînant la résiliation immédiate de la concession.

3.5.2 Le rejet de la demande de compensation par le syndicat

Devant cette demande, le syndicat se trouvait face à une alternative. D'une part, il pouvait agréer le plan d'affaires de 2017 incluant une prévision de déficit à l'échéance de la concession de 293,7 M€ et accepter la compensation demandée. Dans ce cas, la convention l'obligeait à verser dans un délai d'un mois 1/5^{ème} de la compensation demandée dont le montant serait révisé chaque année jusqu'en 2023 au vu des résultats actualisés de la concession.

D'autre part, le syndicat pouvait refuser de payer la compensation demandée et déclencher l'application de l'article 63.3 de la convention selon lequel : « *Si le concédant ne souhaite pas verser les compensations spécifiées à l'article 63.2.2 et après un délai d'un mois à compter de la réception par le concédant de la notification prévue à l'article 63.2.2 faite par le concessionnaire ou, le cas échéant, de l'avis du Comité de conciliation prévu à l'article 63.2.5, les parties conviennent que la concession sera résiliée à cette date, et le régime d'indemnisation de l'article 61 s'appliquera* ».

Le comité syndical, réuni le 21 juin 2018, a refusé le paiement de la compensation financière. En conséquence, la concession a été résiliée à la date du 25 juin 2018.

Un protocole a été signé entre les parties pour convenir des modalités d'arrêt, techniques, financières et opérationnelles du service. Dans ce protocole la Société Autolib' s'engageait à conduire un processus d'arrêt progressif de l'activité compte tenu des contraintes opérationnelles et techniques d'exploitation et de la nécessité d'informer les abonnés. Pour ce faire, il était décidé que la société cesserait l'exploitation le 31 juillet 2018 et procèderait au retrait de l'ensemble des véhicules et à la fermeture des stations, du centre d'accueil et des bornes de recharge au plus tard le 31 août 2018.

Durant cette période la société demeurait responsable de l'activité d'exploitation du service. Les produits et les charges de l'activité lui revenaient mais le syndicat acceptait de lui rembourser le déficit d'exploitation constaté entre le 26 juin 2018 et le 31 juillet 2018, dans la limite de 1,9 M€. Cette somme a effectivement été mise en règlement par le syndicat le 27 juin 2019 dès réception des justificatifs requis.

Suite à la résiliation de la concession, la société Autolib' a demandé le paiement des indemnités dues au titre des articles 61 et 63 de la DSP, dont elle estimait le montant à 235,24 M€ se décomposant ainsi :

- une indemnité correspondant à la valeur nette comptable des actifs non encore amortis (16,86 M€) ;
- une indemnité relative aux coûts de résiliation des contrats en cours conclus pour l'exécution de la concession (43,37 M€) ;
- une indemnité au titre des pertes accumulées entre 2011 et 2018 déduction faite de la somme de 60 M€ (235,01 M€ - 60 M€ = 175,01 M€).

Le syndicat a informé la société Autolib' qu'il acceptait le principe du versement des indemnités correspondant à la valeur nette comptable (VNC) des biens de retour et aux coûts de résiliation anticipée des contrats conclus avec des tiers pour l'exécution de la DSP mais demandait la justification du montant des évaluations.

En revanche, le syndicat a refusé d'indemniser l'ancien concessionnaire des déficits cumulés de la concession au-delà de 60 M€ au motif que cette compensation n'était due que dans le cas de la mise en jeu de l'article 63.2.2 de la convention lorsque, l'absence d'intérêt économique ayant été constatée, les parties décidaient néanmoins de continuer l'exploitation du service. Selon le syndicat, « *il ressort de la lecture combinée de l'article 61 et de l'article 63.3 de la DSP que cette dernière n'ouvre pas, de manière générale, au profit du concessionnaire, un droit à compensation financière au-delà du seuil de pertes de 60 M€. Ce droit existe uniquement en cas de poursuite de la DSP sur le fondement de l'article 63.2.2* ». « *La résiliation étant intervenue sur le fondement de l'article 63.3, le syndicat n'est pas fondé à verser l'indemnité réclamée au titre du poste (vi) de l'article 61 de la DSP* »³⁸.

Un accord concernant le montant des indemnités à verser par le syndicat au concessionnaire n'avait pu être trouvé par le parties au moment de l'adoption par la chambre du présent rapport, la société Autolib' n'ayant pas fourni tous les justificatifs nécessaires à l'agrément de la demande d'indemnisation par le syndicat.

3.6 La constitution d'une provision relative à l'indemnité demandée par l'ex-délégataire

La structure du budget principal du syndicat, consacré aux opérations financières intéressant le service de mise à disposition d'automobiles en libre-service, sera à l'avenir profondément modifiée. Pour équilibrer ce budget, le syndicat doit désormais appeler des contributions de ses membres. Lors du comité syndical du 14 décembre 2018, ceux-ci ont voté une contribution annuelle au service Autolib' de 2 600 € par station, représentant une recette totale de 2,9 M€. Cette somme doit, selon le rapport d'orientation budgétaire de 2019, permettre de couvrir les dépenses relatives à la résiliation de la DSP mais aussi l'ensemble des dépenses de fonctionnement, composées des charges de personnel et des frais généraux, ainsi que le remboursement du capital de l'emprunt à hauteur de 1,8 M€ chaque année jusqu'en 2022 et les charges d'intérêts évaluées à 292 000 € en 2019.

Le rapport expose également qu'il est « *impératif de procéder à la constitution d'une provision pour litiges et contentieux visant à couvrir l'indemnité de résiliation que le syndicat aura à payer dans le futur* ». Le montant de cette provision, estimé à 20 M€, fera l'objet d'un deuxième appel à contribution des collectivités adhérentes.

³⁸ Lettre du SAVM du 27 novembre 2018 à la SA Autolib'.

Cette provision est nettement inférieure aux indemnités réclamées par l'ex-délégué. En effet, outre l'indemnité correspondant au déficit cumulé de la concession au-delà de 60 M€, que le syndicat refuse de payer, l'ex-délégué réclame des indemnités relatives, d'une part, à la valeur nette comptable de l'actif non amorti de la concession et, d'autre part, au coût de l'indemnisation pour rupture anticipée des contrats souscrits avec les tiers pour l'exécution de la DSP. Il estime ces deux indemnités à 16,86 M€ et 43,37 M€ respectivement, soit 60,23 M€ au total. Toutefois, les discussions avec le syndicat n'avaient pas abouti fin octobre 2019 faute pour la société Autolib' d'avoir pu justifier les montants réclamés. La présidente du syndicat a indiqué à la chambre que, si le montant de la provision (20 M€) se révélait insuffisant, elle proposerait sa réévaluation au comité syndical.

4 UN MARCHE VELIB' ETENDU ET INNOVANT AU PRIX D'UNE PREMIERE ANNEE DE SERVICE DEGRADE

La chambre s'est attachée à identifier les caractéristiques et les origines des désordres rencontrés lors de la mise en place du nouveau service de vélos en libre-accès, ouvert à compter du 1^{er} janvier 2018. Elle a contrôlé la régularité du cadre contractuel et des conditions d'exercice de cette compétence par le syndicat mixte.

4.1 Un service nouveau et étendu plus qu'une reconduction du précédent

4.1.1 Une succession de maîtres d'ouvrage pour un marché préparé et lancé tardivement

➤ Un syndicat créé pour permettre à la Ville de Paris de garder la maîtrise de Vélib'

Étendre le service Vélib' sur le territoire métropolitain ne permettait plus à la Ville de Paris d'en rester maître d'ouvrage du fait du transfert de la compétence au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Toutefois, il lui a paru nécessaire, afin d'associer les collectivités visées par le déploiement des nouvelles stations, de créer en 2016 une nouvelle structure : le syndicat mixte d'études Vélib', établissement de coopération intercommunale, chargé de « préfigurer la création d'un syndicat mixte ouvert pour l'exploitation du nouveau service de location de bicyclette » et « [d']engager toute procédure visant à confier l'exploitation du futur service à un opérateur public ou privé »³⁹. Ce syndicat n'a duré que le temps de la procédure d'attribution du nouveau marché Vélib', depuis l'élaboration du dossier de consultation des entreprises, jusqu'au choix du candidat.

Il s'agissait d'une organisation transparente : ce sont les services de la Ville de Paris qui, mis à disposition, ont conduit la passation du nouveau marché, depuis la définition initiale du cahier des charges jusqu'à l'attribution. « Le syndicat d'études, appuyé par la direction de la voirie et des déplacements (DVD), la direction des finances et des achats (DFA) et la direction des affaires juridiques (DAJ) coordonnées par la secrétaire générale adjointe, a mené l'appel d'offres. La Présidente du syndicat a désigné le directeur de la DVD pour présider le comité du dialogue compétitif »⁴⁰.

Enfin, c'est le syndicat Autolib', devenu syndicat Autolib' et Vélib' métropole (SAVM) qui, par une « mise au point », va devenir le maître d'ouvrage public, chargé de l'organisation concrète des relations contractuelles avec le titulaire, pour les 15 ans du marché. Les compétences acquises par la Ville de Paris, tant par le suivi du premier marché Vélib' qu'à travers la définition des besoins de Vélib'2, ne seront que partiellement transférées au syndicat dont les agents, chargés de mettre en œuvre le nouveau marché, prendront connaissance à l'été 2017 du détail de son contenu⁴¹.

³⁹ Arrêté préfectoral n° 2016-003 du 29 février 2016, puis extension à la ville de Bois-Colombes le 7 mars 2016.

⁴⁰ Inspection générale de la Ville de Paris. DVD, DFA, DAJ sont des directions de la Ville de Paris.

⁴¹ DG SAVM 16 janvier 2019.

➤ Des décisions trop tardives pour garantir une transition sereine

Les travaux préparatoires de l'automne 2014 témoignent « *qu'en décembre, à deux ans de l'échéance du contrat Vélib', la Ville n'a pas encore défini la nature du service (...) et par conséquent n'en maîtrise pas les aspects techniques ni ne connaît les conditions juridiques [de fonctionnement]* »⁴².

Outre le fait que la réflexion débute tardivement, l'arbitrage sur la structure porteuse n'intervient qu'en 2015, ce qui ouvre une période de négociation avec les collectivités pour organiser leur adhésion au syndicat d'études, finalement créé le 29 février 2016. Un mois plus tard (le 1^{er} avril 2016), la Ville de Paris signe la convention de mise à disposition de son personnel pour conduire l'appel d'offres, tandis que le syndicat Autolib' signe une convention de coopération le 5 avril (deux agents plus une demi-journée hebdomadaire de sa directrice générale).

Tandis que s'organisent la gouvernance de la procédure et du futur marché, l'avis d'appel à la concurrence est lancé, le 6 avril 2016, soit à moins d'un an de l'échéance initiale du marché avec Somupi (filiale du groupe JCDecaux). La confusion est telle qu'il faut rectifier l'avis d'appel à la concurrence le 9 mai, pour préciser que le marché n'est pas passé par la Ville de Paris mais par le syndicat d'études.

Le retard impose de prolonger le service Vélib' par la passation d'un avenant qui s'avère difficile à négocier et tend les relations avec la société prestataire. « *Dans un autre contexte, il aurait été possible aux services techniques de profiter de cette période pour mieux comprendre les dimensions techniques qui sous-tendaient le service rendu, afin de sécuriser davantage les parties techniques du cahier des charges du futur marché* »⁴³.

La mise en place d'une équipe projet dans les services de la Ville de Paris ne permet pas de maîtriser les délais tandis que les collectivités préparent progressivement le transfert de leur compétence vélo au syndicat Autolib' qui ne deviendra « Autolib' et Vélib' Métropole » que par sa modification statutaire du 14 novembre 2016.

La procédure choisie, dite de dialogue compétitif, autorise un échange avec les entreprises, pour préciser les caractéristiques du service. Au moment de l'adhésion des collectivités, le processus itératif était en cours et les nouvelles venues ont logiquement voulu prendre part aux décisions qui restaient à venir. Il en a résulté de longues et nombreuses discussions, la Ville de Paris n'étant plus seule décisionnaire. Le calendrier n'avait pas anticipé ces délais de recherche de consensus à plusieurs.

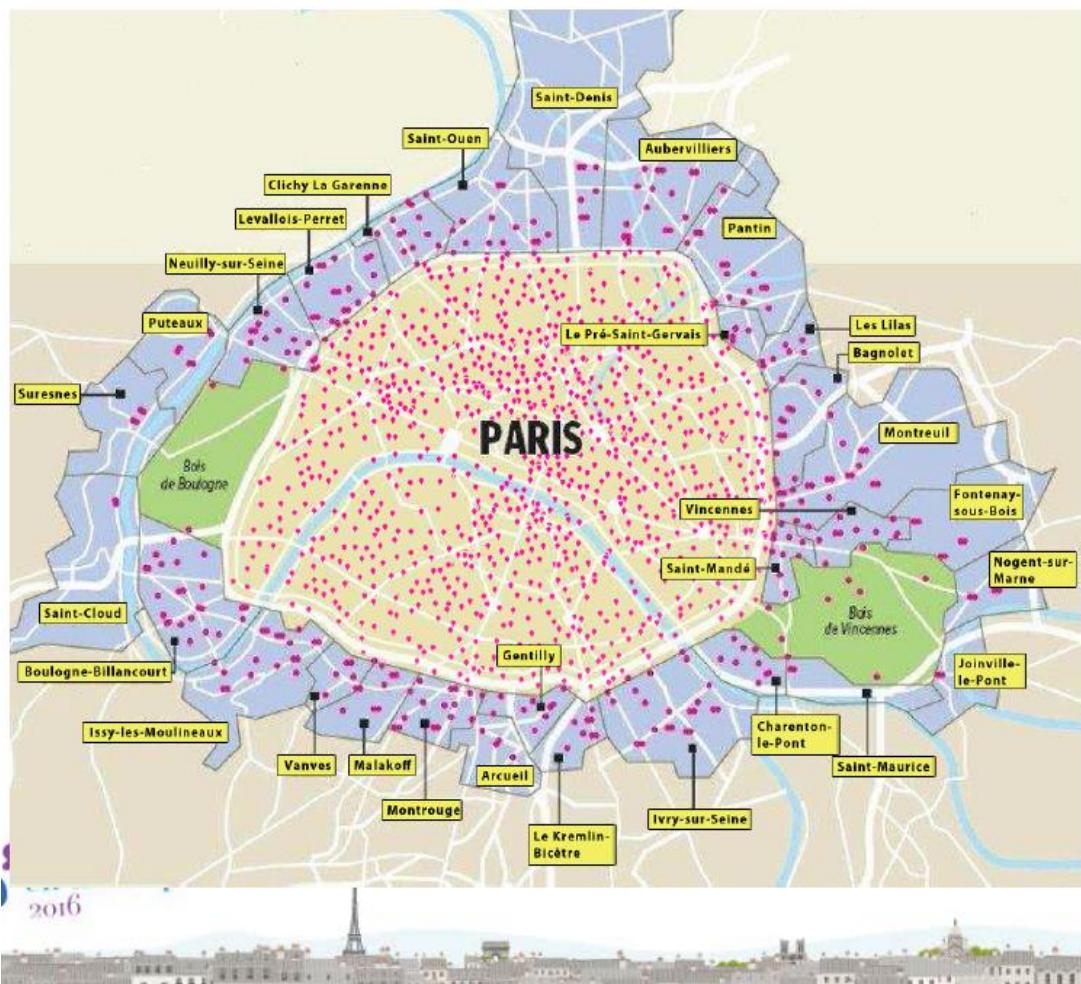
Ainsi, le marché Vélib'2 a été préparé par la Ville de Paris, passé par un syndicat d'études éphémère, puis transféré au SAVM pour signature et exécution. Pour le moins, cette succession de maîtres d'ouvrage n'a pas démontré son efficacité pour assurer le démarrage du nouveau service. Il en est résulté en effet qu'à six mois de l'échéance du premier marché Vélib', soit après la désignation du nouveau prestataire, le SAVM est devenu le maître d'ouvrage, chargé de la relation contractuelle avec ce prestataire, dans le cadre d'un marché qu'il n'a ni conçu ni passé.

⁴² Inspection générale de la Ville de Paris.

⁴³ Inspection générale de la Ville de Paris.

4.1.2 Les opportunités offertes par l'arrivée à terme du premier marché Vélib'

Carte n° 4 : Vélib' 1, implantations



Source : réunion d'information fournisseurs, 3 mars 2016

Le marché prévu pour assurer un nouveau service de vélos en libre-accès à compter du 1^{er} janvier 2018 a fait suite à un premier contrat passé par la Ville de Paris avec la société Somupi dans le cadre de sa politique de transport. Ce premier service Vélib' était associé à la gestion de mobiliers urbains dans un marché prévoyant, d'une part, la mise en place, l'entretien, la maintenance et la gestion des équipements de vélos en libre-service, et d'autre part, la mise en place, l'entretien et l'exploitation de mobiliers urbains d'information. Ce marché reposait sur un financement mixte, résultant, pour partie, de l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains et, pour partie, des recettes provenant de l'activité Vélib' proprement dite. Passé en 2007, il arrivait à échéance le 31 décembre 2017⁴⁴.

Après quasiment dix ans d'existence, le service proposait environ 18 000 vélos et plus de 1 200 stations sur un territoire comprenant la Ville de Paris et trente communes riveraines, dans une limite de 1,5 km, soit 40 500 bornes d'accroche. On dénombrait environ 295 000 abonnés annuels, pour près de 40 millions de déplacements⁴⁵. En dépit de débuts difficiles, notamment en raison de son caractère précurseur, le service connaissait un vif succès et les vélos Vélib' étaient entrés dans l'offre de transports publics.

⁴⁴ Février 2017 initialement, décembre 2017 après avenant.

⁴⁵ Chiffres de l'année 2015, rapport d'audit de l'inspection générale de la Ville de Paris, février 2019.

À partir de l'automne 2014, la Ville de Paris réfléchit à l'après Vélib'⁴⁶. Plusieurs études sont menées, dont celle de l'atelier parisien d'urbanisme (Apur) qui invite à envisager le service Vélib' sur un territoire élargi, présentant des caractéristiques cohérentes en matière de densité de population, d'activités et d'équipements (la métropole au sens urbanistique du terme)⁴⁷.

L'étude réalisée par la direction des finances et des achats de la Ville de Paris en 2015 présente trois hypothèses principales : le simple renouvellement (même service sur le même périmètre), un nouveau service dans le cadre des infrastructures existantes et une liberté totale de conception, y compris avec un nouveau système technique. Elle souligne les incidences du choix sur la continuité du service, d'abord dans le cadre des deux premières hypothèses : soit conserver la totalité du système aboutissant à une « *période de dégradation du service limitée* », soit conserver uniquement les infrastructures sans « *aucune période de dégradation* »⁴⁸. En revanche, la troisième hypothèse, même si elle offrait, grâce à l'enlèvement de tous les matériels, l'opportunité de déployer une solution intégrant les technologies apparues depuis le contrat initial de 2007, impliquait une période de transition entre ancien et nouveau système, avec « *une dégradation de l'offre* ».

Cette troisième solution, doublée de l'extension du service au-delà de son périmètre initial, a finalement été retenue par la Ville de Paris. C'est donc en parfaite connaissance de cause quant à une prévisible dégradation transitoire du service qu'elle a choisi une transformation importante du système Vélib' plutôt qu'une simple reconduction du contrat précédent.

4.1.3 Vélib' 2 : une offre de service nouvelle par un prestataire choisi en raison du prix

➤ Un service innovant

Les principaux objectifs du nouveau marché Vélib' étaient d'étendre le service jusqu'à la desserte de la Métropole du Grand Paris, de déployer des vélos à assistance électrique et de développer un système de gestion qui intègre les innovations technologiques disponibles. Pour répondre à ces attentes, les candidats se sont présentés en groupements d'entreprises, associant des compétences en fabrication, transports, réseau, nouvelles technologies, commercialisation. La procédure de dialogue compétitif a permis d'attribuer ce marché de « *conception, fabrication, pose, mise en service, entretien, maintenance et gestion d'un dispositif de vélos en libre-service* » à un groupement de quatre sociétés complémentaires :

- Smoove, spécialiste du vélo en libre-service, ayant déployé sa solution dans plus de 20 villes en France (dont Montpellier, Clermont-Ferrand, Saint-Étienne) et dans le monde (dont Helsinki, Moscou, Vancouver) ;
- Indigo, leader mondial du stationnement et de la mobilité individuelle, présent sur trois continents et sur tous les types de stationnement ;
- Marfina SL, entreprise de transport public espagnole ;
- Mobivia, leader européen des services automobiles et des nouvelles mobilités, premier vendeur de vélos à assistance électrique en France.

Ce groupement attributaire a créé la société Smovengo, pour mettre en œuvre le marché⁴⁹.

⁴⁶ Inspection générale de la Ville de Paris, rapport Audit Vélib' 2 février 2019.

⁴⁷ En juin 2015.

⁴⁸ Renouvellement Vélib' : *benchmark et sourcing*, Ville de Paris, direction des finances et des achats, 2015.

⁴⁹ Avenant n° 1 du marché, 31 juillet 2017.

Outre des caractéristiques déjà attendues précédemment (robustesse, facilité de nettoyage, homogénéité visuelles de l'ensemble des équipements (vélos et stations), régulation, facturation, etc.), le nouveau contrat prévoit de nombreuses innovations permises par les évolutions technologiques apparues depuis 2007, début du premier marché Vélib' :

- possibilité de surcapacité de certaines stations (dit overflow) ;
- partie du parc en vélos à assistance électrique ;
- stations pour partie autonomes en énergie et permettant le rechargeement des vélos à assistance électrique ;
- points d'accroche pouvant accueillir tous les types de vélos ;
- totems avec écrans tactiles permettant la reconnaissance des pass Navigo ;
- inclusion d'une technologie de l'information et de la communication dans les totems permettant un accès à internet et un accès via un terminal personnel (téléphone, tablettes, etc.) ;
- système de gestion centralisée qui intègre l'ensemble des éléments du service (vélos, stations, utilisateurs, flux d'informations, etc.) ;
- site web, web mobile et des applications mobiles spécifiques ;
- intégration des technologies à venir.

Il était attendu un « *design moderne et renouvelé* », qui contraint le titulaire à « *solicite[r] l'accord du designer Patrick Jouin pour toute modification esthétique du totem ou des points d'accroche* ».

La plupart des attendus devaient être développés pendant la période préparatoire afin d'être opérationnels dès le premier jour d'exploitation, le 1^{er} janvier 2018.

➤ Le prix, critère déterminant dans le choix du titulaire

Deux offres ont finalement été déposées à l'issue de la procédure de sélection. L'important écart de prix (160 M€) a emporté le classement en raison de la pondération de ce critère (40 %) mais aussi du moindre écart entre les deux sociétés sur les autres critères (exploitation - 35 %, conception - 25 %). Classé en première position sur ces deux critères, le groupement JCDecaux France, RATP INTERNATIONAL SA, SNCF PARTICIPATIONS n'a pas été en mesure de rattraper son concurrent, beaucoup mieux classé sur le prix.

Tableau n° 12 : Comparaison des notes

N° critère	Pondération	N° sous-critère	Groupement JCDecaux	Groupement SMOOVEnGO	Meilleure note
1 Prix	40 %	-	7,808	10,000	SMOOVEnGO
2 Exploitation, entretien, maintenance, communication, suivi	35 %	1 régulation	8,600	8,525	JCDecaux
		2 communication et service aux usagers	8,550	7,333	JCDecaux
		3 entretien, maintenance, aspects environnementaux de la gestion	8,650	8,275	JCDecaux
		4 moyens et suivi du service	8,500	7,000	JCDecaux
3 Conception, fabrication, déploiement	25 %	1 qualité des équipements et du système de gestion (vélos, stations, maintenance, régulation)	9,176	9,333	SMOOVEnGO
		2 déploiement	10,000	8,417	JCDecaux
		3 qualité esthétique et intégration paysagère	10,000	8,500	JCDecaux

Source : SAVM

Concernant le critère n° 3, le groupement SMOOVEnGO a obtenu une meilleure note que son concurrent sur la qualité des équipements et de leur système de gestion (sous-critère n° 3.1).

Le montant de l'offre écartée était supérieur de plus de 28 % à celle qui a été retenue (soit + 16 M€ HT par an pendant dix ans).

Malgré les recours déposés par le candidat non retenu visant à mettre en cause les critères de choix du titulaire, la procédure d'attribution a été jugée régulière par le tribunal administratif compétent⁵⁰. Il n'y a plus de contentieux en cours.

➤ **Un prix de base cohérent avec les prévisions**

Prévu pour une durée d'exploitation de 15 ans, le marché a été conclu pour un prix forfaitaire de 478,20 M€ hors taxes. Ce montant est cohérent avec les prévisions établies lors de la définition du besoin. Représentant 31,88 M€ par an, il est du même ordre que le coût du premier marché Vélib', évalué par l'inspection générale de la Ville de Paris (entre 31,62 M€ et 33,70 M€ sur les années 2010 à 2014 par exemple)⁵¹.

Il ne s'agit toutefois que de la partie basse d'une fourchette qui pourrait augmenter de 50 % si l'ensemble des prestations à prix unitaires, envisagées lors de la consultation, étaient commandées (estimées à 239,16 M€ au cours de la consultation), ce qui porterait le montant du marché à 717,36 M€.

En outre, il convient d'ajouter la révision annuelle des prix ainsi que l'intéressement dû au titulaire en fonction des recettes liées aux usagers.

Enfin, pour établir le coût final du marché, il faudra déduire les recettes perçues auprès des usagers et les éventuelles opérations de nommage ou de parrainage que le titulaire est invité à entreprendre.

4.2 Une première année difficile : des causes multiples et des responsabilités partagées

Signé en mai 2017, le nouveau marché prévoyait une période de préparation jusqu'au 31 décembre 2017, pour une mise à disposition des nouveaux vélos au 1^{er} janvier 2018. Toutefois, le service n'a pas atteint son niveau prévisionnel durant toute l'année 2018.

4.2.1 Un net redressement en 2019 après une diminution importante des abonnements, des courses et des recettes due au retard de déploiement du service

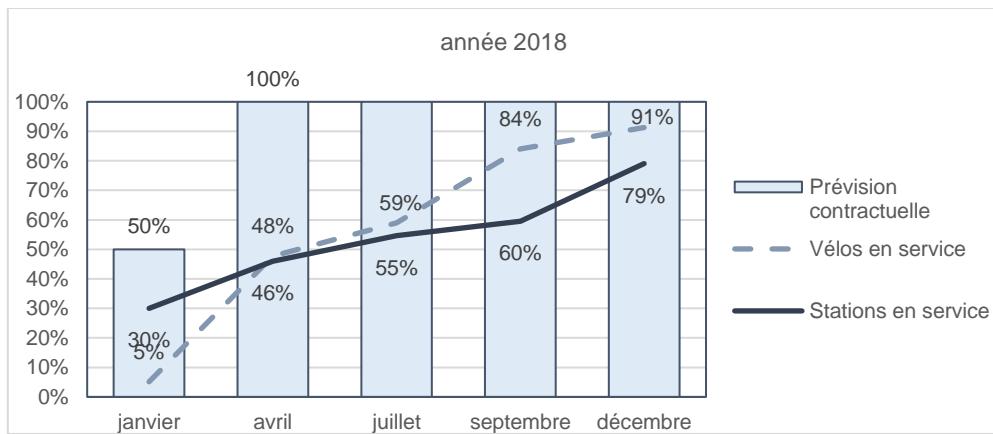
➤ **Un nombre initial de vélos et de stations très en-deçà des engagements**

Le calendrier initial prévoyait l'ouverture de 50 % des stations en janvier 2018 et la mise à disposition de 50 % des vélos, puis un déploiement complet en avril 2018. Cependant, à cette date, seulement 48 % des vélos et 46 % des stations étaient en service au lieu des 100 % prévus. En juillet, les deux indicateurs se situaient entre 55 % et 60 %. En décembre 2018, ils s'approchaient des 100 %, sans toutefois les atteindre.

⁵⁰ Décision du tribunal administratif de Paris le 12 octobre 2018 (n° 1711378).

⁵¹ Audit du contrat Vélib', février 2016.

Graphique n° 1 : Débuts du service Vélib' 2 – disponibilités par rapport aux prévisions



Source : SAVM - Reporting mensuel (sauf vélos en janvier : estimation), calculs CRC

À la fin de l'année 2018, plus de 18 600 vélos étaient inventoriés (dont environ 10 000 sur le terrain et 8 000 en atelier). Lors de l'inventaire de juin 2019, plus de 11 000 vélos étaient en service (et 5 600 en atelier).

Le volume de vélos disponibles s'est donc nettement amélioré. Il serait encore meilleur si plus de 10 000 vélos mis en service n'avaient pas été volés (plus de 28 000 vélos ont été livrés entre le 1^{er} janvier 2018 et le 29 juin 2019).

- Un nombre d'abonnés presque retrouvé

Fin 2017, à l'échéance du premier marché Vélib', le syndicat dénombrait environ 295 000 abonnés longue durée. En janvier 2018, ils n'étaient plus que 99 000, et moins de 145 000 à la fin décembre 2018.

Tableau n° 13 : Abonnements Vélib' longue durée – 2018

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
99 406	113 345	132 458	148 453	146 890	141 083	136 956	135 278	139 084	140 018	141 904	144 840

Source : SAVM - Reporting mensuel, calculs CRC

Après cette première année décevante, la situation a connu une nette amélioration. Mi-septembre 2019, le service dépassait les 250 000 abonnés, soit une augmentation de 68 % en 8 mois.

Tableau n° 14 : Abonnements Vélib' longue durée – 2019

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	19-sept
149 177	158 371	167 550	173 668	183 140	194 864	210 049	222 983	250 431

Source : SAVM au 19 septembre 2019

Dans le même temps, la plupart des offres privées proposées dans Paris *intra muros* ont supprimé leurs services, montrant la capacité de l'offre Vélib' à résister à la concurrence.

- Le nombre de courses en progression

Le nombre de courses mensuelles a été divisé par trois, entre l'année 2017 (entre 3 et 4 millions) et les 6 premiers mois de 2018 (moins de 450 000). Le développement progressif du service a permis de dépasser 1,31 million de courses en octobre. Toutefois, le nombre de courses est retombé à 953 000 en décembre 2018.

C'est en effet à partir de mi-novembre 2018 que des manifestations ont été organisées tous les samedis, contraignant le préfet de police de Paris à demander l'enlèvement des vélos sur un nombre croissant de stations. La société a d'ailleurs demandé une indemnisation de son préjudice.

Malgré ces difficultés, le déploiement des vélos s'est poursuivi (14 000 étaient en service fin août 2019). En septembre 2019, le service a atteint 3 millions de courses, dont 1,3 en vélos à assistance électrique. Ces dernières sont en moyenne un peu plus longues en durée (presque 30 mn contre un peu plus de 20 mn en vélo mécanique) et en distance (3,4 km environ contre 2,5 km).

Fin 2019, le déploiement du nouveau service est équivalent à celui du précédent Vélib' alors que ses caractéristiques techniques sont plus complexes et son périmètre géographique plus étendu.

➤ Des recettes d'usagers multipliées par deux entre 2018 et 2019

L'année 2019 marquera une nette amélioration dans les recettes perçues auprès des usagers : elles devraient atteindre 11 M€ HT (fin octobre, elles s'élevaient à 8,9 M€, contre 3,3 M€ sur la totalité de l'année 2018). Outre la baisse de fréquentation, le résultat de 2018 a été dû aux mesures commerciales accordées pour compenser les discontinuités du service et, selon la société Smovengo, à son incapacité matérielle à assurer une facturation efficace et immédiate tant que le système d'information n'était pas tout à fait opérationnel.

Avec l'amélioration du service, la croissance du nombre d'abonnés et du nombre de courses, les recettes devraient continuer d'augmenter. Pour l'avenir, la chambre invite toutefois le syndicat à la prudence dans ses prévisions budgétaires : avec 13,61 M€ initialement budgétés en 2018 et 14,4 M€ en 2019 les réalisations restent très en-deçà de ce qui était attendu.

4.2.2 Un maître d'ouvrage peu clairvoyant

Interrogés sur les raisons de l'échec du déploiement de Vélib' dans le délai prévu, les dirigeants du syndicat ont admis que le calendrier avait été trop ambitieux (attribution du marché en mai, transition de six mois entre les deux opérateurs sans arrêt du service, validation des prototypes en octobre pour une disponibilité le 1^{er} janvier). Malgré les difficultés durant la première année, le syndicat n'a jamais envisagé d'adapter le calendrier de déploiement, estimant que le titulaire devait en faire son affaire, conformément à ses engagements contractuels.

Toutefois, le maître d'ouvrage a aussi manqué de réalisme en commandant, dès après la notification du marché, 350 stations supplémentaires⁵² par rapport au forfait, soit un tiers de plus que le nombre précédent de stations. Sans résultat, le titulaire a fait valoir, dans plusieurs comptes rendus de réunion, un calendrier déjà très serré, en raison du retard pris dans la procédure d'attribution, et l'impossibilité de saisir cette commande.

De plus, le syndicat n'a pas formulé clairement ses priorités de déploiement et a donné des consignes contradictoires, émanant de la Ville de Paris et de la Métropole du Grand Paris, au moins jusqu'en février 2018. Le titulaire, invité à donner la priorité à l'une ou l'autre partie du territoire, s'est trouvé contraint de demander un arbitrage dont fait état le compte rendu d'une réunion, dans laquelle les représentants de la Ville de Paris ont confirmé qu'il fallait commencer par Paris⁵³.

⁵² Ordre de service n° 3 notifié le 4 juillet 2017.

⁵³ Réunion du 1^{er} février 2018, Ville de Paris / SAVM / Smovengo.

Par ailleurs, le syndicat était très attaché à la « question sociale » et au résultat positif obtenu, avec la reprise des salariés volontaires de la société sous-traitante de Somupi. Selon le compte rendu de la réunion du 2 février 2018, « *la Mairie de Paris et le SAVM remercient Smovengo des efforts réalisés* », et « *la présidente a bien pris note des surcoûts de cette opération sociale, évoqués lors de la réunion avec les maires d'arrondissement le 23.01.2018* ».

À tout le moins, la reprise de ce personnel constituait une priorité pour le maître d'ouvrage dans toute la phase préparatoire de fin 2017 (l'intégration dans les effectifs a eu lieu entre le 26 décembre et le 15 janvier), ce qui a constraint le prestataire à traiter ce sujet alors même que le service n'était pas ouvert comme prévu.

Commande de stations supplémentaires, demande de reprise du personnel, manque de clarté dans les priorités... autant de signes qui témoignent d'un manque de clairvoyance quant à l'urgence de la situation. Il faudra attendre la mi-mars 2018, alors que la société Smovengo est confrontée à une grève visant à obtenir une revalorisation de la prime de nuit et de week-end pour que la Ville de Paris dépêche au syndicat une gestionnaire de crise.

L'ensemble de ces éléments conduisent à constater que les leçons n'ont pas été tirées de l'expérience du premier marché Vélib' qui, lui aussi, avait connu un retard important au démarrage. D'après le syndicat, une partie des personnels à la Ville de Paris, chargés du marché, aurait été mise à sa disposition dès septembre 2017. Au regard du calendrier de déploiement, du volume de travail et des résultats obtenus, cela paraît plutôt tardif.

Simultanément, le syndicat s'est trouvé confronté aux difficultés rencontrées par le service Autolib' durant tout le premier semestre de 2018. Doté d'une équipe administrative restreinte, il n'avait probablement pas toutes les ressources nécessaires pour faire face à deux crises concomitantes.

4.2.3 Un attributaire mal dimensionné au démarrage

A posteriori, les dirigeants de la société Smovengo admettent avoir mésestimé le poids des contraintes extérieures pesant sur la mise en place du nouveau service, notamment :

- les délais de prise de décision par le maître d'ouvrage (validation des prototypes, transmission des ordres de service, etc.) ;
- les délais de mise en œuvre des différents schémas techniques prévus dans le marché (dépose/installation, raccordement électrique, avec ou sans terrassement autonome, etc.) ;
- la coordination des différents intervenants sur la voirie ;
- les caractéristiques du sous-sol et les informations disponibles à ce sujet ;
- l'obtention des certificats de conformité pour ses installations électriques ;
- la qualité de la relation avec l'ancien titulaire ;
- la médiatisation des dysfonctionnements ;
- l'absence de soutien du maître d'ouvrage, refusant d'entériner une possible dégradation du service.

Il en va de même pour son organisation interne, visiblement inadaptée à la phase de déploiement, en raison principalement :

- de moyens humains insuffisants et inadaptés aux compétences nécessaires⁵⁴ ;
- d'une organisation trop cloisonnée ;

⁵⁴ « L'équipe de déploiement a été renforcée (triplement des effectifs) » - compte rendu de la réunion du 1^{er} février 2018.

- d'un système d'information sous-dimensionné au volume de lieux, de courses, d'utilisateurs ;
- d'une capacité de fabrication des vélos insuffisante au regard des engagements ;
- d'une communication maladroite avec l'annonce de réalisations sans cesse repoussées.

Il s'en est suivi un service défaillant dans tous les domaines et des premiers choix de gestion qui n'ont pas atténué la crise.

Ainsi, par exemple, le non raccordement des stations à Enedis a empêché d'assurer la recharge des batteries des vélos électriques. Aussi a-t-il été décidé d'électrifier des stations par batteries, ce qui a créé le besoin nouveau de recharge des stations, détournant une partie du personnel de sa tâche initiale. Toutefois, la décharge des batteries électriques des stations était trop rapide pour permettre la recharge des vélos. Ces derniers devaient alors être rechargés en dehors des stations. Il fallait changer les 370 batteries des totems de station 3 fois par jour. Rétrospectivement, la société estime qu'il eût été préférable de ne déployer que les vélos mécaniques en attendant que la question électrique soit résolue. Au lieu de cela, il a été décidé de poursuivre le déploiement des deux types de vélos, aboutissant au résultat qu'aucun ne fonctionnait correctement.

Par ailleurs, le système d'information initial s'est avéré incapable de répondre aux besoins (déficience de transmission entre les différents éléments des stations, difficultés à reconnaître les vélos, impossibilité d'identifier ceux restés immobiles plus de 24 heures, entre autres). Devant son instabilité et son manque de fiabilité, le titulaire a décidé de développer un nouveau système d'information en mars 2018.

La société Smovengo n'a pas pris immédiatement la mesure de son nouveau chantier. Elle a géré les difficultés en prenant des décisions qui n'ont pas rapidement amélioré la situation.

4.2.4 Un ancien titulaire insuffisamment coopératif

L'attribution du marché à un nouveau titulaire a nécessité une passation de relais avec le précédent opérateur, la société Somupi, filiale du groupe JCDecaux. Quarante-deux comptes rendus de réunions de coordination témoignent d'un travail régulier d'échanges opérationnels entre les différents intervenants du 28 juin 2017 au 5 juillet 2018. Toutefois, si toutes les dispositions ont été prises d'un point de vue prévisionnel et contractuel (informations dans le dossier de consultation des entreprises, fiches de procédure pour le démontage ou la reprise de stations, reprise du raccordement au réseau électrique précédent), le syndicat admet que « *la transmission en biseau* » n'a pas été aussi fluide qu'annoncé.

Tout d'abord, la prolongation du précédent marché a nécessité une « *difficile et longue négociation* [qui, selon l'inspection générale de la Ville de Paris] a obéré la qualité de la relation [des services municipaux] avec le délégataire »⁵⁵.

La société Somupi rappelle que la négociation « *a permis, en six mois, de mettre au point les conditions de prolongation et de sortie d'un marché qui portait alors non seulement sur le dispositif Vélib', mais également sur 1 630 mobiliers urbains d'information* ». Pour sa part, elle « *ne voit pas en quoi les conditions, au demeurant toujours cordiales et respectueuses, dans lesquelles cet accord a été conclu entre les services de la Ville de Paris*⁵⁶ *et la société Somupi, ont pu avoir un impact sur le déroulement opérationnel de la transition, plus d'un an après, avec les équipes du Syndicat et celles du prestataire qu'il a désigné* ».

⁵⁵ Inspection générale de la Ville de Paris.

⁵⁶ Direction des finances et des achats et direction de la voirie et des déplacements.

Toutefois, l'inspection générale de la Ville de Paris estime que « *La négociation de cet avenant a été compliquée par d'autres sujets, notamment les conditions de fin de marché, ce qui explique le long délai (un an et demi) entre l'alerte et la signature de l'avenant. De plus, cette difficile et longue négociation a obéré la qualité de la relation avec le délégataire. Dans un autre contexte, il aurait été possible aux services techniques de profiter de cette période pour mieux comprendre les dimensions techniques qui sous-tendaient le service rendu, afin de sécuriser davantage les parties techniques du cahier des charges du futur marché de services* ».

De plus, les recours formés par le groupe JCDecaux, mandataire du groupement non retenu pour le nouveau marché, ont nécessairement alimenté un climat de défiance. La société ne partage pas cette analyse et précise que « *ce n'est pas parce que ledit groupement a exercé ces actions en justice pour la défense légitime de ses droits, que la société SOMUPI aurait renoncé à exécuter ses obligations conformément au principe de loyauté qui gouverne les relations contractuelles* ».

Cependant, comme le rappelle la société Somupi, la requête en référé précontractuel a été rejetée le 4 mai 2017 mais le jugement au fond, quant à lui, n'est intervenu que le 12 octobre 2018, instaurant jusqu'à cette date une incertitude quant à la désignation du titulaire du marché.

Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires, il a été souligné que « *la société Somupi, et plus largement le groupe JCDecaux, ont mis tout en œuvre pour anticiper et favoriser la reprise du personnel Vélib' par le titulaire du nouveau marché* ». On ne peut que constater, en effet, la succession de démarches entreprises pour faire transférer de plein droit, ce que la société présentait comme « une entité autonome » au sens du code du travail⁵⁷. Dès juillet 2017, la société Somupi a soutenu l'idée que son personnel affecté au service Vélib'1 devait être repris par son successeur⁵⁸. Puis, en dépit des clauses contractuelles du nouveau marché, en dépit du jugement déboutant finalement cette requête⁵⁹, « *le groupe JCDecaux n'a cessé d'œuvrer en faveur du transfert du personnel Vélib', ainsi que la presse s'en est fait l'écho* »⁶⁰.

Outre la presse, les élus du syndicat ont également pris part à la question, comme en témoignent les compte rendus de réunion du comité syndical. La société Somupi souligne en outre que « *les difficultés rencontrées ont eu un retentissement national qui a d'ailleurs permis une prise de conscience des pouvoirs publics* ». Effectivement, une question écrite à même été posée à la ministre du travail le 23 novembre 2017, soit quelques jours après le jugement du tribunal de grande instance.

Enfin, le démontage des anciennes stations Vélib' aura finalement pris onze mois. Dans ces conditions, et indépendamment des autres facteurs, il n'était matériellement pas possible à la société Smovengo d'atteindre ses objectifs. Au 31 décembre 2017, 517 anciennes stations étaient transférées au syndicat tandis que Smovengo devait en ouvrir 700. Au 31 mars 2018, 943 stations étaient transférées, alors que 1 400 devaient être ouvertes.

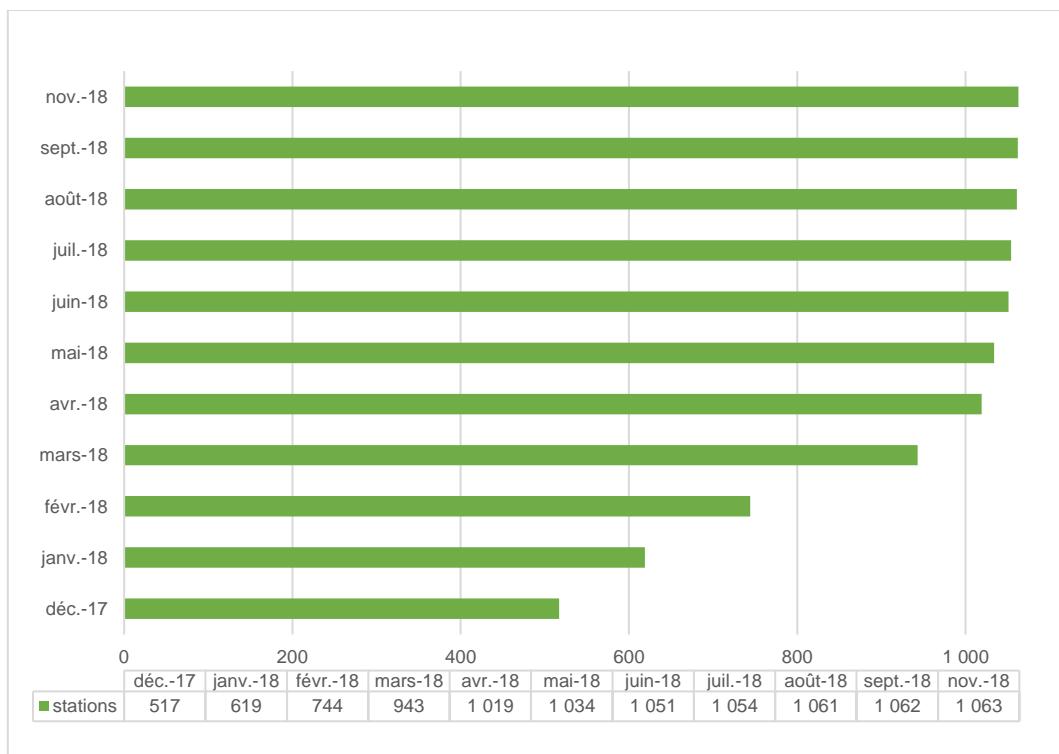
⁵⁷ Article L. 1224-1.

⁵⁸ Lettre du 6 juillet 2017 de Somupi à la Ville de Paris.

⁵⁹ Tribunal de grande instance de Nanterre, audience le 3 octobre 2017, jugement du 14 novembre 2017.

⁶⁰ Réponse écrite de la société Somupi aux observations provisoires de la chambre régionale.

Graphique n° 2 : Rythme de transfert des stations entre JCDecaux et le syndicat



Source : syndicat (suivi du transfert des stations), traitement CRC

Il faudra un protocole transactionnel, signé seulement le 6 décembre 2017 pour que, « soucieuses de préserver l'emploi des salariés de Cyclocity, de trouver une solution applicable immédiatement, d'éviter les aléas inhérents à toute procédure judiciaire et dans un but d'apaisement, les Parties ont décidé, après de nombreuses discussions, de régler définitivement à l'amiable le litige existant entre elles en s'octroyant des concessions reciproques ».

À l'issue de près de six mois de mobilisation de la société Somupi et de son groupe, 135 collaborateurs sur 249 auraient rejoint la société Smovengo, 100 auraient bénéficié du plan social d'entreprise et 14 auraient été repris dans le groupe JCDecaux.

Il est donc bien établi que la volonté d'obtenir la reprise du personnel, alors qu'aucune disposition légale ou contractuelle ne l'imposait, a fait peser sur la société Smovengo des contraintes supplémentaires. Tandis que la période de transition, précédant le 1^{er} janvier 2018, aurait dû être consacrée à préparer l'ouverture du service, elle a été en partie consacrée à la gestion de ce contentieux que rien ne permettait d'anticiper.

En réponse aux observations provisoires, la société Somupi a précisé avoir strictement respecté les délais qui lui étaient contractuellement demandés et qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre le rythme de dépose et le rythme d'ouverture des stations. Elle aurait même accepté une modification du planning initial pour faciliter les travaux de son successeur.

Il avait en effet été prévu d'organiser dans la continuité les interventions successives de Somupi, Smovengo et Enedis qui devaient en théorie faire s'enchaîner les travaux. Cette méthode supposait l'adaptation permanente du planning pour ne commencer le démontage des anciennes stations que lorsque l'électrification puis la construction des nouvelles étaient programmables. Force est de constater que cet objectif n'aura pas été atteint.

Pour sa part, la société Smovengo estime que « les surcoûts occasionnés par [le] démontage tardif ont été de l'ordre de 6 millions d'euros (...) en matière de travaux ».

La société Somupi rappelle que, sur les 1 236 stations qu'elle devait déposer, 171 devaient être supprimées et 1 064 devaient être transférées à son successeur. Celui-ci avait à ouvrir 336 stations nouvelles, indépendamment du rythme de dépôse.

La chambre relève toutefois qu'au 31 mars 2018, les 943 stations transférées par la société Somupi ne permettaient pas à son successeur d'ouvrir les 1 400 stations attendues quand bien même il aurait ouvert les 336 stations nouvelles ($943 + 336 = 1\,279$).

Dans ces conditions, la chambre maintient que le rythme de dépôse des stations Vélib'¹ a eu des incidences sur le rythme d'ouverture des nouvelles stations.

4.2.5 Les mesures prises par le syndicat et la société pour sortir de la crise et éviter la résiliation du marché

Devant les retards et les dysfonctionnements, le syndicat a engagé plusieurs actions :

- remboursement ou réduction du prix des abonnements et des locations, initialement décidé pour les mois de janvier à mai, puis étendu aux mois de juin à août ;
- mise en demeure d'arrêter un plan d'urgence et de redémarrage du service (présenté début mai par le titulaire) ;
- application des pénalités de retard conventionnelles (1 M€ par mois) pour non-respect du nombre de stations ;
- réfaction sur le montant forfaitaire du marché tenant compte du service fait ;
- notification de pénalités de retard, tous les mois entre janvier et juillet, pour un montant total de 8 M€.

De plus, au printemps 2018, la Ville de Paris a mis à disposition du syndicat une gestionnaire de crise jusqu'à ce que celui-ci change de directrice générale durant l'été.

De son côté, fin mai 2018, la société a recruté un gestionnaire de crise, devenu président directeur général. Son premier diagnostic faisait état d'un « déni de crise » (les responsables de la société restant dans l'idée qu'elle allait « y arriver ») et d'une dispersion des énergies pour « parer au plus pressé ». Sa méthode a consisté à déterminer un « chemin critique », atteignable et réaliste, sur lequel se sont alignés toutes les activités : fabrication des vélos, ouverture des stations, régulation, informatique. L'objectif était de démontrer que la société était en capacité d'opérer le service et, ce faisant, de retrouver la confiance des usagers.

Le plan de gestion de sortie de crise et les engagements nouveaux ont été présentés au syndicat en juin 2018. « *Dès lors, la priorité a été mise d'une part sur la qualité du service des stations déjà ouvertes et raccordées au réseau électrique, afin qu'elles soient parfaitement fonctionnelles et conformes aux obligations techniques contractuelles, et d'autre part, à compter de juillet 2018, sur un plan maîtrisé de déploiement, jusqu'en mars 2019 au plus tard, des nouvelles stations prévues, tenant compte de contraintes opérationnelles apparues dont la société Smovengo ne pouvait être tenue comme seule responsable* »⁶¹. C'est sur la base de ses premiers résultats que le syndicat et la société ont retrouvé des modalités de travail que tous qualifient de satisfaisantes : de part et d'autre, les engagements annoncés sont tenus, la confiance est rétablie.

Il restait toutefois à régler les conséquences financières de la crise : d'un côté, la société avait facturé mensuellement le montant forfaitaire prévu au marché ; de l'autre, le syndicat n'avait que partiellement payé tout en réclamant des pénalités de retard. Face aux désaccords, la société a déposé le 1^{er} octobre 2018 un recours en annulation de ces décisions et versements auprès du tribunal administratif. Après négociation, un protocole transactionnel a été signé début 2019.

⁶¹ Source : délibération n° 2019.01 du SAVM.

Ainsi, les mesures prises tant par le syndicat que par la société titulaire du nouveau marché Vélib' ont permis d'éviter la résiliation du contrat et de sortir de la crise.

4.3 Des modalités de perception des recettes des usagers à régulariser

La gestion des deniers publics obéit à des règles spécifiques, déterminées par la loi. On distingue ainsi deux fonctions, qui sont strictement séparées et incompatibles : celle d'ordonnateur (fonction qui consiste à décider et engager une dépense ou une recette) et celle de comptable (fonction qui consiste à manier concrètement l'argent, c'est-à-dire encaisser ou décaisser). Ainsi, par exemple, un maire (ordonnateur) ne peut pas signer de chèque pour payer des factures ni encaisser directement les droits de place d'un commerçant installé sur le marché.

La stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable public voudrait donc que tout achat de service public (comme par exemple le repas de cantine, l'entrée à la piscine, la carte postale dans un musée départemental) soit effectué auprès du comptable public – c'est-à-dire dans une trésorerie. La création d'une régie permet de répondre à cette exigence en autorisant un agent, le régisseur, bien que rattaché hiérarchiquement à l'ordonnateur, à percevoir des recettes ou réaliser des dépenses publiques sous le contrôle du comptable public. Les régies sont loin d'être réservées à des cas isolés puisqu'en dénombre plus de 120 000 dans le secteur local. Quasiment aucune collectivité locale ne pourrait fonctionner sans régie.

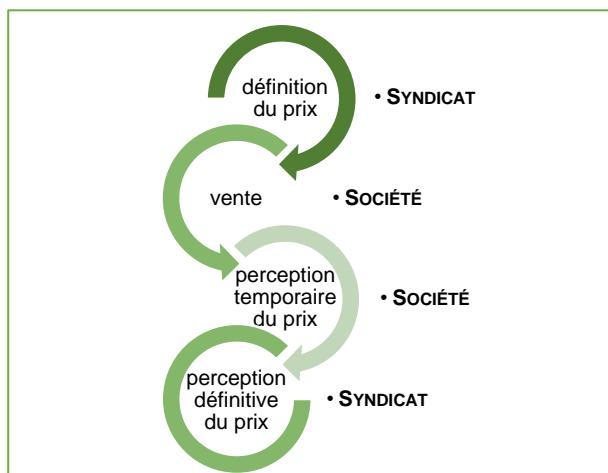
Les abonnements et les courses payés par les utilisateurs de Vélib' sont les produits de la vente de prestations de service public, dont le montant est déterminé en application des tarifs arrêtés par une délibération du syndicat. Pour percevoir ces recettes, le syndicat aurait donc dû, en accord avec le comptable public (en l'occurrence le DRFip), se doter d'une régie de recettes. En dépit de cette obligation réglementaire, il n'a pas opté pour la création d'une régie mais pour la délivrance d'un mandat à la société Smovengo, solution juridiquement inadaptée.

Ainsi, les abonnements et les courses payés par les utilisateurs de vélos sont perçus par le titulaire du marché, qui les reverse au syndicat. Le principe était prévu dans les clauses initiales du marché⁶² mais la mise en œuvre n'a été précisée que tardivement par un avenant du 17 décembre 2018⁶³, laissant toute la première année dans une insécurité juridique. Par cet avenant, le syndicat a donné un mandat à la société pour encaisser, en son nom et pour son compte, le prix des locations et des abonnements.

⁶² Programme fonctionnel définitif, clauses administratives, article 6.2.

⁶³ Avenant n° 4.

Schéma n° 1 : Circuit de perception des recettes usagers – Vélib' 2



Source : CRC d'après les pièces contractuelles du marché Vélib'

Le mandat de recettes est possible dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales : les recettes doivent être publiques et faire partie d'une liste limitative, définie par la loi⁶⁴ (par exemple, les droits d'accès à des prestations culturelles). La mise en place d'un mandat de recettes doit également recueillir l'avis préalable du comptable public, ce que, s'agissant du syndicat, le DRFip a indiqué dans sa réponse du 15 janvier 2018, précisant qu'il n'avait « *pas d'observation à formuler sur cet avenant et [qu'il] émet[tait] donc un avis favorable* ».

Toutefois, le même comptable, consulté en 2017 sur les modalités de perception des recettes dans le cadre du marché à venir, avait répondu que, « *dans le cadre d'un marché de services conclu pour des services de vélos en libre-service, la recette naît du contractant ; l'application de la jurisprudence du Conseil d'État conduit donc à regarder les recettes qu'il encaisse comme des recettes privées* »⁶⁵. La chambre constate que ces deux avis sont contradictoires ; en effet, le mandat est une modalité de perception de recettes publiques ; il ne peut s'appliquer aux recettes privées. Le syndicat aurait pu relever lui-même cette contradiction en s'appuyant notamment sur l'instruction de la direction générale des finances publiques qui précise les modalités de mise en œuvre des mandats⁶⁶.

De plus, la chambre rappelle que les droits d'usage de vélos, de véhicules en libre-service ou même de transports publics en général ne font pas partie de la liste des services pour lesquels le mandat de recettes est légalement autorisé. Il en résulte que le mandat donné par le syndicat à la société Smovengo n'est pas régulier.

La chambre s'étonne de la décision prise de confier un mandat de recettes à la société alors que le syndicat disposait de six analyses juridiques concluant à la nécessité de créer une régie pour la perception des recettes d'usagers (rapport de la chambre régionale, audit de l'inspection générale de la Ville de Paris, analyses de son cabinet conseil et de son cabinet d'avocats)⁶⁷. L'une des notes du cabinet conseil explique d'ailleurs en détails la mise en œuvre opérationnelle d'une régie pour le service Vélib'.

Recommandation n° 4 : Instituer une régie de recettes sous l'autorité du comptable public pour permettre la perception régulière des recettes du service Vélib'.

⁶⁴ Pour les recettes, loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014, décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015. Loi et décrets d'applications sont codifiés aux articles L. 1611-7-1, D. 1611-32-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

⁶⁵ Lettre du 22 février 2017.

⁶⁶ Instruction relative aux mandats passés par les collectivités territoriales, NOR : ECFE1704988J, du 9 février 2017.

⁶⁷ Rapport de la chambre régionale des comptes de 2012, audit de l'inspection générale de 2016, trois notes du cabinet conseil entre janvier et août 2017, une note juridique du cabinet d'avocats de septembre 2017.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières	55
Annexe n° 2. Suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre	56
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	58

Annexe n° 1. Données financières

Encours de dette et charge d'intérêts (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	0	18 000 000	16 203 140	14 403 140	12 603 140	10 800 758	9 000 758
- Annuité en capital de la dette	0	0	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000
+/- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	-3 140	0	0	2 382	0	0
+ Nouveaux emprunts	0	18 000 000	0	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	0	18 000 000	16 203 140	14 403 140	12 603 140	10 800 758	9 000 758	7 200 758
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	18 724 276	17 647 330	10 632 439	9 366 339	12 185 760	3 189 601	1 541 806	2 521 197
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	- 18 724 276	352 670	5 570 701	5 036 801	417 380	7 611 157	7 458 952	4 679 561
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	86	270 335	769 986	690 325	610 664	532 530	451 341	371 680

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Évolution du fonds de roulement au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
= Ressources propres élargies	18 923 209	32 853 614	32 893 849	35 631 407	39 852 369	41 947 663	39 960 206	37 619 512	10,3
+ Dettes financières (hors obligations)	0	18 000 000	16 203 140	14 403 140	12 603 140	10 800 758	9 000 758	7 200 758	NC
= Ressources stables	18 923 209	50 853 614	49 096 989	50 034 547	52 455 509	52 748 421	48 960 964	44 820 270	13,1
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	126 179	29 071 132	35 164 054	37 767 036	41 240 415	44 731 197	45 288 743	41 909 812	129,2
dont subventions d'équipement versées	0	28 950 000	35 020 000	37 627 316	41 099 574	44 618 776	45 156 937	41 802 927	NC
= Emplois immobilisés	126 179	29 071 132	35 164 054	37 767 036	41 240 415	44 731 197	45 288 743	41 909 812	129,2
= Fonds de roulement net global (E-F)	18 797 030	21 782 483	13 932 936	12 267 511	11 215 093	8 017 225	3 672 222	2 910 458	- 23,4
en nombre de jours de charges courantes	7 219,7	5 472,3	1 480,6	1 135,3	1 115,3	720,6	265,0	160,0	- 42,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. Suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre

Source : rapport d'observations définitives n° 2012-0850 R du 19 octobre 2012

Recommandation n° 1 (p. 23) :

L'appréciation des résultats de quatre des six indicateurs de qualité (n°s 1, 2, 3 et 6) est faite à partir d'extractions de données informatiques communiquées à la ville mensuellement par Somupi. Or, la fiabilité des bases de données utilisées pour l'élaboration des requêtes n'a, à ce jour, donné lieu à aucun contrôle par la ville.

La chambre recommande donc à celle-ci de prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer de la fiabilité de ces bases de données.

Recommandation n° 2 (p. 25) :

L'indicateur de qualité n° 1 (accessibilité des vélos) implique que « tout usager arrivant dans une station VLS ne présentant aucune fonctionnalité hors service peut prendre un vélo dans cette station en moins de 3 mn ». La mesure de la satisfaction de l'usager est fondée sur la présence d'au moins un vélo dans la station dans laquelle il se trouve. Si les résultats affichés par Somupi pour cet indicateur sont très supérieurs à ses obligations contractuelles, ceux-ci sont faussés, car ils comptabilisent tous les vélos présents, y compris les vélos inutilisables.

La chambre recommande donc à la ville de réexaminer les modalités d'évaluation de la qualité du service au regard de la disponibilité effective des vélos (critère n° 1) et de mieux articuler la mesure de la disponibilité des vélos entre les critères n°s 1 et 4 et 5.

Recommandation n°s 3 et 4 (pp. 44-45) :

La convention de mandat, signée le 24 octobre 2007 entre la ville de Paris et Somupi, est irrégulière. En effet, dans un avis rendu le 13 février 2007, le Conseil d'Etat a estimé qu'une convention de mandat ne peut légalement être signée par une collectivité publique que si une loi en a prévu la possibilité. Or, aucune loi n'a autorisé la signature d'une convention de mandat confiant l'encaissement de recettes publiques se rapportant, notamment, à un service de mise à disposition de vélos. Le Conseil d'Etat rappelle que les règles relatives à l'encaissement des recettes destinées à une collectivité publique étant d'ordre public, les collectivités ne peuvent y déroger par contrat. Au demeurant, la mise en place d'une régie de recettes ne porterait nullement atteinte « au principe de stabilité et de loyauté des relations contractuelles », car l'article VI.2.1 du CCAP, qui a prévu cette régie, n'a pas été modifié depuis la signature du marché initial.

1 - La chambre demande à la ville que les recettes de Vélib' soient encaissées désormais et sans délai dans le cadre d'une régie.

2 - La chambre demande à la ville de mettre fin, sans retard, à la convention de mandat aujourd'hui illégale et d'appliquer les stipulations du marché qu'elle a signé.

3 - Dans la période précédant la régularisation, il conviendra, toutefois, de veiller au versement à bonne date des recettes par Somupi (3^{ème} décade).

Recommandation n° 5 (p. 48) :

Ni la ville, ni le comptable public n'ont jamais vérifié les comptes de l'exploitant, alors que ce contrôle est pourtant prévu dans la convention de mandat. La ville de Paris et le comptable public ne procèdent qu'à un simple contrôle de cohérence des données figurant dans l'annexe jointe au dernier versement mensuel de l'exploitant et se révèlent incapables d'expliquer la signification de nombreux éléments figurant dans celle-ci.

Dans l'attente de la régularisation de ses relations conventionnelles avec son exploitant (cf. *supra*), la chambre recommande d'appliquer sans retard les clauses relatives au contrôle des comptes de Vélib'.

Recommandation n° 6 (p. 54) :

L'avenant n° 2 au marché prévoit que l'exploitant est redevable d'une pénalité quand le parc de vélos disponibles pour les usagers est inférieur à 75 % du nombre de vélos indiqués dans l'acte d'engagement. Or, les éléments statistiques fournis par la ville montrent que la moyenne des vélos disponibles en 2010 a été inférieure à ce seuil de 75 %. Cependant, la ville n'a pas réclamé à Somupi le versement de la pénalité correspondant à l'insuffisance de vélos disponibles.

La chambre recommande à la ville de faire valoir sa créance correspondant aux pénalités dues pour insuffisance des vélos disponibles durant l'année 2010 et, pour les années suivantes, de s'assurer du respect de ses engagements par l'exploitant.

Source : rapport d'observations définitives n° 2012-0850 R du 19 octobre 2012 – réponse du maire de Paris du 12 octobre 2012 (D12SGVP-01706), extraits

Recommandation n° 6.

La Ville de Paris conteste le bien-fondé de cette créance qui n'apparaît en rien justifiée au regard des dispositions du marché.

En application de l'article 7 de l'avenant n° 2, le titulaire du marché est redevable d'une pénalité lorsque le nombre de vélos disponibles indiqué dans l'acte d'engagement est inférieur à 75%.

La Chambre fonde sa recommandation en appliquant le taux de 75% au seul nombre de vélos figurant dans l'engagement initial de la première étape du marché, soit 20 600, auquel elle ajoute le nombre de 3 201 vélos loués par la Ville dans le cadre de la deuxième étape, sans y appliquer le taux de 75%. La Ville ne saurait souscrire à une telle interprétation du contrat qui est contraire à sa lettre même ainsi qu'à la volonté des parties.

En effet, le marché Vélib' est constitué de deux étapes (articles 2 et 3 de l'acte d'engagement). La 1^{ère} étape, qui est financée par les recettes publicitaires, correspond à la mise en œuvre de 20 600 vélos disponibles. La seconde étape concerne l'étape complémentaire qui est à bons de commande et induit également un nombre de vélos disponibles en fonction des commandes passées par la Ville. Ce nombre n'étant pas quantifiable, il ne pouvait être envisagé de le fixer contractuellement dans l'acte d'engagement.

(...)

La moyenne journalière annuelle de vélos disponibles durant l'année 2010 est de 18 228 vélos, soit une performance qui reste au-dessus des 17 850 vélos exigés. La Ville de Paris ne peut donc appliquer une pénalité au prestataire au regard du nombre de vélos disponibles durant l'année 2010 sur l'ensemble du territoire d'implantation des stations Vélib'.

La Ville de Paris conteste donc cette recommandation qui ne correspond pas aux dispositions contractuelles figurant dans le marché ni à la volonté des parties lors de la rédaction de l'avenant n° 2.

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

Apur	Atelier parisien d'urbanisme
CE	Conseil d'État
DAJ	Direction des affaires juridique (Ville de Paris)
DFA	Direction des finance et des achats (Ville de Paris)
DSP	Délégation de service public
DVD	Direction de la voirie et des déplacements (Ville de Paris)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
MGP	Métropole du Grand Paris
PAI	Plan d'affaires initial
SVP	Service de véhicules partagés
SPIC	Service public industriel et commercial
SA	Société anonyme
STIF	Syndicat des Transports d'Île-de-France
SAVM	Syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole
VLS	Vélo libre-service
VNC	Valeur nette comptable

REPONSE

**DE MADAME CATHERINE BARATTI-ELBAZ
PRESIDENTE DU SYNDICAT MIXTE AUTOLIB' ET
VÉLIB'METROPOLE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des jurisdictions financières.*



Paris, le 11 JAN. 2020

Chambre Régionale des Comptes Ile de France
Monsieur le Président
Christian Martin
6 Cours de Roches – Noisiel -BP 187
77 315 Marne la Vallée Cedex 2

N/Réf : 2020-D06/MS-GG

V/Réf : Contrôle n°2018-0163 – Rapport 2019-0207 R

Transmis par voie dématérialisée au Greffe sur la plateforme d'échange

<https://correspondancejf.ccomptes.fr>

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole pour les exercices 2011 et suivants

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 11 décembre 2019, vous m'avez adressée le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale relatives au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole pour les exercices 2011 et suivants.

Ce rapport appelle un certain nombre de remarques que vous trouverez détaillées ci-après.

Je vous informe que Madame De la Gontrie ancienne présidente du Syndicat s'associe aux réponses apportées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Bien à vous,

La Présidente du Syndicat,



Catherine Baratti-Elbaz
Maire du 12^e arrondissement de Paris

Réponses aux observations définitives de la Chambre régionale des comptes Ile-de-France sur les comptes et la gestion du syndicat mixte Autolib' et Velib' Métropole pour les exercices 2011 et suivants.

A. Réponses aux recommandations :

1) Transfert du marché Velib' à Ile-de-France mobilité

Comme la Chambre le rappelle, avec la loi MAPTAM et la loi NOTRe, le code des transports prévoit que le STIF devenu Ile-de-France mobilités « peut organiser des services publics (...) de location de bicyclettes ». Le Syndicat considère qu'il s'agit d'une compétence facultative et non d'une compétence obligatoire. Deux conditions limitent cumulativement cette possibilité : l'inexistence d'un tel service public et l'accord des communes et EPCI concernés. L'article L. 1241-1 du code des transports prévoit que « le STIF est saisi pour avis en cas de développement ou de renouvellement desdits services. »

Ceci est confirmé par la récente loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités qui dispose à l'article L. 1241-1. - I.

« - Dans la région d'Ile-de-France, l'établissement public dénommé "Ile-de-France Mobilités" est l'autorité compétente pour :

4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ; en particulier, il peut organiser un service public de location de vélos dans les conditions prévues à l'article L. 1231-16, lorsqu'un tel service public n'existe pas et sous réserve de l'accord des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale sur le ressort territorial desquels il envisage de l'implanter. »

C'est dans ce cadre que s'est inscrit le Syndicat qui porte cette compétence de location de bicyclettes Velib' après son transfert par ses collectivités adhérentes (dont en premier lieu la Ville de Paris), qui ont exprimé leur volonté de garder la maîtrise directe de ce service public de proximité implanté sur les voiries de leur territoire, comme le permet la clause générale de compétence conservée par les communes.

De plus, Ile-de-France mobilités a été officiellement saisi par le Syndicat et a exprimé un avis favorable lors de son conseil d'administration du 30 mai 2017 au renouvellement et développement du service public Velib' par le Syndicat sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris.

Le service Velib' préexistait sur Paris et 30 communes limitrophes et le Syndicat a proposé par cohérence territoriale et pertinence économique d'étendre la possibilité d'offrir ce service sur tout le territoire métropolitain. Ce développement est prévu et organisé par des extensions progressives du service en veillant à une parfaite continuité territoriale.

La recommandation d'un transfert du marché Velib' à Ile-de-France Mobilités reviendrait à retirer au Syndicat et à ses collectivités adhérentes une compétence ouverte par les textes. Elle supposerait l'accord et des délibérations conformes de retrait du Syndicat de toutes les collectivités adhérentes à l'option Velib' et l'expression de l'intérêt d'Ile-de-France mobilités dans une telle hypothèse alors qu'elle a confirmé dans sa réponse aux observations provisoires que le service Velib' n'a pas vocation à être un service régional et donc à être géré par Ile de France Mobilités.

2) Adapter les statuts du Syndicat à sa composition

Les statuts actuellement en vigueur (version du 19 septembre 2019) prévoient dans l'article 1^{er} que le Syndicat est composé exclusivement de communes, d'EPCI, de départements et de la Région ce qui est en pratique le cas comme en atteste la liste de ses membres mis en annexe 2 desdits statuts.

A l'occasion de la prochaine révision des statuts du Syndicat, il pourra être explicitement précisé en conséquence son inscription dans la catégorie de « syndicat mixte ouvert restreint ».

Il est confirmé qu'une réflexion sur une révision globale des statuts du Syndicat a été engagée afin de mieux tenir compte de l'évolution de sa compétence principale après la résiliation de la DSP Autolib'. Un groupe de travail d'élus du comité syndical composé à cet effet a commencé à examiner les modifications envisageables. Il reviendra aux élus désignés à l'issue des prochaines élections municipales de mars 2020 de faire des propositions qui seront soumises aux collectivités adhérentes et au comité syndical.

3) Définir si les activités du Syndicat relèvent des services publics administratifs ou industriels et commerciaux, et adapter en conséquence son organisation administrative.

Les statuts en vigueur précisent dans l'article 1^{er} que le Syndicat est un établissement public à caractère administratif et qu'il peut mettre en œuvre des services à caractère industriel et commercial qui font l'objet d'un budget annexe de cette nature.

C'est pleinement dans ce cadre que le Syndicat s'inscrit depuis la résiliation de la DSP Autolib' et la révision de son objet statutaire avec un socle commun et la gestion administrative et éventuellement contentieuse des conséquences de la fin de la DSP d'une part, et d'autre part, une compétence optionnelle Velib'.

Son budget principal est équilibré par les seules contributions de ses membres, comme de même pour son budget annexe dans lequel les recettes issues des usagers représentent une part minoritaire du total des recettes nécessaires à la couverture des dépenses budgétaires.

Dans le cadre de la réflexion engagée sur la révision des statuts du Syndicat, sa gestion administrative et sa gouvernance seront adaptées en conséquence des options qui seront retenues pour assurer ses compétences et attributions effectives.

4) Instituer une régie de recettes sous l'autorité du comptable public pour permettre à la société SMOVENGO de percevoir régulièrement les recettes du service Velib'.

Le sujet des modalités de perception des recettes des usagers de Velib' a été précisément discuté avec les services de l'Etat, particulièrement avec la Préfecture et la DRFIP qui ont été associées aux réflexions du Syndicat en amont de la mise en service du marché Velib'.

Au terme d'analyses convergentes, la DRFIP saisie par le Syndicat sur ce point a considéré dans ses réponses écrites qu'une régie de recettes n'était pas nécessaire en l'espèce et a émis un avis favorable au projet d'avenant n°4 relatif aux modalités financières de l'exécution du marché Velib'.

Elle confirmait à cet égard la position exprimée par le gouvernement en réponse à une question orale sans débat de la députée Georges Pau-Langevin¹ sur les modalités de recouvrement, par des organismes privés, de recettes liées à des services publics, pointant des interprétations divergentes de la loi sur le champ des recettes qu'un organisme privé peut percevoir au nom d'une collectivité dans le cadre de marchés de services entre les services fiscaux et la CRC IDF. Le gouvernement indiquait à cette occasion que « le Conseil d'Etat a rappelé, par ses deux arrêts « Société Prest'action » de 2009 et 2010 qu'une convention permettant à un tiers autre que le comptable public d'encaisser des recettes publiques ou de payer des dépenses publiques était possible, à condition d'être explicitement autorisée par une loi ; surtout, il a circonscrit la notion de recettes publiques. Les conclusions du rapporteur public sont éclairantes : « si le contrat a pour objet de faire exécuter une recette, c'est-à-dire de percevoir le produit d'une créance existante, alors une disposition d'habilitation est nécessaire.

¹ Question n° 1677 - réponse publiée au JO du 15 février 2017

Si en revanche le contrat a pour objet de faire naître une recette par l'action du cocontractant, alors la disposition n'est pas nécessaire car le produit perçu n'est pas destiné ou affecté à un organisme public autrement que par le truchement du contrat » ». Il concluait en indiquant que « c'est seulement au moment où les recettes sont versées par le contractant et encaissées par le comptable assignataire du pouvoir adjudicateur qu'elles sont qualifiées de deniers publics. Par conséquent, un marché de service peut valablement confier le soin aux employés du contractant d'encaisser le prix du service auprès de l'usager sans avoir la qualité de régisseur de recettes. Cette analyse est reprise dans l'instruction d'application des dispositions du CGCT que j'ai citées, en cours de publication par la direction générale des finances publiques et qui a fait l'objet d'un avis favorable de la Cour des comptes ».

Sur ce fondement, l'avenant passé entre le Syndicat et Smovengo, permet par ces dispositions contractuelles spécifiques de percevoir directement ces recettes et de les reverser au Syndicat.

B. Données actualisées sur Velib' et Autolib' :

1) Service Velib'

Comme il est indiqué dans le rapport d'observations définitives sur le service Velib', après un début difficile, le titulaire du marché, Smovengo, a presque atteint à fin 2019 ses obligations contractuelles.

Ainsi, le nombre de stations mises en service atteint 1 360 dont 371 hors Paris, 30 stations étant encore en attente de raccordement Enedis et 10 sont en cours de travaux. Au 31 décembre, le service comptait 320 000 abonnés . Au 30 novembre (avant les grèves des transports, 59 millions de km avaient été parcourus en Velib' avec 2 millions de courses réalisés depuis le 1^{er} janvier 2019. Concernant le nombre de vélos, près de 16 500 étaient en circulation fin novembre (avant les grèves) et 3 000 devaient être injectés entre décembre 2019 et janvier 2020, permettant de remplir les objectifs contractuels.

Néanmoins, du fait des problèmes rencontrés et d'une qualité de service insatisfaisante sur l'ensemble de l'année 2019, un protocole transactionnel a été adopté par le comité syndical du 19 décembre 2019 et signé avec Smovengo comprenant un avenant financier visant à réduire le coût net du marché pour le Syndicat de 6 millions d'euros (4 millions de pénalités et 2 millions d'euros de diminution du montant de l'annuité du marché).

2) Autolib'

Depuis le rapport d'observations provisoires, l'ex-délégué de la DSP Autolib' (la Société Autolib') a saisi le Tribunal administratif de Paris sur ses demandes d'indemnités de résiliation qui ont été maintenues au niveau de celles exprimées initialement dans son courrier du 25 septembre 2018 à hauteur de 235,24 M€.

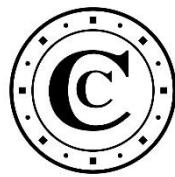
À ce stade, le niveau des provisions inscrites au budget du Syndicat tient compte des justificatifs fournis par la Société Autolib' sur les seules indemnités qui seraient dues juridiquement par le Syndicat, au titre de la Valeur nette comptable des biens de retour (VNC) et de l'indemnité équivalente aux coûts raisonnables de résiliation des contrats.

Le travail précis réalisé par les équipes du Syndicat avec une Assistance à maîtrise d'ouvrage dont un expert-comptable a permis de forts correctifs à la baisse sur les montants demandés sur ces deux postes indemnitaire avec la reconnaissance par l'ex-délégué de plusieurs montants surestimés ou infondés.

Aussi, le montant provisionné à hauteur de 20 M€ sur cinq ans apparaît conforté après cette première analyse des demandes et des justificatifs produits à ce jour par la Société Autolib' suite aux demandes du Syndicat. Dans l'hypothèse d'un dépassement justifié de ce niveau, les provisions seraient réévaluées en conséquence.

Il convient de signaler qu'un accord partiel devrait être proposé début 2020 par le Syndicat à l'ex-déléguétaire sur le montant dû au titre de la VNC des biens de retour tenant compte des justificatifs recevables et conduisant à une indemnité inférieure aux 16,8 M€ demandés. Il reviendra à la Société Autolib' de se positionner sur cette proposition qui retirerait ce poste d'indemnité du contentieux ouvert contre le Syndicat.





« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france