



HAL
open science

Vélib, des transports individuels en commun?

Aurore Chaigneau

► **To cite this version:**

| Aurore Chaigneau. Vélib, des transports individuels en commun?. 2018. hal-03407687

HAL Id: hal-03407687

<https://hal.science/hal-03407687>

Preprint submitted on 28 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License



Projet de recherche EnCommuns

***Aurore CHAIGNEAU
Professeure (Université Paris
Nanterre)***

***Vélib
des transports individuels en commun?***

***WP 13
Mai 2018***

Les systèmes de vélos en libre service (VLS) en plein essor s'affichent comme une déclinaison de l'économie collaborative appliquée au domaine des transports urbains. Ils consistent en une location de vélos laissées en libre service par un jeu d'abonnements de courte ou de longue durée. La promotion de cette nouvelle offre de transport véhicule l'idée d'une mise en partage de biens qui, jusqu'alors, étaient des biens privés et individuels. Cette nouvelle mobilité est présentée comme un moyen d'encourager un transport durable et responsable à même de résoudre toutes sortes de difficultés liées à l'engorgement des déplacements urbains, l'acquisition, l'entretien, et le stockage des vélos individuels par le dépassement d'une économie fondée sur la propriété privée.

Les offres se sont multipliées permettant même la mise en concurrence plusieurs parcs de vélos exploités par différentes entreprises simultanément. Mais eu égard aux coûts de ces nouveaux services, il est apparu raisonnable de se demander si les sommes englouties restent proportionnées aux services rendus aux usagers.

1. Les différents modèles économiques

Les modèles d'usage et les modèles économiques de vélos en libre service sont variés. Un premier consiste en des locations de vélos, selon des modalités qui assurent l'autofinancement de l'offre. De tels services ont été développés dans de nombreuses villes allemandes dès les années 1990 à l'instar du Call a Bike proposé par une filiale de la Deutsche Bahn à Berlin, Francfort ou Munich pour compléter l'offre de transport ferroviaire sur les derniers kilomètres de l'usager.

Un second modèle a proposé d'articuler les marchés de l'affichage publicitaire des municipalités avec une proposition de service de location. Le couplage de ces deux activités permet de financer tout ou partie du service de transport par la publicité. Ce modèle est celui proposé notamment dans les grandes agglomérations françaises : Lyon, Paris, Marseille, etc. Pour une collectivité, ce couplage des offres de VLS et de mobilier urbain publicitaire soulève de légitimes interrogations puisqu'il accroît le risque de monopole du prestataire et soulève la question de la réversibilité du dispositif installé.

Un troisième modèle plus récent propose des vélos en libre accès grâce à une simple application de Smartphones donnant accès à un stock flottant de vélos.

2. L'organisation et la gestion de la flotte

Si les vélos partagés peuvent en effet donner l'apparence d'une ressource commune gérée collectivement via une société oeuvrant dans l'intérêt des usagers, le partage réel s'avère limité. La plus part du temps, le contrat de location ne confère qu'un accès à la flotte et nul droit d'appropriation ni de participation à la gouvernance de l'entreprise. Tout au plus l'usager est-il consulté pour améliorer et fluidifier les usages complexes que requiert la gestion de la flotte. Le contrat ne confère donc qu'un usage et même un service plus contraint que libre. Il serait en conséquence plus approprié de parler de consommation collaborative, autrement dit de mode d'usage d'un bien augmenté par le partage et la location de celui-ci.

L'optimisation de l'usage est rendue possible par une technologie et une infrastructure importantes qui restent la propriété exclusive de la société exploitante qui est toujours une société privée. Il n'y a pas d'appropriation collective de la ressource par les usagers par plus qu'il n'y a partage en eux d'éventuels profits ou plus-values. Il n'y a pas plus de délibération entre usagers sur le devenir de cette ressource et l'évolution des usages. En revanche, le déploiement de ces offres s'accompagne, en particulier pour les offres de type vélib, d'une réelle coopération avec les collectivités. Nul hasard à ce que des entreprises spécialisées dans le mobilier urbain et rompues aux appels d'offres aient les premières songées à développer ces nouveaux modes de transports.

3. Vélo en libre service versus commun

Les vélos partagés peuvent-ils être considérés comme des communs ? Si l'absence de propriété collective des biens ne suffit, à elle seule, à faire obstacle à la qualification de commun, la complexité du modèle économique, soulève des interrogations. La mobilisation d'acteurs d'horizons multiples illustre la pluralité des intérêts, publics, privés, collectifs et individuels, liés à la ressource.

La dimension d'intérêt général de ces systèmes de vélos en libre service a d'ailleurs été reconnue à l'occasion de litiges portant sur des contrats conclus avec des collectivités. Le Conseil d'État s'est également prononcé en ce sens le 11 juillet 2008 à propos du vélib' lorsqu'il fut saisi de la question de la légalité de l'avenant au contrat permettant l'extension du service aux communes limitrophes. Il a en effet estimé à cette occasion qu'« il ne s'agit que d'une extension réduite du service public parisien de vélos en libre service, sur une largeur de 1500 m autour de la ville, afin d'améliorer un service rendu ». Depuis, la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 a modifié l'article L. 5216- 5, I2, du Code général des collectivités territoriales pour conférer aux communautés de communes et aux communautés la compétence d'organisation d'un système de mise à disposition de bicyclettes en libre service et qualifier cette activité de service public local.

Toutefois, l'absence de réelle implication des usagers dans les choix de gestion et de développement du service tend à marginaliser leur place dans les choix et les orientations prises tant lors des conseils municipaux et qu'au sein des choix stratégiques des sociétés exploitantes. En outre, l'administration et l'équilibre économique instauré à chaque fois tendent à souligner que la coordination nécessaire des acteurs se heurte, à un faible contrôle effectif de leur mise en œuvre par la ville. Le cantonnement des usagers au rôle de consommateurs d'un service de transport standardisé; l'abandon à une structure privée de toute la compétence technique limitent nécessairement la possibilité de construire un projet éclairé commun. Ces écueils expliquent les déséquilibres dans la répartition des bénéfices de l'exploitation du services, soulignés dans plusieurs rapports qui ont pointé l'avantage excessif accordé aux vainqueurs des appels d'offre au cours de la dernière décennie. Le rééquilibrage opéré à la peine par les pouvoirs publics montre enfin que l'abandon de toute compétence technique dans un domaine où l'innovation technologique est le nerf de la guerre limite en pratique le pouvoir de décision. En conséquence, l'innovation de ce service, dont le succès n'est pas démenti, doit être nuancée lorsqu'il s'agit d'aborder les questions de gouvernance et de partage.

Le cadre juridique organisant l'accès des particuliers au parc de vélos renforce cette analyse. L'analyse de l'ensemble contractuel révèle un éclatement des obligations des parties en

présence par la relation tripartite instituée, à tel point que certains ont évoqué une stipulation pour autrui. Étudié par le prisme de différents *property interests*, le cadre juridique des VLS se compose une pluralité de liens juridiques croisés ayant pour objet les VLS. La société exploitante, propriétaire de la flotte et de l'infrastructure, conserve la charge de leur exploitation et de leur entretien. La ville est bénéficiaire des recettes d'exploitation et se trouve tenue de contrôler la bonne réalisation du marché, notamment l'entretien du parc. Elle est encore tenue par des engagements financiers. Le cycliste a, lui, l'usage potentiel de l'ensemble de la flotte et une obligation d'usage conforme. La maîtrise de la chose est donc répartie entre plusieurs titulaires. Cependant le schéma est rigide. Le cycliste est excessivement contraint dans son utilisation que ce soit dans le temps ou dans ses modalités. Le contrat d'abonnement prévoit un usage « gratuit » pour les seules trente premières minutes. Ne peuvent souscrire un abonnement que certaines personnes, interdites par ailleurs de transporter un tiers. La morphologie du vélo elle-même est conçue pour en limiter l'utilité tout comme l'emplacement des stations. En somme, il est difficile de voir dans ce schéma contractuel des lignes claires permettant d'organiser une gouvernance ouverte du service, il est bien plus facile d'y percevoir l'aboutissement croisé de la protection d'intérêts économiques bien compris encadrée par un contrôle bureaucratique.

4. Illustration par la gestion des Vélib' parisiens

Le service consistant en une mise à disposition de vélos par des collectivités a connu divers précédents. Il est notable en ce secteur que le premier opérateur sur le marché emporte un avantage considérable. La conquête de ces marchés a débuté au début des années 1990, des entreprises ont développé des expérimentations en France et à l'étranger. Un des premiers systèmes de partage de vélos développés à grande échelle est né à Copenhague. A la même période une première expérience française s'est déroulée à Rennes où la société Clear channel a créé le « vélo à la carte » grâce à un nouveau système informatique. Le système de vélo en libre service de Paris, dit Vélib' a été mis en place le 15 juillet 2007 après la signature d'un marché public le 27 février 2007 entre la ville et une filiale de JC Decaux. Le contrat prévoyait la mise à disposition de 20600 vélos dans près de 1500 stations dans Paris. Puis le 19 décembre 2007, le Conseil de Paris s'était prononcé en faveur de l'extension du système Vélib' à trente communes de la petite couronne. Cette délibération avait d'abord été annulée en janvier 2008 par une ordonnance de référé du tribunal administratif saisi par un concurrent pour l'attribution du marché qui contestait l'extension du service en dehors de Paris par voie d'avenant au contrat initial et non par un nouvel appel d'offres. Par un arrêt du 11 juillet 2008, le Conseil d'État avait annulé l'ordonnance du tribunal administratif et autorisé l'extension du service au motif qu'il n'était pas porté atteinte à l'économie générale du marché initial. Dans sa décision il relevait qu'il s'agissait d'améliorer un service rendu à titre principal aux usagers qui habitent Paris où qui s'y rendent et non de mettre en place un service distinct destiné aux déplacements entre communes limitrophes. Dans sa décision, le Conseil d'État a également admis que cette extension était susceptible d'entraîner un surcoût par rapport au prix initial du marché de 8 % au maximum. La segmentation des marchés municipaux a ainsi été contrée par la nécessité d'avoir un même système d'exploitation rendant l'entreprise incontournable. L'argument de l'utilité pour l'utilisateur a donc pesé devant la haute juridiction. Seule exception sur ce territoire : les gares. Pendant plusieurs mois, les gares parisiennes n'ont en effet pas été desservies par le système Vélib' car la segmentation du marché publicitaire entre plusieurs opérateurs empêchait le développement des vélib'. Cette question a été réglée par l'attribution de ce même marché à JC Decaux à compter du 1er

avril 2008 à l'occasion d'un nouvel appel d'offre. Mais la négociation sur la redevance pour l'installation de stations sur le domaine de la SNCF a bloqué le dossier jusqu'à la signature d'un accord final en septembre 2010.

En définitive, l'implantation de L'entreprise sur le territoire francilien, par l'effet tache d'huile de son contrat initial avec la ville de Paris, montre que l'exclusivité du système d'exploitation et de la technologie usitée lui a permis de conquérir une situation monopolistique sur la zone géographique. L'incompatibilité des systèmes d'exploitation développés et les droits exclusifs sur eux se sont révélés la meilleure arme commerciale.

Quant au à la mise en oeuvre, le contrat passé en 2007 pour dix ans avec la société Somupi (groupe Decaux) a habilement lié deux types de prestation : « la mise en place, l'entretien et la gestion d'un dispositif de vélos en libre-service », et « la mise en place, l'entretien et l'exploitation de mobiliers urbains d'information à caractère général ou local et accessoirement publicitaire de 2 m² et de 8 m² ». Le dispositif de VLS reposait alors sur les engagements réciproque suivants :

- Un financement du service VLS assuré par l'entreprise, chargée de l'acquisition, de l'implantation des stations (et des vélos) et de leur maintenance grâce aux recettes publicitaires procurées par les panneaux d'information. L'économie du contrat faisait donc de l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains d'information le mode de rémunération de l'ensemble des prestations techniques « mobiliers urbains d'information » et « vélos en libre-service ». En contrepartie, les recettes dégagées par l'exploitation du service Vélib' revenaient à la ville. L'exploitant versait également une redevance annuelle pour l'occupation du domaine public.

Ces engagements initiaux ont rapidement été renégociés et précisés à tel point qu'en 2012, la Chambre régionale des comptes a relevé que l'équilibre du marché était menacé sous l'effet de plusieurs avenants qui ont modifié les termes du marché initial, précisément du fait : d'un mécanisme d'intéressement au bénéfice de la société ; d'une refonte des grilles d'évaluation des critères de qualité du service rendu mais qui ont été peu utilisées pour obtenir des compensations en période de baisse de la qualité du service ; d'une participation de la ville au renouvellement des vélos en cas de vandalisme ; d'une prise en charge, par la ville de Paris, des nouvelles dépenses de location des stations dans les communes limitrophes. Confrontées à un vandalisme inédit, la ville et la société ont en effet décidé, dans deux avenants signés en 2007 et 2009, que la collectivité prendrait en charge une partie des coûts imprévus liés aux dégradations. Puis, pour rééquilibrer cette négociation, un troisième avenant signé en 2011 a prévu un système de restitution à la ville des indemnités versées lorsque le vélo était retrouvé ultérieurement.

Dans son rapport, la Chambre régionale des comptes a critiqué la complexité de l'opération tripartite et relevé l'impossible équilibre de la gouvernance au motif que : des indicateurs s'avéraient inefficaces pour mesurer la performance réelle de l'exploitant ; des grilles de notation des critères ont été plusieurs fois modifiées en révisant à la baisse les exigences de qualité, pour faciliter la réalisation des conditions permettant de verser à la société un intéressement aux résultats.

Enfin, le modèle économique de VLS a été décrié pour son coût pour la collectivité. L'équilibre entre le marché publicitaire et le service de vélos en partage a été perçu comme défavorable au développement de politiques de la ville. D'une part, la ville a renoncé à des

recettes publicitaires bien plus importantes que la contrepartie obtenue par des recettes de location des vélos et la redevance pour occupation du domaine public versée par la société; d'autre part, la gestion du service de VLS a représenté un coût pour l'exploitant qui n'était donc pas incité à en voir l'usage se multiplier ou se diversifier puisqu'il n'était pas intéressé aux recettes. Quant à l'usager, sa contribution à ce service en proportion de son coût global est restée faible en comparaison de celle pour les autres transports en commun (5 à 10 % contre 20 à 30 %). Le coût global de l'exploitation du service a donc été supportée indirectement par les Parisiens. En comparaison, le VLS mis en place à Strasbourg à la même époque avait un coût d'exploitation dix fois moindre que le service de Vélib'.

En définitive, faut-il s'étonner du cataclysme survenu à l'expiration du contrat de Decaux en 2017? Consciente des limites de ce modèle économique et alerté sur le caractère dispendieux pour la collectivité du Vélib le Conseil de Paris a voté en 2017 l'attribution du nouveau marché à une entreprise concurrente pour une durée passée à 15 ans à compter du 1er janvier 2018. Passé l'effet d'annonce, la difficulté à changer d'opérateur a révélé que le marché des VLS ne pouvait être si facilement renégocié. Les difficultés à déposer les équipements occupant le domaine public, à réimplanter une nouvelle flotte de vélos, à redéployer efficacement un service de gestion des flux ont révélé le poids des infrastructures et des équipements dans ce "service" dont la collectivité avait en réalité abandonné toute maîtrise technique. Les déboires ne sont certainement pas finis. Si la filiale de Decaux a du abandonner son fichier client, elle est en revanche partie avec toutes les données utilisateurs. Impossible donc pour son successeur de s'appuyer sur les pratiques anciennes pour fluidifier le trafic. La perte technologique est majeure et montre les limites de l'abandon aux entreprises privées de toute compétence technique.

D'autres alternatives auraient pu être envisagées, la création d'une société contrôlée à la fois par la ville et l'entreprise, l'obligation de cession des droits. Mais ces hypothèses n'ont semblé-t-il pas réellement été considérées puisqu'il a été préféré recourir au traditionnel jeu des marchés publics pour une durée allongée de 15 ans. Les écueils de cette procédure laissent donc présager de futures difficultés pour les usagers laissés dans la dépendance en dernier ressort de chaque changement de système d'exploitation. En outre dans ce nouveau marché, ils n'ont pas plus été associés à l'élaboration d'une véritable politique de déplacement à vélo restée l'apanage de la ville.

Références Bibliographiques

AUBY J.-B., LIGNIÈRES P. & CLUZEL-METAYER L., « Les contrats de vélos en libre-service », Revue de droit administratif, n° 10, octobre 2008, p. 51.

HURÉ M., « Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville : de l'utopie associative à la gestion par les grandes firmes urbaines (1965-2010) », thèse soutenue à Lyon II, 2013.

JUDE J.-M., « Les contrats de mise à disposition de vélos », dans J. Guillaumé et J.-M. Jude (dir.), Vélo et droit : transport et sport, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2014, p. 51 sq.

LAFFOUCRIÈRE G. & WEBER C., « Les vélos en libre service : quel modèle contractuel ? », Bulletin juridique des contrats publics (BJCP), n° 57, 2008, p. 83. – Ville de Paris, Rapport

d'observations définitives, Gestion du service de mise à disposition de vélos à Paris « dénommé Vélib », CRC Île-de-France, novembre 2012.

L. MAUREL, Les vélos en libre-service, une double "tragédie des communs", *La tribune*, 7 mars 2018.