

**RAPPORT  
AUDIT VÉLIB' 2  
- février 2019 -  
N° 18-29**

**Rapporteurs :**

[.....], inspectrice

[.....], auditrice

<b>Précédents rapports de l'IG sur un sujet voisin</b>
--

Contrôle des comptes de Vélib tenus par la SOMUPI ( <i>rapport n° 13-03</i> )
---

Audit du contrat Vélib' ( <i>rapport n° 15-20</i> )
---

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE .....	2
INTRODUCTION .....	3
<b>1. ANALYSE DES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU PROJET VÉLIB' MÉTROPOLÉ .....</b>	<b>4</b>
1.1. La définition du projet Vélib'Métropole .....	4
1.2. Le pilotage du projet .....	5
1.3. Les aspects juridiques et financiers .....	8
1.3.1. Le caractère métropolitain .....	8
1.3.2. Le choix du marché de prestation de service .....	9
1.4. La passation du marché .....	10
1.4.1. Le déroulé du dialogue compétitif .....	10
1.4.2. L'analyse des offres .....	11
<b>2. LES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS .....</b>	<b>14</b>
2.1. La préparation du renouvellement .....	14
2.2. Le pilotage du marché .....	16
2.3. La gouvernance du suivi de l'exécution .....	17
2.4. L'exécution du marché .....	19
<b>3. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR AMÉLIORER LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES .....</b>	<b>20</b>
3.1. Instituer une culture du risque dans les services .....	20
3.2. Renforcer la gestion en mode projet .....	23
3.3. Planifier les renouvellements des marchés en cours .....	24
3.4. Réflexions organisationnelles .....	26
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>28</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>32</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>33</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

Depuis 2007 un dispositif de vélos en libre-service était proposé aux Parisiens, dont le contrat d'exploitation arrivait initialement à échéance en février 2017.

Un nouveau système, comportant des vélos à assistance électrique et destiné à l'ensemble du territoire métropolitain, a été choisi. Un syndicat mixte, le syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole regroupant la Métropole du Grand Paris, la Ville de Paris, des collectivités et des établissements publics de la Métropole a passé, à l'issue d'une procédure de marché public, un contrat de prestation de service avec le groupement de sociétés Smovengo pour la mise en œuvre de ce service, appelé Vélib' Métropole dont la mise en œuvre était prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

D'importants retards dans le déploiement de ce service ont conduit la Maire de Paris à saisir, par lettre du 25 mai 2018, l'inspection générale de la Ville de Paris d'une demande d'audit de ce marché public afin de déterminer les raisons des dysfonctionnements constatés.

La mission a examiné les conditions dans lesquelles ce marché a été conçu, préparé et passé et les modalités de son exécution.

Au terme de cette étude, il apparaît qu'aucune anomalie n'a affecté la passation du marché qui a respecté les règles de la commande publique. Des faiblesses ont toutefois été relevées dans la préparation, la définition et la conduite du projet. Ceci s'est notamment traduit par un démarrage tardif qui a contraint le calendrier de développement ainsi que, plus globalement, par une sous-estimation du risque lié au caractère éminemment singulier de ce projet.

Il convient en effet de souligner la difficulté technique d'un tel projet, du fait de sa taille (il n'existe aucun service de vélo en libre-service de taille comparable), de la densité du maillage parisien et de son caractère innovant (introduction de vélos à assistance électrique et dispositifs de géolocalisation avancés). En dehors des aspects techniques, le nombre très réduit d'acteurs économiques susceptibles de pouvoir proposer une offre et l'absence de dispositifs existants comparables constituaient une autre difficulté. Enfin, le passage à l'échelle métropolitaine a rendu la gouvernance du projet bien plus complexe qu'elle ne l'avait été pour Velib 1, la Ville n'étant désormais qu'un des acteurs du projet, bien qu'étant le seul à disposer des compétences techniques nécessaires.

Si certains des constats effectués par la mission sont donc étroitement liés à la nature même du projet et dépassent parfois le seul cadre de la Ville, la mission estime néanmoins nécessaire de développer une culture du risque dans les services de la Ville afin d'anticiper les aléas de toute nature susceptibles d'intervenir sur des projets innovants de grande ampleur.

Des recommandations sont faites pour renforcer le pilotage des projets et planifier les renouvellements des marchés en cours pour éviter que les directions de la Ville ne soient contraintes par le temps.

Des pistes de réflexion sur l'organisation des équipes chargées de la passation des marchés sont enfin proposées.

## INTRODUCTION

Depuis 2007, un service de vélos en libre-service (VLS) s'est développé à Paris et, dans une continuité territoriale sur un périmètre de 1,5 km, dans des communes riveraines. L'implantation des stations correspondait à la cartographie proposée par l'agence parisienne d'urbanisme (APUR) au terme d'une étude sur la demande de déplacements liée aux emplois, aux commerces, aux équipements et au tourisme et sur la diversité de cette demande.

Ce service a connu un succès rapide et fin 2015 il disposait d'une flotte de 18 000 vélos, un réseau de 1 233 stations, dont 1 000 dans Paris intramuros, avec un total de 40 500 bornes d'accroche pour les vélos. Près de 40 millions de déplacements ont été effectués par les 295 440 abonnés annuels au service Vélib'.

Le système de vélos en libre-service mis en place reposait sur un contrat d'une durée de dix ans avec la société Somupi du groupe JCDecaux. Celle-ci était chargée de la mise en place, l'entretien, la maintenance et la gestion des équipements de vélos en libre-service ainsi que de la mise en place, l'entretien et l'exploitation de mobiliers urbains d'information. Le financement était assuré par l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains d'information et par la contribution de la Ville de Paris, les recettes des usagers du dispositif VLS revenaient à la Ville de Paris.

Le contrat arrivant à échéance en février 2017, son renouvellement devait être envisagé avec la perspective d'inscrire le service Vélib' dans le plan vélo 2015-2020 de la Ville de Paris en conformité avec les dispositions du plan de déplacement urbain de la région d'Ile de France.

Afin de mettre en œuvre un service à l'échelle métropolitaine, un syndicat mixte d'études, le syndicat d'études Vélib' Métropole (SEVM), a été créé le 29 février 2016 pour permettre la réunion des collectivités et établissements publics intéressés par ce service. Ce syndicat avait pour mission l'étude et la définition du futur service et la préparation de la consultation. Il préfigurait la structure de gestion chargée, à terme, de l'exploitation du service.

Pour faciliter la mise en place du nouveau service un avenant est signé avec le titulaire du contrat en cours pour une prolongation de sa prestation jusqu'au 31 décembre 2017.

Au terme d'un dialogue compétitif, un contrat est signé avec le groupement Smovengo en mai 2017 pour un début d'exploitation au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les difficultés et les retards dans cette mise en œuvre amènent la Maire de Paris par lettre de saisine du 25 mai 2018 à demander à l'inspection générale de réaliser un audit sur la conduite du marché public passé par le syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole (SMAVM) avec la société Smovengo pour la conception, la fabrication, la pose, la mise en service, l'entretien, la maintenance et la gestion d'un dispositif de vélos en libre-service.

L'objectif de la mission est d'examiner la façon dont l'attribution du marché s'est déroulée, les options qui ont été prises pour organiser la transition avec le précédent marché et l'accompagnement du prestataire dans la mise en œuvre du nouveau service par le syndicat mixte et par les services de la Ville éventuellement associés. Le but de cet examen vise à permettre un retour d'expérience de nature à profiter à la préparation de prochains marchés.

C'est pourquoi le présent rapport, après avoir relevé les dysfonctionnements constatés et recherché les raisons pour lesquelles ils se sont produits, propose des pistes de réflexion pour améliorer les procédures et les pratiques et fera des recommandations pour les mettre en œuvre.

## 1. ANALYSE DES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU PROJET VÉLIB' MÉTROPOLE

Le contrat de prestation de service passé avec Smovengo à l'issue d'un dialogue compétitif a été notifié le 9 mai 2017. Il comporte une période dite de préparation, courant de la notification au 31 décembre 2017, une période d'exploitation du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2032 et une période de dépose devant se terminer au 31 mars 2033 au plus tard. La phase de préparation était destinée à assurer la transition entre Vélib' et Vélib' Métropole. La dépose des installations de l'ancien prestataire et la mise en place de celles du titulaire du marché devaient se chevaucher et l'installation des stations nouvelles devait être achevée au 31 mars 2018.

Ce calendrier n'a pas été respecté et il a été nécessaire de mettre en place une gestion de crise pour débloquer la situation qu'il convient de présenter.

### 1.1. La définition du projet Vélib' Métropole

Au cours de l'automne 2014, les directions des affaires juridiques (DAJ), des finances et des achats (DFA) et de la voirie et des déplacements (DVD) ont entamé une réflexion sur le devenir du système Vélib' dans la perspective du renouvellement du contrat en cours arrivant à échéance en février 2017.

Le 19 septembre 2014 une réunion de travail avait identifié les problèmes qui se posaient. La définition du périmètre d'un Vélib' métropolitain, envisagé par la Ville, supposait d'examiner la compétence du syndicat des transports d'Ile de France et des collectivités au regard de la loi n° 2014-68 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, et la gouvernance du système. Ce changement d'échelle empêchait la poursuite d'un marché global tel qu'il existait (exploitation du système de vélo en libre-service rémunéré en partie par les recettes publicitaires des mobiliers urbains et d'information). Dès lors il fallait opter pour un marché de prestation de service ou une délégation de service public comme support juridique du nouveau Vélib'.

Au-delà des aspects juridiques, du fait de cette extension du service à l'échelle métropolitaine et de l'intuition d'une demande émergente des usagers, le choix est fait de recourir en partie à des vélos à assistance électrique, ce qui n'est pas sans conséquence sur le plan technique. Si l'évolution des usages montre que ce choix était pertinent, il introduisait à l'époque une complexité supplémentaire. En effet, sans référence antérieure, il est particulièrement difficile aux acteurs d'imaginer les conséquences techniques, ou technico-économiques, d'un tel développement sur un service de vélos partagés.

Une analyse financière du marché en cours et la présentation des enjeux de son renouvellement, un diagnostic de ce marché, une analyse de la transition entre celui-ci et un futur contrat et une présentation des aspects juridiques du renouvellement ainsi qu'une contribution sur l'activité de vélo en libre-service et les études à mener pour assurer la période de transition entre les deux marchés ont été présentés au secrétaire général en décembre 2014.

Cela revient à dire qu'en décembre 2014, à deux ans de l'échéance du contrat Vélib', prévue pour le 28 février 2017, la Ville n'a pas encore défini la nature du service qu'elle compte offrir aux usagers et par conséquent n'en maîtrise pas les aspects techniques, ni ne connaît les conditions juridiques dans lesquelles ce futur service fonctionnera. Cette réflexion débute donc trop tardivement.

En effet, le délai étant déjà trop court pour renouveler un service développé depuis 10 ans, il était dès lors peu probable qu'elle parvienne à assurer au même niveau de performance la mise en place d'un système totalement inédit dans la continuité d'un service développé depuis dix ans. C'est pourtant ce qui a été cru à ce moment, aucune alerte de nature à réinterroger la conduite du projet n'ayant été émise, ce qui affectera le développement du service.

L'année 2015 va être occupée par la définition du projet et la mise en place d'une structure juridique apte à le porter.

Dans un courriel du 9 février 2015, le directeur de la voirie et des déplacements fait le point de l'état d'avancement du projet au secrétariat général et propose une feuille de route précisant des échéances à respecter.

- Février / mars 2015 : désignation d'une équipe projet
- Mars 2015 : lancement d'une AMO juridique, technique et financière pour gérer la fin du contrat et la transition vers le nouveau système
- Juin 2015 : rendu de l'étude de l'APUR
- Juillet 2015 début des négociations avec JCDecaux sur la fin du contrat
- Début de la concertation métropolitaine
- Septembre 2015 : création du syndicat mixte portant le projet
- Deuxième semestre 2015 : choix du mode de gestion et préparation du dossier de consultation.

Il est précisé dans ce document « la possibilité de prolonger le marché actuel pourra conduire au choix du mode de gestion (avec une DSP nous sommes a priori d'ores et déjà hors délais). Quoi qu'il en soit une prolongation est souhaitable pour sécuriser le déroulement du projet »

Les services alertent l'adjoint chargé des transports sur les délais désormais insuffisants pour réaliser le projet. Un avenant (n° 4) sera donc passé<sup>1</sup> avec la SOMUPI pour prolonger le contrat en cours, reportant son échéance du 28 février au 31 décembre 2017. Par sécurité, la direction des affaires juridiques limite à dix mois la durée de cette prolongation pour préserver la Ville de toute accusation de favoritisme en faveur du prestataire dont la candidature au futur appel d'offres ne fait pas de doute.

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.

## 1.2. Le pilotage du projet

La feuille de route proposée par la DVD dans un calendrier très resserré demande qu'une équipe projet soit désignée dès février/mars 2015<sup>2</sup>. Cette équipe, qui regroupe une mission

<sup>1</sup> Autorisé par le Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016.

<sup>2</sup> Voir annexe.

de la DVD appuyée par des référents des autres directions, a vocation à former avec le secrétariat général, les référents des élus et le syndicat mixte devant à terme porter le marché, un comité de projet, doté d'un pouvoir décisionnaire.

Une « mission Vélib'2 » est constituée auprès du directeur de la voirie et des déplacements pour « animer un travail transversal mené avec les différentes directions de la Ville, notamment DFA/DAJ/DDCT, l'APUR, voire d'autres structures. »<sup>3</sup> Un directeur de projet est recherché pour le pilotage. Il doit être assisté de deux agents, l'un de catégorie A et l'autre de catégorie B.

Selon sa fiche de poste le directeur de projet Vélib'2 devra :

- mettre en place l'organisation du projet, recenser les études liées au renouvellement du marché, l'établissement et la tenue d'une feuille de route et du planning ;
- organiser, préparer les comités de suivi et les comités de pilotage. Animer les réunions et solliciter les différents contributeurs du projet qu'ils soient internes ou externes à la mairie de Paris ;
- rendre compte de l'avancement du projet aux différentes instances décisionnelles ;
- veiller en permanence au respect des plannings, à l'aboutissement des tâches afin de respecter les objectifs de la mission ;
- contribuer à la mise en œuvre de l'avenant à la fin de marché Vélib' permettant notamment la transition avec le nouveau contrat ;
- préparer l'évolution du contrat actuel vers un contrat à l'échelle métropolitaine en liaison avec l'APUR, la DDTC et les collectivités concernées. Dans ce cadre l'équipe projet sera vraisemblablement amenée à intégrer à terme la structure administrative qui portera le nouveau contrat ;
- accompagner le projet du début jusqu'au démarrage du nouveau contrat.

La proposition de la DVD suggérait « de positionner l'équipe projet à un niveau lui assurant une légitimité pour ses demandes auprès des autres directions, du syndicat mixte, des autres collectivités et pour les restitutions des travaux aux entités décisionnaires. » ; pour la DVD l'équipe projet devait bénéficier en outre d'un mandat du syndicat pour mener à bien le projet jusqu'au déploiement du service dans le cadre du nouveau contrat.

Les difficultés juridiques et les contentieux en cours ont pu peser sur la mise en place de cette mission qui n'intervient qu'en juillet 2015 et commence donc son travail plus de quatre mois après la date proposée dans un schéma temporel déjà très contraignant, qui prévoyait notamment que le lancement de la procédure d'appel d'offres pour un marché de prestation de service débute en septembre 2015.

Dans cette organisation, un comité de suivi (l'équipe projet) et un comité de pilotage (comité projet) se réunissent chacun tous les quinze jours en alternance.

La mise en place de la « Mission Vélib 2 » intervient avec 6 mois de retard, qui viennent s'ajouter au retard du lancement de la réflexion sur le renouvellement du marché. Dès juillet 2015, le projet compte donc déjà près d'un an de retard sur le calendrier idéal.

L'absence de positionnement transversal de l'équipe projet (à la direction de la voirie et des déplacements plutôt qu'au secrétariat général) a sans doute fragilisé cette structure

<sup>3</sup> Fiche de poste de directeur de projet Vélib'2 - bulletin municipal officiel de la Ville de Paris du 14 avril 2015.

qui ne dispose pas d'autorité suffisante pour donner le rythme de travail et imposer les échéances nécessaires dans un schéma temporel aussi contraint.

De plus, aucun mandat clair<sup>4</sup> n'a été établi entre le syndicat et la direction de projet. Cet état de fait illustre la difficulté à régler les relations entre l'entité Ville de Paris et le syndicat dont elle fait partie, et aussi la difficulté permanente de faire apparaître - donc s'appuyer pleinement sur - la compétence technique détenue par Paris. Avec un mandat écrit, il aurait été plus aisé pour la direction de projet et la DVD d'alerter, en posant, lors des revues de mandat, les écarts entre la situation prévue et la situation atteinte à chaque étape.

Sans qu'il ait été possible à la mission de trouver une décision formalisée d'abandon de cette organisation, ni d'alerte de la direction de projet ou du directeur en charge, l'équipe projet va peu à peu disparaître et le comité de pilotage devenir le lieu de préparation, de discussion et de décision des phases du projet.

Le comité de pilotage est composé de 25 personnes<sup>5</sup>, c'est une structure qui permet l'expression des points de vue différents mais n'est peut-être pas la meilleure pour la prise de décision. Les comptes rendus des réunions de ce comité ne permettent pas de comprendre comment les questions en suspens sont tranchées et il n'apparaît pas que les conséquences techniques des différentes options soient mises en balance pour le permettre.

D'après certains participants au comité de pilotage, les propositions des services de la Ville étaient peu discutées car leur aspect technique semblait avoir fait l'objet d'un examen attentif de la DVD, puis du syndicat d'études.

Les aspects juridiques et financiers ont monopolisé l'attention du comité de pilotage au détriment des questions techniques, supposées, à tort, être maîtrisées. Cette situation est la conséquence de l'absence de création d'un comité de projet chargé de suivre l'avancement du projet, d'analyser les risques techniques et de contrôler le suivi des dates de production ainsi que la qualité des livrables, d'une part, et de l'absence d'un mandat formalisé, d'autre part.

<sup>4</sup> le syndicat d'étude en charge de mener le dialogue compétitif n'est constitué que le 29 février 2016 (soit sept mois après la nomination de la directrice de projet) ;

- l'équipe mandatée par le syndicat pour mener le dialogue compétitif est constitué de deux représentants de la DVD, de deux représentants de la DFA, d'un représentant de la DAJ, de la directrice du syndicat mixte autolib' métropole et de 3 représentants de collectivités territoriales. La Ville de Paris est donc bien représentée dans cette instance

- le transfert de la gestion du nouveau contrat Vélib' au syndicat mixte autolib'vélib n'intervient qu'au printemps 2017. La directrice de projet est alors déjà écartée de ses fonctions. Elle n'a ainsi pas été chargée du suivi de la mise en œuvre du marché, en lien avec le SMAVM.

<sup>5</sup> Voir annexe. Le comité de pilotage (Copil) se réunit en moyenne tous les 15 jours. Sur la période mi-2015 à début 2017, participent régulièrement ou ponctuellement à ces Copil la SGA, les services de la Ville (DAJ, DFA, DVD), la direction générale du syndicat mixte, le cabinet de l'adjoint aux transports, le cabinet de l'adjoint aux finances, la présidente du syndicat mixte, le directeur adjoint et la conseillère transport, déplacement et voirie du cabinet de la Maire.

### 1.3. Les aspects juridiques et financiers

#### 1.3.1. Le caractère métropolitain

La loi prévoit que, pour les nouvelles communes non parties prenantes du précédent marché (1,5 km autour de Paris), la compétence en matière de mise en place d'un libre-service de vélos ressortit au STIF, Syndicat des Transports d'Ile de France. La complexité de cette organisation va se poser et occuper les services pendant plusieurs mois au cours de l'année 2015. Après négociation avec le STIF, celui-ci admet l'indépendance du système Vélib' métropolitain<sup>6</sup> et s'engage vers la location longue durée de vélos à assistance électrique à portée régionale complémentaire à Vélib' Métropole.

Néanmoins la Ville de Paris ne peut juridiquement intervenir sur les territoires des autres communes, il est donc nécessaire de trouver le support juridique adéquat pour passer le marché public de prestation de service. La solution trouvée est la création d'un syndicat mixte d'études qui va porter le projet. Il faut lui donner les moyens de fonctionner et la mise à disposition d'agents de la Ville va le permettre.

Pour créer un syndicat mixte, il est nécessaire que les collectivités et établissements publics qui le constituent soient autorisés par leur assemblée délibérante respective à y adhérer. Toute cette procédure est longue et n'est pas étrangère au retard pris en 2015.

Il est d'autant plus difficile de discuter avec les collectivités territoriales que le projet n'est pas totalement défini. Comment les communes pourraient-elles s'engager sans connaître le coût d'une station Vélib' Métropole ? Jusque-là celles qui participaient à Vélib' n'avaient rien à payer puisque la Ville de Paris prenait en charge le coût de leur station. Par délibération du 10 février 2017, la Métropole du Grand Paris décide d'adhérer au syndicat mixte et s'engage à participer au financement des stations hors Paris à raison d'un plafond annuel de 4 M€, soit 10 000 € par station et par an. Cette décision permet aux collectivités intéressées par le projet d'estimer le coût qui restera à leur charge avant de s'engager.

Ce processus a abouti à la création, le 29 février 2016, d'un syndicat mixte d'études rassemblant des collectivités et des établissements situés au sein d'un périmètre recouvrant Paris et une partie des départements de la Petite Couronne.

Ce syndicat n'avait pas de ressources propres et une convention de mise à disposition du personnel de la Ville de Paris a été votée le 1er avril 2016 pour conduire l'appel d'offres Vélib' Métropole. Le syndicat Autolib' a été mis à contribution sous la forme d'une convention de coopération votée le 5 avril 2016 à raison d'une demi-journée par semaine du temps de sa directrice générale pour la mise en place de la gouvernance d'une part et de deux agents pour la partie comptable et le secrétariat du syndicat, d'autre part. Ce syndicat succédera au syndicat d'études et sera chargé d'assurer la gestion du Vélib' Métropole après la signature du Marché. Cela nécessitera une assemblée générale pour voter la transformation du syndicat en syndicat mixte Autolib' Vélib' Métropole. Cette transformation sera effective à compter du 15 février 2017, date d'enregistrement à la préfecture de la décision statutaire modificative du 8 février 2017.

Un premier travail conséquent en vue de l'adhésion au projet des communes partenaires est mené. L'objectif du syndicat est de rechercher le consensus dans les prises de décisions. Pour cela, chaque collectivité membre du conseil syndical doit être entendue. C'est pourquoi le contenu des prestations du dispositif de VLS, le contenu des cahiers des charges, la pondération des critères de notation du marché, mais aussi le format des

<sup>6</sup> Délibération du STIF n° 2017/240 du 30 mai 2017.

abonnements ou l'esthétique des vélos ont été systématiquement discutés et validés. Les questions tarifaires ont fait l'objet de longs débats, les collectivités n'ayant pas les mêmes attentes sur ce point (pour mémoire, les tarifs n'avaient pas augmenté au cours des dix années du précédent contrat). La recherche systématique du bon équilibre entre coût du dispositif et attentes en matière de service a guidé les échanges.

### 1.3.2. Le choix du marché de prestation de service

D'après la documentation disponible, le choix du marché de prestation de service comme support de la relation contractuelle avec le futur exploitant du système Vélib' Métropole, plutôt que celui de la délégation de service public, semble s'expliquer par des questions de délai et de maîtrise du prestataire.

La solution de la délégation de service public présentait a priori l'inconvénient d'un délai nécessaire à sa mise en place supérieur à celui d'un appel d'offres, avec le risque de dépasser le temps disponible avant la fin du contrat en cours<sup>7</sup>.

Surtout, les membres du comité de pilotage estimaient que la délégation de service public offrirait moins de garanties que le marché de prestation de service pour l'adjudicateur en termes de maîtrise et de contrôle de son prestataire.

*En phase contradictoire, il a été précisé que « les éléments d'information et de suivi d'activité exigés dans la délégation de service public, conçue plus de 10 ans auparavant, sont apparus en fin de période comme très insuffisants au regard de l'évolution rapide des pratiques de mobilité (données sur l'exploitation et la régulation du service, ou encore profils des abonnés, analyse et évolutions des usages,...). La nature de ce contrat obérait également toute visibilité sur les éléments techniques et technologiques qui permettaient au délégataire de livrer le service, ou encore sur la structure de ses coûts (entre régulation, maintenance technique, pilotage et maintenance du système d'information, relation clients,...). Associé à la position dominante du délégataire sur le marché, cette situation n'a pas été sans impact sur la difficulté du maître d'ouvrage à comprendre la nature des difficultés techniques auxquels le futur prestataire d'un marché de service serait confronté, comme par exemple l'importance du volet système d'information et numérique, la sensibilité du sujet de l'alimentation électrique, l'importance des stratégies de régulation entre stations, ou encore de la maintenance des éléments mécaniques et électroniques des vélos sous la pression d'usage à Paris. »*

Le syndicat d'études, conformément à l'article 40 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, a réalisé le 22 mars 2016 une évaluation préalable ayant pour objet de comparer les différentes procédures envisageables pour la réalisation du projet.

Selon cette évaluation, le renouvellement du vélo en libre-service à Paris et dans les territoires limitrophes comportait une complexité importante puisque l'ampleur du système et son étendue géographique généraient intrinsèquement des difficultés, que les solutions technologiques étaient variées, tant sur le vélo (vélo passif ou actif, électrique ou non) que son écosystème (stations, système de paiement...). Des échanges avec les potentiels prestataires étaient nécessaires pour déterminer la meilleure solution technique car l'ensemble de ces points ne pouvait être défini par le seul maître d'ouvrage sans une approche itérative. Il était donc recommandé que le syndicat mixte recoure à la procédure de dialogue compétitif<sup>8</sup>. En outre, la durée prévisionnelle de passation d'un marché public

<sup>7</sup> Cf. annexe 4. Une note de la DAJ en décembre 2014 précise qu'une procédure d'attribution en appel d'offres durerait environ 12 mois, celle d'une DSP se fixant à environ 18 mois. Ce délai habituel est adaptable et peut être réduit.

<sup>8</sup> Procédure prévue à l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

selon une procédure de dialogue compétitif y est évaluée à un an environ, pour permettre de tenir les délais.

#### 1.4. La passation du marché

Le syndicat d'études, appuyé par la DVD, la DFA et la DAJ coordonnées par la secrétaire générale adjointe, a mené l'appel d'offre. La Présidente du syndicat a désigné le directeur de la DVD pour présider le comité du dialogue compétitif.

##### 1.4.1. Le déroulé du dialogue compétitif

L'avis de marché a été publié le 6 avril 2016 et le 9 mai (soit avec environ un an de retard sur le calendrier idéal). Cinq candidatures ont été enregistrées. Le règlement de la consultation limitait à quatre le nombre de candidats admis à participer au dialogue compétitif. Les groupements sélectionnés dont les mandataires respectifs étaient JCDecaux, SFR, Smoove et PBSC ont été invités à remettre une offre initiale au plus tard le 18 juillet 2016.

La Ville de Paris attendait des candidats des propositions pour un dispositif de vélos en libre-service intégrant des innovations technologiques et offrant la possibilité d'une assistance électrique. Pour la Ville les enjeux étaient clairs. Il s'agissait de changer de modèle économique et de conserver un niveau tarifaire identique, d'élargir le périmètre du service à toutes les communes de la Métropole du Grand Paris qui souhaiteraient y participer, de sécuriser les matériels et de proposer un service porté par une technologie de pointe lui assurant une pérennité sur les 15 prochaines années.

D'un point de vue pratique le dialogue compétitif avait pour but de délimiter les innovations techniques, de déterminer les services à l'utilisateur proposés par les candidats et d'en évaluer la pertinence afin de faire évoluer le programme fonctionnel initial auquel ces offres répondaient.

Trois scénarios étaient proposés aux candidats, les deux premiers faisaient varier la part des vélos à assistance électrique sur une durée d'exploitation de dix ans. Le troisième scénario consistait en une proposition libre du candidat sur un dispositif totalement nouveau, reprenant ou pas les composants du dispositif en place, pour une durée d'exploitation de dix à quinze ans.

Le groupement PBSC a retiré sa candidature le 27 juin 2016. Les trois offres remises ont donné lieu à l'audition des trois candidats les 30 et 31 août et le 1<sup>er</sup> septembre 2016.

A la suite de ces auditions le programme fonctionnel a été adapté, pour devenir le programme fonctionnel 2 (PF2). Ce document a été envoyé aux candidats le 23 septembre 2016 ; la réponse, dite offre intermédiaire, devait être apportée au plus tard le 24 octobre 2016.

Le PF2 proposait aux candidats deux scénarios d'un dispositif de 1 446 stations dont la durée de marché variait sur dix ou quinze ans. Les trois candidats ont été entendus les 29 et 30 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre 2016. Ces auditions ont été suivies de la mise au point d'un programme fonctionnel définitif, envoyé aux candidats le 5 janvier 2017. L'offre finale des candidats était attendue le 7 février 2017. Un des candidats, le groupement dont SFR était mandataire, n'a pas déposé d'offre finale et le choix a donc été fait entre deux offres, celles de JCDecaux et celle de Smoove.

Les comptes rendus du comité de dialogue compétitif ne permettent pas de comprendre comment les choix techniques sont arrêtés. À titre d'exemple, ni la décision d'électrifier toutes les stations, ni celle de recourir systématiquement à des ouvrages en génie civil ne

sont justifiées devant le comité de pilotage. Elles apparaissent comme des évidences que personne ne remet en cause. Il est rapidement retenu, collectivement, de privilégier une recharge des vélos à assistance électrique en station et non pas sur batteries. La mission n'a pas été en mesure de savoir à quel moment, ni par qui ce choix a été arbitré. Il semble être apparu à un moment sur le cahier des charges et s'être imposé sans que soit pris le temps d'analyser les alternatives possibles à ce dispositif lourd.

#### 1.4.2. L'analyse des offres

Le règlement de la consultation fixe trois critères pour analyser les offres des candidats. Le critère n°1 est le prix, pondéré à 40 % ; le deuxième critère concerne l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif, la communication institutionnelle et le suivi du service, pondéré à 35 % ; le troisième critère porte sur la conception, la fabrication et le déploiement du système, pondéré à 25 %.

Le prix se structure en deux composantes, l'une, forfaitaire, pour les prestations énoncées au programme fonctionnel technique sur 1 050 stations dont 1 010 à Paris, et l'autre, déterminée par un bordereau de prix unitaires s'appliquant aux stations ou prestations supplémentaires qui seront demandées en cours de contrat par l'adjudicateur.

Le deuxième critère comprend quatre sous-critères :

1. organisation de la régulation du dispositif, pondéré à 40 %, soit 14 % de la note globale.
2. communication et service aux usagers, pondéré à 30 %, soit 10,5 % de la note globale.
3. entretien, maintenance et aspects environnementaux de la gestion du dispositif, pondéré à 20 %, soit 7 % de la note globale.
4. outils et moyens de suivi du service, pondéré à 10 %, soit 3,5 % de la note globale.

Le troisième critère est divisé en trois sous-critères :

1. qualité fonctionnelle, structurelle et environnementale des équipements et du système de gestion, pondéré à 45 %, soit 11,25 % de la note globale.
2. déploiement du système, pondéré à 30 %, soit 7,5 % de la note globale.
3. qualité esthétique et intégration paysagère, pondéré à 25 %, soit 6,25 % de la note globale.

La pondération retenue entre les différents critères est conforme à ce que préconise la direction des finances et des achats en matière de marchés publics.

Une analyse des offres a été faite par le comité du dialogue compétitif et présentée à la commission d'appel d'offres.

Le critère n°1 a été déterminant du fait de l'écart de prix important entre les deux offres. L'offre la moins chère obtient une note de 10/10, soit 4 points après pondération, la plus chère 7,8 soit 3,12 points. Les deux autres critères sur les points plus techniques et organisationnels des offres, font ressortir un avantage à l'offre la plus chère, que ce soit sur les aspects exploitation, entretien et maintenance du dispositif que sur les aspects de conception, fabrication et déploiement du système.

L'écart de prix entre les deux offres s'explique notamment par :

- des dépenses de personnel très inférieures, tant en volume de personnels envisagé pour déployer le service qu'en coût moyen de ces personnels, au profit du soumissionnaire retenu.

- des coûts marginaux moindres ; l'écart de prix sur la partie forfaitaire du contrat n'est que de 17% entre les deux offres, alors qu'il est de 26% sur le montant estimatif de la partie unitaire du contrat (pour mémoire, la partie à prix unitaires concerne l'extension du dispositif au cours du marché).

Tableau 1 : Tableau récapitulatif d'analyse et de classement des offres

nom du soumissionnaire	critère n° 1			critère n° 2			critère n° 3			note globale (somme des notes pondérées)	rang global
	note brute sur 10	note pondérée (40%)	rang	note brute sur 10	note pondérée (35%)	rang	note brute sur 10	note pondérée (25%)	rang		
JC DECAUX	7,808	3,12	2 <sup>e</sup>	8,585	3	1 <sup>er</sup>	9,625	2,41	1 <sup>er</sup>	8,53	2 <sup>e</sup>
SMOOVENGO	10	4	1 <sup>er</sup>	7,965	2,79	2 <sup>e</sup>	8,85	2,21	2 <sup>e</sup>	9	1 <sup>er</sup>

Source : IGVP, à partir du rapport d'analyse des offres réalisé par l'équipe en charge du dialogue compétitif - mars 2017

Les critères et les notations ont été définis par le centre de services partagés (CSP) achats<sup>9</sup> de la DFA. La sécurité juridique a été recherchée et le prix a été un critère prédominant.

La pondération des critères telle qu'elle a été retenue pour ce marché n'appelle pas de critique particulière mais la multiplication des éléments d'appréciation des critères 2 et 3 complique l'analyse des contenus techniques des offres :

<sup>9</sup> CSP3 fournitures et achats sur l'espace public.

Tableau 2 : Détail des éléments analysés et notés dans le cadre du dialogue compétitif Vélib'2

critère	libellé critère	pondération critère	sous-critère	libellé sous-critère	pondération du sous-critère	nombre de rubriques évaluées	nombre d'éléments évalués
1	prix	40%	-	-	-	-	1
2	exploitation, entretien, maintenance du dispositif, communication institutionnelle, suivi du service	35%	2.1	organisation de la régulation du dispositif	40%	3	12
			2.2	communication et service aux usagers	30%	4	17
			2.3	entretien, maintenance et aspects environnementaux de la gestion du dispositif	20%	3	11
			2.4	outils et moyens de suivi du service	10%	3	3
3	conception, fabrication et déploiement du système	25%	3.1	qualité fonctionnelle, structurelle et environnementale des équipements et du système de gestion	45%	3	7
			3.2	déploiement du système	30%	2	6
			3.3	qualité esthétique et intégration paysagère	25%	3	3
Ensemble						21	60

Source : Synthèse IGVP, à partir du rapport d'analyse des offres réalisé par l'équipe en charge du dialogue compétitif - mars 2017

Les conditions de passation du marché sont régulières et les services de la Ville ont assuré la sécurité juridique de l'opération.

Mais, alors que le critère prix s'apprécie très aisément, notamment lorsque, comme dans le marché Vélib' Métropole, seules deux offres sont à comparer, les critères techniques et opérationnels sont plus délicats à évaluer. Dans le marché Vélib' Métropole ces critères se divisent en sous-critères composés de divers éléments d'analyse détaillés. Le moins disant obtient d'office la note maximale de 10/10, alors que le meilleur, du point de vue technique, ne peut être coté aussi haut.

En l'absence de pondération entre les trois critères prix, exploitation, conception, le classement des offres n'aurait pas été modifié par rapport au classement avec pondération qui a prévalu.

## 2. LES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS

### 2.1. La préparation du renouvellement

Conformément au plan de travail établi par la mission Vélib' 2 de la DVD, des études ont été réalisées pour mieux appréhender le contexte dans lequel le projet devait s'inscrire. Ainsi, il a été demandé à l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) de dresser un bilan du fonctionnement de Vélib' (usage, régulation, dimensionnement des stations, vandalisme), d'évaluer le maillage métropolitain en tenant compte des besoins, des usages inter banlieue, du développement du vélo, du vandalisme et d'étudier « les éventuelles limites du système (au regard de la densité de population et de la taille du réseau à exploiter) ». En outre, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) technique et financière a été passé en vue de préparer le dialogue compétitif et d'orienter la réflexion en amont de la passation du marché. Le rapport de l'AMO a été utile notamment dans l'orientation des exigences du programme fonctionnel (types de technologies, etc...). C'est sur sa base, notamment, qu'une solution en libre flotte a été écartée.

En tout état de cause les comparaisons faites avec les systèmes de vélos en libre-service avec assistance électrique mis en œuvre au moment du lancement de la consultation en vue de la passation du marché montrent que le système Vélib' Métropole est singulier car il n'existe nulle part à cette échelle. C'est pourquoi il a été difficile de définir les axes techniques dans le programme fonctionnel initial. Le recours au dialogue compétitif a été choisi pour aider à cette clarification.

En conseil syndical la possibilité de recourir au système de vélo en libre-service sans station (free-floating) émergeant dans certains pays, mais pour lequel les rares retours disponibles n'étaient pas toujours positifs<sup>10</sup>, a ainsi été évoquée mais pas retenue. Un système de vélo en libre-service avec stations permet d'offrir ce service au plus grand nombre d'usagers, sans appropriation des vélos, avec une qualité supérieure de conception des vélos, une régulation pour une disponibilité optimisée sur le territoire. Le maillage parisien très dense en termes de stations convient parfaitement à ce type d'organisation du service.

L'émergence de nouveaux opérateurs de vélos en libre-service sans station (Mobike, Ofo...) dont la régulation des vélos se réalise de manière totalement libérale, a pu démobiliser certains partenaires métropolitains. C'est, par exemple, le cas de la commune de Saint-Ouen qui s'est retirée de Vélib' (aucun investissement financier n'est à prévoir en ce cas). Cependant cette régulation organisée par le seul usager est risquée (stations hautes peu remplies, secteurs mono-activité moins bien régulés, espérance de vie du vélo moindre car qualitativement moins performant). En banlieue parisienne, zone moins dense d'implantation de stations, le free-floating vélo ne semble pas à ce jour s'être développé et avoir profité du retard d'installation des stations Vélib. Très peu de vélos sont disponibles pour d'éventuels clients. La solution Vélib avec station, si elle est bien régulée, doit garantir à l'inverse la disponibilité de vélos dans toute la Métropole, même si le prix des stations reste élevé pour les collectivités et ne leur permet pas de disposer d'un réseau aussi resserré que dans Paris intra Muros (en général deux à trois stations par ville avec une capacité unitaire d'une trentaine de vélos).

<sup>10</sup> Lancé en 2014 à Pékin, le free-floating ne s'est développé de façon significative en Asie qu'à partir de 2016. Malgré ce faible retour d'expérience, des échos faisaient part de difficultés posées par ce dispositif en matière de régulation de l'espace public.

Ainsi le choix du système avec stations n'a pas été remis en cause par les partenaires de Paris.

Ce qui paraît étonnant c'est qu'un tel projet n'ait pas donné lieu à une étude de risques du fait même de l'innovation technique qu'il représentait. La notion de risques a été sous-estimée. Aucune cartographie des risques du projet n'a été élaborée sur un dossier aussi complexe et important. A tout le moins, comme l'ambition était d'introduire dans le système un « vélo intelligent », c'est-à-dire un objet connecté, il est surprenant que la direction opérationnelle de la Ville de Paris en ce domaine, la direction des systèmes et technologies de l'information (DSTI)<sup>11</sup>, n'ait pas été consultée, si ce n'est pour donner son avis sur les propositions des candidats, au moins pour définir les critères techniques utiles à faire figurer au programme fonctionnel. Ainsi, la DSTI n'est membre ni du Copil, ni de l'équipe en charge du dialogue compétitif. Cette sous-estimation du risque technique s'est ajoutée à l'absence de références techniques antérieures consécutive au caractère innovant du dispositif (cf. paragraphe 1.1 du présent rapport) et à la difficulté à disposer de la connaissance des éléments techniques et technologiques qui permettaient de délivrer le service dans le cadre de la précédente délégation de service public (cf. paragraphe 1.3.2 du présent rapport).

Cela est d'autant plus regrettable que cette direction développe une expertise certaine dans la mise en œuvre de projets transversaux complexes. Elle a d'ailleurs été appelée en soutien pendant la gestion de crise mise en place pour débloquer la situation en mai 2018.

Si les efforts des agents de la Ville de Paris pour prémunir la collectivité des impacts juridiques et financiers doivent être salués, il est regrettable que les risques opérationnels et techniques pourtant si présents dans ce contrat innovant n'aient pas fait l'objet d'une même attention. Il était pourtant possible de s'inspirer de l'organisation des comités de lancement des études (CLE) et des comités de lancement des projets (CLAP).

Il aurait été nécessaire de formaliser les objectifs du projet, d'en identifier les risques majeurs, de proposer des scénarios de mise en œuvre du projet (avantages / coûts / calendriers / risques techniques) afin de permettre aux décideurs une prise de décision éclairée.

Une telle feuille de route validée aurait constitué un mandat clair et connu de tous et permis des alertes en amont du dossier, chacun étant responsable pour sa partie.

Une démarche avec tableau de risques aurait sans doute pu faire apparaître que le projet n'était pas réalisable dans le temps imparti. L'éventualité d'une interruption du service a été écartée a priori et les engagements du prestataire en matière de délais de réalisation ont été acceptés sans véritable examen critique des moyens mis en œuvre pour y parvenir.

D'après les membres de la mission de l'Inspection générale, il aurait peut-être in fine été préférable d'annoncer un service dégradé et de communiquer correctement dessus plutôt que de générer un gros dysfonctionnement et des interruptions régulières.

Dès lors qu'aucune cartographie des risques sur le projet Vélib' Métropole n'est élaborée, les difficultés apparaissent progressivement et doivent être réglées au fur et à mesure, sans anticipation.

<sup>11</sup> Devenue direction des systèmes de l'information et du numérique (DSIN) par arrêté de la Maire du 10 juillet 2018 (BMO du 13 juillet 2018).

## 2.2. Le pilotage du marché

La mission Vélib'2 de la DVD ayant été mise à l'écart, le projet a été porté par le secrétariat général, puis par le syndicat. La succession de porteurs du projet a dilué les responsabilités et affaibli le rôle de maître d'ouvrage. Cette situation a en outre constitué un facteur défavorable à la lisibilité des prises de décision et même leur traçabilité.

Compte tenu du calendrier extrêmement contraint et de l'envergure d'un tel marché un pilotage resserré apparaît, a posteriori, mieux adapté. De nombreux intervenants de la Ville, et à divers niveaux hiérarchiques, ont été sollicités pour le compte du syndicat tout au long du projet (agents de la DVD, DFA, DAJ, DICOM, SGVP, du syndicat et des cabinets de la Maire et des élus). Des groupes de travail puis des comités de pilotage réguliers ont été organisés par le SGVP. Pour autant, une équipe projet plus resserrée aurait peut-être permis, tout en consultant les experts métier, de recentrer les efforts et de ne disposer que d'un référent identifié.

Le recours à la procédure de dialogue compétitif a pour but de faire évoluer la demande en fonction des propositions techniques qui sont avancées par les candidats. Mais cette procédure n'exclut pas d'identifier les risques de chaque offre et, pour le pouvoir adjudicateur, de questionner les candidats sur les mesures qu'ils envisagent de prendre pour lever ces risques. Cette approche n'a pas été retenue dans le cadre de ce marché.

Le comité de pilotage s'en est remis à la présentation des offres par les services de la Ville. A priori ces services ont correctement travaillé. Mais il n'est pas certain que le comité de pilotage ait bien su tout analyser puisque aucun problème de recharge du boîtier intelligent n'est décelable au moment de l'analyse des offres. Ce modèle plaisait beaucoup et le fait que la recharge se fasse en station, puisque toutes sont électrifiées, semblait opérant. La défaillance de cette électrification n'a pas été anticipée.

La question des stations autoportantes n'a pas été approfondie. Cette possibilité est écartée en comité de pilotage car il semble que les Architectes des Bâtiments de France s'y seraient opposés. La mission n'a pu retrouver la trace de la consultation de ce service. D'après le syndicat cette consultation n'était pas possible pour des raisons de confidentialité. Il est indéniable que la solution retenue d'implanter les stations en génie civil nécessitait plus de temps pour être mise en œuvre.

La commission d'appel d'offres a suivi le rapport d'analyse des offres établi par le comité de dialogue compétitif. Ainsi quand la commission se réunit, les deux vélos concurrents sont sous des bâches et ses membres doivent se prononcer sur la base du rapport d'analyse avant même de pouvoir les examiner.

Les deux offres sont cohérentes et le marché est attribué à celle ayant obtenu les meilleures notes pondérées<sup>12</sup>. L'offre retenue n'apparaît pas mauvaise aux membres de la commission. Ils estiment que les propositions techniques se valent et l'offre financière est plus intéressante. Le vélo retenu est plus léger et ses aspects innovants plus prometteurs, notamment quant au vandalisme et au risque de vol de vélo.

Les différences de prix entre les deux offres s'expliquent, notamment, par le système d'overflow<sup>13</sup> promu par l'attributaire du marché, rendant possible le doublement de la

---

<sup>12</sup> : Pour précision, les trois familles de critères sont appréciées par des membres différents de l'équipe en charge du dialogue compétitif, si bien que les membres évaluant le critère prix n'ont pas évalué les critères conception et exploitation.

<sup>13</sup> Système « anti station pleine » permettant de déposer un vélo à une station même lorsque tous les emplacements sont déjà occupés. Ce système repose sur la possibilité d'accrocher un vélo « tête bêche » entre deux vélos d'une station pleine.

capacité de stationnement avec ce système sans attache à la bornette. De ce fait, la régulation de Smovengo peut se réaliser la nuit, nécessitant moins de personnel et bénéficiant d'une circulation fluidifiée et plus rapide des véhicules de régulation.

Les différents intervenants se rassurent sur la capacité du candidat choisi à gérer un marché de cette envergure en se disant que derrière la PME se trouvent dans le groupement des enseignes fiables. Smovengo n'avait qu'une petite expérience dans le secteur du vélo en libre-service mais disposait d'un gros consortium sur lequel s'appuyer. Les membres de la CAO (commission d'appel d'offres) du syndicat mixte, en charge de l'attribution du marché, ne pouvaient faire autrement que de faire confiance aux engagements du candidat et à l'analyse des services techniques de l'équipe en charge du dialogue compétitif. En effet, l'envergure du marché métropolitain n'a aucune autre comparaison mondiale à laquelle se rattacher.

En définitive, il n'y a alors aucune raison, lors de l'attribution du marché (mai 2017) de ne pas retenir techniquement l'offre de Smovengo. Cependant, le groupement ne dispose à ce stade d'aucune expérience en matière de travaux et de mobiliers urbains.

### **2.3. La gouvernance du suivi de l'exécution**

En 2007, lors du premier marché Vélib', l'installation des stations n'a pas été simple. La Ville, alors seule porteuse du marché, avait fortement mis à contribution ses sections territoriales de voirie (STV). Une présence permanente sur les chantiers avait in fine permis de déployer correctement le service.

En 2017, la Ville ne porte plus le nouveau marché. En parallèle, une réforme organisationnelle des STV fait que ceux-ci ne sont plus en charge des travaux pour compte de tiers sur le sol parisien. Ces deux éléments associés font que les services de la voirie indiquent qu'ils aideront le nouveau prestataire si besoin, mais que ce nouveau contrat n'est plus leur priorité.

Le syndicat mixte qui porte la gestion du nouveau contrat, a du mal à se structurer. Cinq ingénieurs ont été affectés au syndicat suite à l'attribution du nouveau marché, dans l'objectif de renforcer le suivi du nouvel opérateur. 30 agents au total sont alors affectés au SMAVM, en charge à la fois des questions Autolib' et Vélib'.

Si des personnels compétents sont recrutés, le dispositif de gestion reste complexe. Isolés au sein d'une petite structure, les personnels techniques ne bénéficient pas des échanges réguliers et de l'effet réseau qui permettent aux services de la Ville de Paris de développer de nombreux projets complexes dans l'espace public parisien. La ville n'est plus en relation avec le prestataire, comme c'est le cas habituellement pour ce genre de marchés où la DVD suit précisément les avancées des chantiers et connaît les modalités et les délais d'intervention des différents intervenants.

Après l'attribution du marché au printemps 2017, le secrétariat général se réorganise suite au départ de la secrétaire générale adjointe en charge du suivi du marché, ce qui a pu peser sur le rythme de suivi du projet. Un point sur le dossier Vélib' est réalisé le 12 juin 2017 et le premier comité de pilotage consécutif à cette réorganisation se tient le 30 août 2017. Cet état de fait illustre à nouveau les effets d'une maîtrise d'ouvrage métropolitaine, soucieuse de faire toute sa place aux membres non parisiens.

Au cours de cette période, les alertes sur le dérapage des calendriers et l'aggravation progressive des risques de non délivrance du service dans les conditions prévues ne sont pas transmises assez rapidement ni exprimées assez clairement. Le prestataire a trop tardé à annoncer au syndicat et aux élus les difficultés et les retards auxquels il faisait face.

L'annonce officielle du retard aux élus du comité syndical sur le calendrier de déploiement, attendu pour début janvier 2018, ne se fera que lors du comité syndical du 18 décembre 2017. Par ailleurs, le prestataire confirme aux élus lors de ce comité que le retard sera rattrapé avant la fin du mois de mars 2018. Le syndicat gère seul la mise en œuvre du marché et il s'en remet au prestataire à qui il appartient en effet d'assumer ses engagements. Bien qu'une prestation de service soit commandée, l'externalisation des dispositifs ne dispense pas de la surveillance étroite du suivi du marché.

Ainsi, si le syndicat organise des comités de pilotage avec le prestataire, il ne demande pas la mise en place d'un comité opérationnel sur le déploiement du projet, chargé de suivre le début d'exécution opérationnel et technique, d'exiger les rendus, tests, visites, prototypes, d'exiger des calendriers prévisionnels recalés au fur et à mesure des retards, de relayer les écarts entre les prestations prévues et réalisées, de relayer les alertes des services opérationnels (ici la direction technique du Syndicat), de mobiliser le plus en amont possible le soutien des services expérimentés de la Ville de Paris (DVD, DAJ et DFA notamment).

A l'automne 2017, quand les réunions du comité de pilotage reprennent sur un rythme plus régulier (une à deux fois par mois), le suivi est surtout financier alors que les principales difficultés relèvent de l'absence ou de la mauvaise planification des chantiers.

Les ingénieurs du SMAVM ne sont plus en relation avec les services de la voirie qui sont seuls en mesure d'accorder les autorisations d'occupation de l'espace public aux opérateurs. Or, même lorsque la Ville gère directement ses chantiers, les relations avec l'opérateur Enedis (électricité et réseaux) ne sont pas simples. Les calendriers sont toujours compliqués. En attendant le dernier moment (novembre 2017) pour lancer l'implantation des stations, le syndicat s'exposait à un retard prévisible et à une mise à disposition de stations moins importante que prévu.

Les effectifs du syndicat semblent un peu trop justes pour un suivi fin des chantiers et insuffisamment qualifiés sur le volet réseaux et système d'information. La Ville aurait peut-être dû mettre à disposition davantage de personnel dans cette phase de transition puisque la première vague de déploiement était prévue sur le territoire parisien. Mais il est surprenant d'avoir attendu le mois de septembre 2017 pour recruter les personnels du SMAVM en charge du suivi de l'exécution du marché. Il n'était pas nécessaire d'attendre l'attribution du marché pour constituer les futures équipes qui auraient pu être opérationnelles dès le printemps 2017.

Disposant d'une équipe de taille limitée, le SMAVM n'a pas été en mesure de produire les alertes nécessaires. Dès l'automne 2017, les difficultés qu'allait rencontrer le prestataire (pas de recrutements en interne pour déployer le service, complexité du chantier) étaient connues. Par ailleurs, les délais et la complexité des chantiers d'électrification des stations étaient prévisibles, au vu du volume important de stations (1 400) et des étapes de validation obligatoires par les opérateurs en charge de la vérification des normes d'électrification (Consuel).

Dès octobre 2017, la probabilité que rien ne soit prêt dans les temps (vélos, système informatique de gestion, électrification des stations...) était forte. Un fonctionnement en mode « crise » aurait alors permis de se mettre en ordre de marche pour pouvoir gérer la situation. La complexité du mode de gouvernance résultant de l'échelle métropolitaine du projet a contribué à la dilution de l'information et à la sous-estimation du niveau de risque.

## 2.4. L'exécution du marché

Les contentieux (prestataire du contrat Vélib' sortant pour l'attribution du marché, contentieux avec les anciens salariés), la lenteur supposée de la dépose de l'ancien matériel, l'organisation non optimisée des chantiers notamment avec l'entreprise en charge de l'électrification des stations... ont contribué à générer un retard lors de la phase de transition entre les deux marchés qui n'a jamais été rattrapé.

Les difficultés techniques et organisationnelles (recrutements) rencontrées par le prestataire n'ont pas fait l'objet d'une communication transparente vers le SMAVM en charge de leur pilotage, ni auprès de ses actionnaires et partenaires. Le groupement s'est constitué spécialement pour répondre à ce marché. Les différentes entreprises qui le composent ne se connaissent pas très bien et la communication entre elles n'est pas fluide.

Il peut être reproché à Smovengo d'avoir théorisé une offre sans être en mesure de garantir sa réalisation dans les délais impartis. Le groupement n'aurait pas eu conscience de l'ampleur des difficultés puisqu'en novembre 2017, il ne prévoyait que quelques semaines de retard dans le déploiement du dispositif.

Si les représentants du groupement sont compétents dans leur domaine, ils n'ont pas été en mesure de mettre en œuvre la prestation sur laquelle ils s'étaient engagés en remportant un énorme marché.

En 2018, alors que le constat est fait qu'il n'a pas pu installer les stations prévues au contrat, le prestataire temporise encore. Il ne se met toujours pas dans une phase de gestion de crise. Il faudra attendre l'intervention au SMAVM d'un manager de crise mis à disposition par la Ville de Paris pour qu'un manager de gestion de crise soit recruté sur un poste similaire chez Smovengo.

Il est étonnant que le prestataire n'ait pas élaboré de tableau de gestion de ses risques et, en conséquence, ne dispose pas de plans d'action anticipés pour redresser les dysfonctionnements.

La difficulté du manque de référence mondiale sur un marché technique aussi important est également à prendre en compte. Le prestataire a indiqué (et peut être cru) pouvoir tenir ses engagements mais n'en avait apparemment pas la capacité. Cela était très difficile à appréhender d'autant plus que le groupement constitué pour répondre à ce marché affichait a priori de sérieuses garanties.

### 3. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR AMÉLIORER LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES

#### 3.1. Instituer une culture du risque dans les services

La diversité d'appréhension des risques au sein des directions de la collectivité parisienne a conduit, en 2016, à une mission d'inspection relative à la cartographie des risques et au contrôle interne. Il ressort de cette étude un état des lieux très hétérogène de la culture du risque.

L'inspection générale a recommandé une organisation interne en mesure d'identifier les risques inhérents aux activités propres des directions, les risques transverses de la collectivité et d'en réaliser une veille, une analyse et la mise en œuvre de plans d'actions correctifs pour permettre d'abaisser le niveau des risques identifiés. Certaines directions, telles que la DSIN, ont intégré précocement ces problématiques et internalisé ces méthodes. Cette direction organise la conception de ses projets sur la base d'une cartographie des risques, d'une organisation fonctionnelle et du traçage de ses procédures.

La DSIN renouvelle très fréquemment un nombre important de marchés. Ainsi, par exemple, elle renouvelle tous les quatre ans ses marchés de tierces maintenances applicatives (TMA).

Partant du principe selon lequel un prestataire peut être à tout moment remplacé par un nouveau soumissionnaire (le code des marchés publics impose la remise en concurrence), une phase d'anticipation et une phase de transition sont systématiquement intégrées au processus de renouvellement du marché. Par expérience, une durée standard de transfert entre deux prestataires est évaluée par la direction à une année. En conséquence, cette durée ainsi que les opérations de transition nécessaires à sa réalisation sont intégrées comme une donnée du marché public informatique considéré et figurent dans le cahier des charges du marché comme un sous-projet à l'intérieur du marché. Ces éléments pris en compte augmentent le temps passé à la préparation des marchés (compter 18 mois pour des renouvellements) mais permet de limiter les risques de rupture de fonctionnement des applications. Par ailleurs, la DSIN s'assure que le prestataire sortant « monitore » son successeur afin d'assurer la continuité du service.

Si les risques apparaissent trop importants (exemple de la gestion du data center de la collectivité parisienne), la direction préfère internaliser plutôt que de changer de prestataire et prendre des risques de rupture d'information et de sécurisation de ses données publiques. Cela génère une dépense supplémentaire mais la maîtrise des risques a un coût et doit être assumée.

Sur des marchés de type innovants comme l'est le marché Vélib' Métropole, sur lequel repose une forte nécessité de recours aux réseaux et à l'informatique (sur les vélos, les totems, sur la base de gestion centralisée...), ces délais de préparation et de transition de marchés sont encore plus importants.

Il pourrait par exemple être formalisé dans les critères de notation un aspect « gestion des risques majeurs » par le prestataire qui devrait s'autoévaluer.

**Recommandation 1 :** Dans la phase amont de définition des besoins par l'équipe en charge de la gestion d'un projet, élaborer une cartographie des risques du projet : risques stratégiques, juridiques, humains, financiers, exogènes mais aussi opérationnels et en lien avec les systèmes d'information. Dans un premier temps il serait utile de s'appuyer sur l'expertise de la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN) pour décliner dans chaque direction les pratiques utiles pour gérer les risques propres à chacune d'elles.

Pour illustrer cette approche par les risques, et sans prétention d'exhaustivité, la mission a élaboré ci-après une cartographie des risques du projet Vélib' Métropole, déclinés par typologie de risques (univers et catégories). Il est rappelé qu'une cartographie des risques ne prétend pas faire état des risques avérés mais cherche à lister l'ensemble des risques envisageables pouvant avoir une incidence sur la réalisation des objectifs d'un projet.

**Tableau 3 : Proposition de cartographie des risques projet associé au renouvellement du marché Vélib' Métropole**

Univers du risque	Catégorie du risque	Libellé du risque
Stratégique	Échec de la conduite d'un projet de modernisation / amélioration	Ne pas disposer d'un chef de projet identifié, reconnu par tous, disposant d'un mandat clair et positionné au SGVP (projet transverse d'ampleur)
		Ne pas disposer d'une cartographie des risques du projet (risques financiers, stratégiques, RH, opérationnels...)
		Disposer d'instances de décisions (Copil..) faisant appel à un trop grand nombre d'interlocuteurs et de référents
		Sous-estimer les complexités techniques de raccordement électrique des stations (délais connus - cf. expérience des services de la collectivité parisienne ou du syndicat dans le cadre du marché Autolib')
		Ne pas évaluer la complexité d'un projet à sa juste mesure, notamment dans le cadre de concepts innovants (recours à la DSIN, DAE...)
		Dans le cadre d'un marché à forte composante d'innovation et de fonctionnement connecté et en réseau, ne pas faire appel aux experts DSIN dans l'équipe en charge du dialogue compétitif pour challenger les aspects flux d'information et fonctionnement des réseaux contenus dans les offres
		Manquer d'anticipation dans la planification du projet (débuter trop tardivement l'analyse des besoins et la rédaction des cahiers des charges)

Univers du risque	Catégorie du risque	Libellé du risque
Stratégique	Dégradation de l'image ou de la réputation de la collectivité	Ne pas prévoir de phase de transition suffisante entre les marchés successifs pour garantir une continuité et une qualité du service public
		Ne pas être en mesure de mettre à disposition le service de VLS (vélos en libre service) dès la fin du précédent contrat
		Ne pas anticiper, dès le démarrage du projet, un plan de communication Ville à destination des administrés et des usagers (état d'avancement du projet, dysfonctionnements et mesures correctrices envisagées...)
	Dysfonctionnement de la gouvernance	Ne pas être en capacité d'identifier, lors des comités de pilotage, les agents (représentants des cabinets ou des directions opérationnelles) ayant proposé des modifications techniques ou organisationnelles de façon simple et immédiate
Ne pas établir de comptes rendus systématiques des instances de pilotage, avec des suivis des relevés de décisions nominatives	Opérationnel	Défaillance de fonctionnement d'un service
Etablir un système de notation complexe qui, même si régulier, pourrait générer des incompréhensions auprès des partenaires, candidats...		
Ne pas identifier les offres anormalement basses ou techniquement non réalisables		
Ne pas disposer des références professionnelles objectives des candidats		
Ne pas être en capacité d'effectuer un sourcing exhaustif (mode de production, qualité, coût, fonctionnement...) permettant de disposer d'un attendu technique et financier théorique solide		
Ne pas tester les vélos ou les stations avant leur livraison ; plus largement prévoir un testing systématique des biens et prestations commandées par la collectivité, en garantissant la confidentialité des objets et stations testés (hangar sécurisé...)		
Mettre en œuvre un calendrier de réalisation de chantiers illusoire compte tenu des complexités techniques et innovantes du projet	Même en cas de marché de prestation de services, encadrer de manière insuffisante les démarrages du service	
Non-respect de la déontologie ou fraude interne		Ecarter les risques de corruption possibles exercés par les candidats lors de la procédure de marché

Univers du risque	Catégorie du risque	Libellé du risque
Ressources humaines	Allocation des moyens humains	Sous-estimer les besoins du pouvoir adjudicateur en matière de ressources humaines pour mener à bien la phase de mise en œuvre du service ; ne pas anticiper les recrutements nécessaires
	Compétences	Ne pas recruter d'experts en réseaux et systèmes d'information au sein du syndicat en charge du suivi de la mise en œuvre du marché à forte composante réseau et système d'information
Juridique	Non-conformité	Ne pas respecter les principes de la commande publique
		Ne pas s'assurer, dans le cadre d'une AMO, de la possible survenance d'un conflit d'intérêt entre prestataire retenu et futurs candidats sur le marché considéré
Financier	Défaillance financière d'un partenaire	S'assurer des garanties financières du soumissionnaire et/ou du groupement d'entreprise éligible au marché
	Non perception de recette	Ne pas notifier et/ou percevoir les pénalités dues par le prestataire en défaut d'exécution du marché

Source : IGVP

Ainsi, même si la présente mission n'avait pas pour objet de s'attacher aux modalités de communication de la Ville auprès de ses usagers, la conception d'un plan de communication (état d'avancement des chantiers, transparence et informations régulières, signalement des dysfonctionnements et mesures correctrices engagées...) aurait permis de limiter l'image négative relayée par les usagers et la presse en phase de transition et de mise en œuvre du nouveau service.

### 3.2. Renforcer la gestion en mode projet

Dans le cadre de projets complexes comme l'a été le renouvellement du marché Vélib, associant :

- des objectifs ambitieux (flotte incomparable de vélos mis à disposition, extension des territoires, introduction de l'assistance électrique et du vélo intelligent)
- à de multiples compétences (techniques, informatiques et réseaux, déplacements et expertise juridique et de marchés publics),

il apparaît nécessaire de disposer dès l'origine d'une organisation solide et d'une approche exhaustive des problématiques.

Un portage du projet au plus haut niveau de l'administration, du fait de la pluralité des intervenants ou de l'enjeu politique du projet, aurait été indispensable pour une coordination optimisée et un pilotage efficace.

**Recommandation 2 :** Pour tout projet complexe, de nature à concerner plusieurs directions de la collectivité ou disposant d'un enjeu politique majeur, nommer un chef de projet positionné au secrétariat général, disposant d'un mandat clair, reconnu et bénéficiant à la fois d'une expérience solide et de compétences techniques en lien avec l'objet du projet visé.

**Recommandation 3 :** Établir systématiquement une feuille de route détaillée du projet, spécifiant ses modalités organisationnelles : organes de pilotage et de décision, agents référents dans les directions opérationnelles, calendrier prévisionnel du projet, modalités du suivi des risques du projet et plans d'actions associés.

**Recommandation 4 :** Sur la base d'un groupe de travail à constituer (SG, DSIN, DAJ, DRH, DFA et représentants de directions opérationnelles), élaborer dès à présent une feuille de route méthodologique pour la conduite de projets complexes ou innovants qui servira de support (bibliothèque de documentations et de procédures) aux directions et futurs chefs de projet.

**Recommandation 5 :** Lors des comités de pilotage :

- établir systématiquement des relevés de décisions partagés par les membres du comité et traçant l'origine et la justification des choix retenus ainsi que le(s) référent(s) en charge de la réalisation des actions listées.
- prévoir à échéances régulières, en particulier dans les phases de préparation de l'exécution des contrats, une revue des risques au regard des cartographies initialement établies.

### **3.3. Planifier les renouvellements des marchés en cours**

Le contrat Vélib'1, passé en 2007 pour une durée de 10 ans, prévoyait une fin de contrat originelle en février 2017.

Le renouvellement de ce marché pour lequel les besoins, les fonctionnalités et le périmètre du futur service n'étaient pas encore définis, accentué par une incertitude en matière d'innovation (vélo intelligent), nécessitait une anticipation par les divers acteurs du projet rendue d'autant plus difficile par le calendrier politique. Or certains choix structurants en matière technique et de gouvernance, comme la décision d'étendre le service à l'échelle de la métropole, étaient des choix politiques.

Fin 2014 (soit à peine plus de deux ans avant l'échéance théorique du contrat), débutent les premiers échanges sur le renouvellement du marché. L'année 2015 ne voit que très peu d'avancée en matière d'analyse technique des services, les efforts de l'administration se concentrent sur les réflexions relatives au périmètre géographique envisageable et à la concertation avec les collectivités concernées. La nomination de la directrice de projet Vélib'2, à l'été 2015 (soit moins de deux ans avant l'échéance) marque déjà un retard organisationnel majeur du dossier. Les délais incompressibles des procédures dans le cadre de marchés publics (ou de délégation de service public dans le cas où ce mode de gestion du service aurait été retenu) rendent déjà les calendriers serrés, voire intenable, pour une réflexion sereine et exhaustive. Ainsi, si les acteurs du dossier (DFA, DVD, DAJ, SG) ont travaillé avec implication, volonté et rapidité dans les délais impartis et contraints, ce manque de temps faute d'une planification mieux anticipée a en conséquence généré des manquements dans l'analyse :

- pas de saisine de la DSIN sur un service public reposant pourtant sur des vélos et des stations connectées (réseaux et systèmes d'information)
- temps insuffisant pour tester le potentiel technique effectif des candidats (si des prototypes de vélos sont présentés par les candidats lors du déroulement de la procédure de dialogue compétitif, aucun test sur les futures stations n'est réalisé)

- pas assez de recul pour prévoir, malgré l'expérience d'Autolib', la complexité et la durée de mise en œuvre de l'électrification des bornes sur un volume de stations conséquent (plus de 1 000 à Paris, pour la plupart déjà matérialisées). En conséquence, ne pas avoir considéré que les délais de transition entre les deux contrats étaient illusoire, avant même de voir apparaître les défaillances industrielles et organisationnelles du prestataire retenu. Ce retard d'environ un an de lancement du projet a également abouti in fine à une notification trop tardive du marché pour permettre à l'opérateur choisi, en l'occurrence nouvel entrant, de faire face à tous les défis du déploiement d'un service totalement nouveau tout en faisant face aux contraintes non anticipées de succession de l'ancien opérateur (notamment les longues négociations autour de la reprise des personnels de l'opérateur sortant).

Si ces difficultés ne sont pas du seul ressort des services de la Ville, cette dernière n'étant pas le seul acteur à intervenir dans le projet, dont la singularité doit être une nouvelle fois soulignée, il est toutefois possible d'identifier des axes d'amélioration en matière de gestion sur des projets complexes.

**Recommandation 6 :** De façon générale, tenir à jour et partager un calendrier des renouvellements de marchés ou délégations de service public afin d'anticiper les délais de contractualisation ainsi que les ralentissements des processus de décision en période électorale (6 mois estimés).

**Recommandation 7 :** Identifier, au secrétariat général, un expert de haut niveau à compétences techniques, pouvant être saisi par l'administration pour tout projet ou marché complexe et emblématique (expertise en gestion de projet, conseiller technique et aide organisationnelle). Il-Elle sera chargé(e) de la veille de tous les calendriers de renouvellement des marchés publics majeurs et en charge d'alerter les organes de décisions et les directions opérationnelles de la nécessité d'engager très en amont les procédures de renouvellement des marchés. Il-Elle sera en charge de conseiller le-la chef(fe) de projet sur les ressources et compétences à mobiliser dans le cadre du projet.

**Recommandation 8 :** Anticiper, dans les cahiers des charges des marchés, les risques exogènes liés à des prestataires externes ou des délais de contrôle de conformité (gestion des chantiers électrification, contrôle de normes d'électrification...)

**Recommandation 9 :** Demander aux prestataires, dans le cadre des cahiers des charges des marchés, d'établir leur propre cartographie des risques ainsi que leur plan d'actions préventives et en faire un critère d'évaluation des offres.

**Recommandation 10 :** Dès lors que le contrat passé avec un prestataire intègre la présence d'objets connectés (IT), prévoir au cahier des charges une clause d'audit des systèmes d'information en cas de crise.

### **3.4. Réflexions organisationnelles**

Une réflexion sur l'organisation des équipes chargées de la passation des marchés serait sans doute utile.

Il est nécessaire de laisser des ingénieurs et des spécialistes des marchés dans les directions opérationnelles passant de gros marchés (DVD, DCPA,...). Leur compétence allée à l'expérience de terrain (suivi de chantiers, contacts avec les opérateurs,...) permettrait de lever un nombre non négligeable de difficultés opérationnelles. Un réseau d'experts sur ces grosses directions, en lien avec la DFA, pourrait permettre un échange de bonnes pratiques.

Des rédactions croisées des cahiers des charges pour des marchés complexes entre experts techniques et financiers pourraient être opérantes en permettant notamment de rééquilibrer les pondérations des critères techniques et financiers, ces derniers étant souvent prépondérants dans le choix des prestataires. Il est en effet par la suite très complexe de qualifier une offre d'anormalement basse ou non conforme.

Il est nécessaire de mettre en place une plus grande transparence pour une meilleure information des élus en charge de porter les politiques publiques. L'administration, sous couvert d'une véritable analyse des risques des projets, ne doit pas s'interdire de dire qu'un projet n'est pas réalisable.

Avis : La mission de l'Inspection générale a remis ses conclusions provisoires le 30/11/2018. Le rapport a fait l'objet d'une phase contradictoire qui a abouti à la version définitive ici présentée le 21/02/2019.

**LISTE DES RECOMMANDATIONS**

**Recommandation 1** : Dans la phase amont de définition des besoins par l'équipe en charge de la gestion d'un projet, élaborer une cartographie des risques du projet : risques stratégiques, juridiques, humains, financiers, exogènes mais aussi opérationnels et en lien avec les systèmes d'information. Dans un premier temps il serait utile de s'appuyer sur l'expertise de la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN) pour décliner dans chaque direction les pratiques utiles pour gérer les risques propres à chacune d'elles. .... 20

**Recommandation 2** : Pour tout projet complexe, de nature à concerner plusieurs directions de la collectivité ou disposant d'un enjeu politique majeur, nommer un chef de projet positionné au secrétariat général, disposant d'un mandat clair, reconnu et bénéficiant à la fois d'une expérience solide et de compétences techniques en lien avec l'objet du projet visé..... 23

**Recommandation 3** : Établir systématiquement une feuille de route détaillée du projet, spécifiant ses modalités organisationnelles : organes de pilotage et de décision, agents référents dans les directions opérationnelles, calendrier prévisionnel du projet, modalités du suivi des risques du projet et plans d'actions associés..... 24

**Recommandation 4** : Sur la base d'un groupe de travail à constituer (SG, DSIN, DAJ, DRH, DFA et représentants de directions opérationnelles), élaborer dès à présent une feuille de route méthodologique pour la conduite de projets complexes ou innovants qui servira de support (bibliothèque de documentations et de procédures) aux directions et futurs chefs de projet. .... 24

**Recommandation 5** : Lors des comités de pilotage : ..... 24

- établir systématiquement des relevés de décisions partagés par les membres du comité et traçant l'origine et la justification des choix retenus ainsi que le(s) référent(s) en charge de la réalisation des actions listées. .... 24

- prévoir à échéances régulières, en particulier dans les phases de préparation de l'exécution des contrats, une revue des risques au regard des cartographies initialement établies. .... 24

**Recommandation 6** : De façon générale, tenir à jour et partager un calendrier des renouvellements de marchés ou délégations de service public afin d'anticiper les délais de contractualisation ainsi que les ralentissements des processus de décision en période électorale (6 mois estimés)..... 25

**Recommandation 7** : Identifier, au secrétariat général, un expert de haut niveau à compétences techniques, pouvant être saisi par l'administration pour tout projet ou marché complexe et emblématique (expertise en gestion de projet, conseiller technique et aide organisationnelle). Il-Elle sera chargé(e) de la veille de tous les calendriers de renouvellement des marchés publics majeurs et en charge d'alerter les organes de décisions et les directions opérationnelles de la nécessité d'engager très en amont les procédures de renouvellement des marchés. Il-Elle sera en charge de conseiller le-la chef(fe) de projet sur les ressources et compétences à mobiliser dans le cadre du projet. .... 25

**Recommandation 8** : Anticiper, dans les cahiers des charges des marchés, les risques exogènes liés à des prestataires externes ou des délais de contrôle de conformité (gestion des chantiers électrification, contrôle de normes d'électrification...) ..... 25

**Recommandation 9** : Demander aux prestataires, dans le cadre des cahiers des charges des marchés, d'établir leur propre cartographie des risques ainsi que leur plan d'actions préventives et en faire un critère d'évaluation des offres. .... 25

**Recommandation 10** : Dès lors que le contrat passé avec un prestataire intègre la présence d'objets connectés (IT), prévoir au cahier des charges une clause d'audit des systèmes d'information en cas de crise. .... 25

Suivi des recommandations :

Recommandations	Entités concernées	Échéance
<b>Enjeux stratégiques</b>		
<p><b>2</b> : Pour tout projet complexe, de nature à concerner plusieurs directions de la collectivité ou disposant d'un enjeu politique majeur, nommer un chef de projet positionné au secrétariat général, disposant d'un mandat clair, reconnu et bénéficiant à la fois d'une expérience solide et de compétences techniques en lien avec l'objet du projet visé.</p>	SGVP	Prochain grand projet
<p><b>5</b> : Lors des comités de pilotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- établir systématiquement des relevés de décisions partagés par les membres du comité et traçant l'origine et la justification des choix retenus ainsi que le(s) référent(s) en charge de la réalisation des actions listées.</li> <li>- prévoir à échéances régulières, en particulier dans les phases de préparation de l'exécution des contrats, une revue des risques au regard des cartographies initialement établies..</li> </ul>	SGVP	Immédiat
<p><b>6</b> : De façon générale, tenir à jour et partager un calendrier des renouvellements de marchés ou délégations de service public afin d'anticiper les délais de contractualisation ainsi que les ralentissements des processus de décision en période électorale (6 mois estimés).</p>	SGVP	Immédiat
<p><b>7</b> : Identifier, au secrétariat général, un expert de haut niveau à compétences techniques, pouvant être saisi par l'administration pour tout projet ou marché complexe et emblématique (expertise en gestion de projet, conseiller technique et aide organisationnelle). Il-Elle sera chargé(e) de la veille de tous les calendriers de renouvellement des marchés publics majeurs et en charge d'alerter les organes de décisions et les directions opérationnelles de la nécessité d'engager très en amont les procédures de renouvellement des marchés. Il-Elle sera en charge de conseiller le-la chef(fe) de projet sur les ressources et compétences à mobiliser dans le cadre du projet</p>	SGVP	1 an
<b>Pilotage du projet</b>		
<p><b>1</b> : Dans la phase amont de définition des besoins par l'équipe en charge de la gestion d'un projet, élaborer une cartographie des risques du projet : risques stratégiques, juridiques, humains, financiers, exogènes mais aussi opérationnels et en lien avec les systèmes d'information. Dans un premier temps il serait utile de s'appuyer sur l'expertise de la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN) pour décliner</p>	Ensemble des directions de la Ville	Immédiat

dans chaque direction les pratiques utiles pour gérer les risques propres à chacune d'elles.		
<b>3</b> : Etablir systématiquement une feuille de route détaillée du projet, spécifiant ses modalités organisationnelles : organes de pilotage et de décision, agents référents dans les directions opérationnelles, calendrier prévisionnel du projet, modalités du suivi des risques du projet et plans d'actions associés	Ensemble des directions de la Ville	1 an
<b>4</b> : Sur la base d'un groupe de travail à constituer (SG, DSIN, DAJ, DRH, DFA et représentants de directions opérationnelles), élaborer dès à présent une feuille de route méthodologique pour la conduite de projets complexes ou innovants qui servira de support (bibliothèque de documentations et de procédures) aux directions et futurs chefs de projet	SGVP	immédiat
<b>Mises en œuvre opérationnelles</b>		
<b>8</b> : Anticiper, dans les cahiers des charges des marchés, les risques exogènes liés à des prestataires externes ou des délais de contrôle de conformité (gestion des chantiers électrification, contrôle de normes d'électrification...)	Ensemble des directions de la Ville	1 an
<b>9</b> : Demander aux prestataires, dans le cadre des cahiers des charges des marchés, d'établir leur propre cartographie des risques ainsi que leur plan d'actions préventives et en faire un critère d'évaluation des offres.	Ensemble des directions de la Ville	Immédiat
<b>10</b> : Dès lors que le contrat passé avec un prestataire intègre la présence d'objets connectés (IT), prévoir au cahier des charges une clause d'audit des systèmes d'information en cas de crise	Ensemble des directions de la Ville	Immédiat

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Tableau récapitulatif d'analyse et de classement des offres .....	12
Tableau 2 : Détail des éléments analysés et notés dans le cadre du dialogue compétitif Vélib'2 .....	13
Tableau 3 : Proposition de cartographie des risques projet associé au renouvellement du marché Vélib' Métropole.....	21

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Fiche de poste de directeur de projet Vélib' Métropole (BMO 14/04/2015)

Annexe 4 : Notes administratives relatives au projet Vélib' Métropole

Annexe 5 : Chiffres clés du rapport d'analyse des offres

Annexe 6 : Composition de l'équipe en charge du dialogue compétitif

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*