

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**AUDIT DU MARCHÉ PAM**  
**Octobre 2015**  
**N° 15-22**

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur

[.....], attachée principale

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION .....	6
<b>1. LA DIFFICILE STABILISATION D'UN SERVICE AUX ÉVOLUTIONS MAL ANTICIPÉES .....</b>	<b>8</b>
1.1. Le cadre de prise en charge du service par les départements est imparfait.....	8
1.1.1. Le cadre régional a été décliné en versions départementales diverses et inégales.....	8
1.1.2. Le mode de financement rend les adaptations plus complexes .....	13
1.1.3. L'interopérabilité n'a pas pu être mise en œuvre .....	15
1.1.4. Vers une régionalisation du service .....	17
1.2. L'anticipation aléatoire des besoins explique les problèmes rencontrés.....	18
1.2.1. Il est difficile d'évaluer les besoins des personnes à mobilité réduite .....	18
1.2.2. Le marché en cours a été construit sur des anticipations très optimistes en l'absence de capacité de réaction de l'administration .....	20
1.2.3. Le recul de l'utilisation du service PAM à Paris n'est pas expliqué de manière satisfaisante .....	22
1.3. L'évolution du cadre juridique a été mal conduite.....	24
1.3.1. Le choix du marché public n'a pas été suivi par d'autres départements qui ont préféré la délégation de service public .....	24
1.3.2. Le cahier des charges de 2010 comporte de nombreuses imperfections.....	26
<b>2. MAITRISE DES RISQUES : PARVENIR À ÉQUILIBRER LA PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES. 29</b>	<b>29</b>
2.1. La gouvernance est complexe et imprécise.....	29
2.1.1. Une trop grande dilution des responsabilités au sein des services départementaux..	29
2.1.2. La DASES ne s'implique pas suffisamment par manque de moyens .....	31
2.2. L'offre manque de souplesse.....	33
2.2.1. Le choix de la flotte de véhicules repose sur des règles trop rigides .....	33
2.2.2. Des règles de réservation contraignantes associées à la possibilité de refus donnent lieu à des stratégies de contournement .....	35
2.2.3. L'uniformisation de la prestation de transport répond mal à la variété des besoins .	39
2.3. Le Département est mal préparé au pilotage de la prestation.....	43
2.3.1. Le fichier des usagers n'est pas actualisé, ce qui ne permet pas son utilisation dans une logique d'adaptation du service .....	43
2.3.2. Des moyens mal adaptés pour un suivi dynamique du marché .....	44
2.3.3. Améliorer la comptabilité des recettes .....	52
2.3.4. Le système d'information est mal connu du Département .....	60
<b>3. LE RENOUVELLEMENT DU MARCHÉ DOIT PERMETTRE D'APPORTER DES RÉPONSES NOUVELLES AUX PROBLÈMES POSÉS .....</b>	<b>62</b>
3.1. Adapter la flotte aux objectifs de l'abandon du diesel .....	62
3.1.1. Intégrer des objectifs de passage aux énergies propres.....	62
3.1.2. Envisager différentes formes de constitution du parc de véhicules.....	64
3.2. Prendre en compte la variété des situations de limitation de la mobilité .....	69
3.2.1. Intégrer l'accompagnement sans véhicule dans les prestations PAM 75 .....	69
3.2.2. Intégrer la sous-traitance comme une prestation accessoire du marché .....	70
3.2.3. Mettre en concurrence sur une prestation de réservation des courses le jour même.	72

3.3. Préparer la transmission au nouveau titulaire.....	73
3.3.1. Faciliter la reprise des locaux.....	73
3.3.2. S'assurer de la transférabilité du système d'information.....	74
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>76</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>78</b>
<b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES .....</b>	<b>98</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

L'Inspection générale a été invitée à réaliser un audit du marché PAM 75 à l'approche de son échéance. La mission a adopté une vision large du dispositif pour en dégager les forces et faiblesses en prévision du renouvellement du cadre contractuel. Il ne lui a pas été demandé de contrôler la performance réalisée par le titulaire actuel.

PAM 75 est un service de transport à la demande qui s'adresse aux personnes à mobilité réduite en raison d'un handicap ou de limitations liées à l'âge. Il est organisé par le Département de Paris qui dispose pour ce faire d'une délégation de compétence du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), comme les autres départements de la région. Les principes de fonctionnement sont précisés par un règlement régional mais chaque délégataire peut y associer des adaptations relatives aux tarifs, à la définition des ayants-droit, aux horaires ou aux conditions de réservation.

Après avoir fonctionné dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), le service est réalisé depuis 2010 dans le cadre d'un marché public à bon de commandes d'un minimum de 60 millions d'euros et maximum de 120 millions d'euros sur six ans. La dépense annuelle globale s'élève à environ 14 millions d'euros. Une convention de financement réunit le Département, le STIF et la Région Ile-de-France qui se répartissent à parts égales les charges du marché, au-delà des participations des usagers de l'ordre de 2,3 M€.

Le service assure les déplacements d'environ 6 500 usagers actifs au moyen d'un centre de réservation et d'un service d'exploitation qui organise environ 300 000 courses annuelles en utilisant ses moyens propres, regroupant 190 conducteurs et une flotte de 144 véhicules aménagés, et recourant à la sous-traitance pour un cinquième des courses.

### 1- Le contexte

L'organisation à l'échelle régionale repose sur les départements qui ont chacun apporté des spécificités à la manière de concevoir le service, de ce fait les usagers relèvent d'un traitement différent selon leur lieu de résidence. Le mode de financement comme les divergences d'approche des départements peuvent être un frein à l'évolution des prestations. Il est regrettable que l'interopérabilité, qui permettrait aux usagers d'utiliser l'opérateur PAM le plus à même de réaliser leurs trajets interdépartementaux, n'ait pas été mise en œuvre, car elle concerne 20 % des courses à Paris. L'amélioration du service passe à l'avenir par une intégration des différents PAM au sein d'une structure mutualisée.

L'usage de ce mode de transport reste marginal parmi les populations auxquelles il s'adresse avec un taux de pénétration d'environ 5 %. Les projections de fréquentation du service, visant 500 000 courses, avaient été beaucoup plus ambitieuses que les résultats atteints, d'où un équilibre économique difficile à réaliser et des ajustements de prix nécessaires dans la période d'exécution contractuelle, tant pour la DSP que pour le marché en cours. Il faut constater que les informations disponibles ne permettent pas de réaliser des évaluations précises et fiables des besoins des personnes à mobilité réduite, par ailleurs les progrès de l'accessibilité des transports collectifs et l'action des employeurs depuis la loi de 2005 ont modifié le contexte qui avait justifié la création de PAM. Pour mieux anticiper ses évolutions, il faut maintenant exploiter la base de données des usagers et des transports qui offre la source d'information la plus fiable et la plus facile à traiter.

Le service reposait au départ sur une logique de partage du risque financier entre la collectivité et le délégataire permise par la DSP, cette modalité a été écartée en 2010 au profit d'un marché public dont il n'est pas possible de négocier les clauses, ce qui appelle une plus grande précision dans la description des prestations prévues au cahier des

charges. La transformation s'est opérée de manière mal maîtrisée, le marché comportait des défauts en partie corrigés par avenant, mais il faudra reprendre globalement la rédaction des documents de consultation des entreprises.

## 2- Les risques

Le Département doit faire face à plusieurs catégories de risques. Tout d'abord, on constate que le pilotage du dispositif est partagé entre les approches transport et action sociale, ce qui est logique en raison de l'objet de PAM. La direction de la voirie et des déplacements (DVD) qui porte le marché, et le budget, est nettement plus sollicitée par cette gestion que ne l'est la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) susceptible d'apporter des éléments destinés à orienter les prestations et prévoir les évolutions des besoins. Il y a là un déséquilibre paradoxal puisque l' élu chargé des handicapés semble au contraire le plus impliqué dans ce dossier, en particulier en tant que président de la commission créée pour le suivi des prestations qui réunit des représentants des services administratifs et des représentants des usagers. La distinction entre prescripteur et payeur est ici parfois un frein à la maîtrise du dispositif.

L'offre manque de souplesse, et cela entraîne des risques d'inadaptation de la flotte de véhicules, de difficultés de gestion des réservations et d'insatisfaction parmi les usagers. Les publics à qui s'adresse PAM ont des besoins variés et il faut pouvoir y répondre pour stabiliser le volume d'activité et limiter les réactions négatives telles que le taux élevé d'annulations ou les contestations de facture. Pour autant, ces attentes des usagers sont mal cernées parce que peu analysées à travers les informations disponibles dans les bases de données du service.

Le Département n'est pas parvenu à établir un mécanisme de pilotage qui le mette à l'abri de difficultés à travers le recueil d'information et une connaissance précise des prestations, et ce bien que beaucoup soit déjà fait. Le fichier des usagers n'est pas actualisé, l'exploitation des rapports de contrôle n'est pas suffisante, les évolutions du système d'information ne sont pas documentées comme il se doit et, surtout, la mise en place d'une régie d'avance et de recettes externalisée a été suivie de nombreux problèmes.

## 3- Le renouvellement du marché

Le renouvellement du marché doit avoir lieu en novembre 2016. C'est l'occasion de modifier certaines dispositions qui ne répondent plus au contexte actuel. Il faut s'inscrire dans la perspective de l'abandon de la carburation diesel qui équipe la quasi-totalité des véhicules, les objectifs de reconstitution de la flotte devront être envisagés de manière plus souple, en tenant compte du coût réel des investissements dans le prix des courses. L'hypothèse de mise à disposition du titulaire de véhicules dont le parc serait géré par le service des transports automobiles municipaux est une alternative qu'il sera utile de prendre en compte dans le cadre de la mise en concurrence.

De nouvelles conditions de réalisation des prestations peuvent être introduites : l'accompagnement sans véhicule, permettant en particulier l'apprentissage des transports en commun accessibles, qui existe dans d'autres collectivités et pourrait être intégré à PAM dans un premier temps à titre d'essai. Les prestations réalisées aujourd'hui par des sous-traitants pourraient, en partie, faire l'objet d'un lot spécifique de transport permettant une meilleure maîtrise des coûts et des conditions de réalisation des courses ainsi effectuées. La réservation le jour même peut être proposée à condition d'en faire une prestation spécifique qui ne déséquilibre pas l'organisation en place mais s'inscrive comme un complément à l'existant.

Le passage au nouveau marché doit se faire par une transition présentant toutes les garanties quant à la continuité du service. Les candidats doivent être pleinement informés des conditions de reprise des moyens actuels d'exploitation pour éviter toute rupture brutale et mal préparée. Les locaux actuels devront en particulier donner lieu à une information précise sur les possibilités de transmission et les candidats devront justifier leurs choix à ce sujet. Le système d'information devra être clairement décrit et les candidats invités à expliquer leur organisation future et les modalités de transition entre deux systèmes ou deux exploitants.

## INTRODUCTION

L'inscription de la mission au programme de l'inspection générale pour 2015 répond à une demande de la Direction de la voirie et des déplacements (DVD) qui souhaite disposer d'une évaluation du dispositif mis en œuvre pour le marché en cours, qui s'achèvera normalement le 21 novembre 2016, afin de préparer son renouvellement.

Les cabinets des élus en charge du dossier sont soucieux de voir progresser la qualité du service rendu à l'usager mais n'y associent pas de préoccupation particulière d'évolution du dispositif, ni ne signalent de dysfonctionnement qu'il conviendrait d'examiner en priorité.

Le dispositif PAM 75 offre un service de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite, lorsqu'elles relèvent des critères d'inscription, et répond prioritairement aux demandes liées aux déplacements domicile-travail ou professionnels. Il assure également des trajets justifiés par des rendez-vous médicaux ou pour effectuer des démarches, ainsi que pour les loisirs. Plus de la moitié des usagers ont plus de 60 ans et une majorité souffre de limitations liées à l'âge.

Il relève d'une compétence régionale du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) dont le Département de Paris a reçu, en 2002, la délégation sur son territoire par convention renouvelée le 30 juin 2010. L'exécution du marché se fait dans un cadre réglementaire fixé par le STIF qui définit les règles et principes communs s'imposant à l'échelle régionale. Il fixe les conditions minimales d'accès et d'exploitation du service et ouvre des libertés d'aménagement local, à l'initiative des départements délégataires. Les règles complémentaires d'accès et d'exploitation sont fixées par des arrêtés départementaux.

PAM 75 a été créé en 2003 et a fonctionné jusqu'en 2009 sous le régime de la délégation de service public qu'il a été décidé de faire évoluer sous la forme d'un marché public au motif qu'une part élevée de subventions en aurait assuré l'équilibre budgétaire. Depuis le 22 novembre 2010, le service PAM 75 est donc réalisé dans le cadre d'un marché public, pour une durée de six ans. Le contexte d'exécution du marché a conduit à la signature d'un contrat de transaction le 20 décembre 2013 et d'un avenant le 27 juin 2014. Ce marché prévoit l'existence d'une régie de recettes et d'avances externalisée auprès du prestataire pour percevoir les participations des usagers perçues par la collectivité publique et effectuer les remboursements éventuels.

Il s'agit d'un marché à bons de commande dont le montant minimum est de 60 millions d'euros TTC et le maximum de 120 millions d'euros TTC. Une convention de financement tripartite signée le 1<sup>er</sup> février 2011 entre la Région Ile-de-France, le STIF et le Département de Paris, définit les modalités de financement du fonctionnement du service PAM 75 : le Département, la région et le STIF assument chacun un tiers des coûts de fonctionnement hors recettes perçues sur les usagers, celles-ci représentent 16 % du total.

Les prestations contractuelles comportent, outre des opérations de mise en œuvre initiale et de fin de marché :

- la prise de réservation et la programmation des courses, effectuée par le Centre départemental de réservation et d'exploitation (CDRE) ;
- la gestion d'une régie comptable départementale externalisée ;
- le transport proprement dit des ayants droit et leur accompagnement ;
- la transmission au Pouvoir adjudicateur de l'ensemble des informations nécessaires au contrôle du service fait.

Afin de renforcer le suivi de la qualité du service et la vérification des données de facturation, un marché de contrôle, d'une durée de 12 mois reconductible deux fois, avait été notifié fin 2011 ; il a été renouvelé dans les mêmes termes à la fin du mois d'avril 2015.

Alors qu'un audit de marché renvoie fréquemment à l'examen des conditions de sa passation, du respect des règles de mise en concurrence et du respect du cahier des charges, c'est une vision plus large qui a été retenue ici, intégrant en amont le cadre de délégation de compétence du STIF et les attentes des usagers en aval. Par contre, il n'est pas paru utile de contrôler les conditions juridiques de passation et d'exécution du marché en cours, sur lequel il n'est plus utile d'agir dès lors qu'il ne se présente pas de désordre manifeste.

Plusieurs travaux concernant ce marché répondaient par ailleurs aux interrogations sur ce sujet, ils ont été pris en compte par la mission :

- un rapport d'audit réalisé en interne par l'entreprise prestataire fin 2013 ;
- un audit de la régie de recettes et d'avances effectué en 2014 par la mission d'audit de la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) ;
- une évaluation *in itinere* réalisée par l'Agence de la mobilité de la DVD.

La mission s'est plus généralement efforcée de faire le bilan des forces et faiblesses du dispositif actuel, que cela soit dans la relation entre la collectivité et ses partenaires, dans la viabilité des objectifs fixés ou dans la qualité du service rendu aux usagers.

Elle s'est attachée à comprendre les activités concourant à sa réalisation : la réglementation qui organise l'accès au service, l'exploitation qui organise les courses en s'appuyant sur le système informatique, le transport, l'accompagnement des usagers, la gestion des flux financiers et la communication vers les ayants-droit.

A travers les entretiens menés et l'analyse de très nombreux documents, la mission s'est attachée à comprendre les risques qui pourraient nuire à la bonne réalisation des objectifs recherchés par PAM 75. Elle a cherché à évaluer la qualité des contrôles qui permettent au Département d'y faire face. Elle propose des évolutions qui pourraient permettre d'en améliorer la maîtrise.

\*\*\*

Le présent rapport se divise en trois parties :

- la première vise à présenter le contexte de réalisation du service PAM, il en analyse la gouvernance et le cadre juridique et financier ;
- la seconde s'attache à faire ressortir les principaux risques et les réponses qui y sont apportées ;
- la troisième vise à proposer des évolutions possibles du marché d'exploitation PAM 75.

## 1. LA DIFFICILE STABILISATION D'UN SERVICE AUX ÉVOLUTIONS MAL ANTICIPÉES

### 1.1. Le cadre de prise en charge du service par les départements est imparfait

#### 1.1.1. Le cadre régional a été décliné en versions départementales diverses et inégales

A l'origine du service de transport à la demande PAM 75, on trouve une initiative privée subventionnée par le Département de Paris, la région Ile-de-France et le STIF, conduite par des associations qui proposent des prestations de transport, à l'intention des handicapés physiques lourds qui ont besoin de véhicules aménagés.

Ce service est pris directement en charge par les collectivités à partir de 2003 : le STIF, dont le statut prévoit qu'il peut organiser des services de transport à la demande et a pour mission de « favoriser le transport des personnes à mobilité réduite », délègue ses compétences au Département de Paris pour l'organisation d'un centre de réservation et de gestion de transports spécialisés en faveur des personnes handicapées ; la région contribue à son financement à part égale. Il prend le nom de Paris Accompagnement Mobilité qui deviendra Pour Aider à la Mobilité en 2010. Un service régional d'information sur l'accessibilité des réseaux de transports publics et sur les transports spécialisés, nommé INFOMOBI, est également créé, il doit diriger les usagers handicapés vers les centres départementaux concernés lorsqu'il n'existe pas de ligne régulière accessible pouvant répondre à leur besoin.

Un règlement régional détermine les règles de fonctionnement du service ainsi que la tarification des usagers, une première version sera adoptée en 2004 puis remaniée en 2009 dans une logique d'élargissement et d'amélioration des prestations offertes.

Le principe d'intervention défini par le STIF est de favoriser l'insertion des personnes handicapées, prioritairement par le travail. Il est mis en œuvre par des services collectifs ou individuels, à la demande ou préétablis, assurés de façon régulière par des véhicules adaptés et couvrant des déplacements non remboursés par une aide sociale spécifique ; en sont ainsi exclus les déplacements scolaires, sanitaires, et ceux vers des établissements de type centre d'Aide par le Travail ou similaires pour lesquels les départements doivent trouver d'autres solutions de financements. Cependant, une période transitoire autorise le maintien de trajets vers ces établissements pour les seuls usagers déjà pris en compte.

Après Paris, tous les départements d'Ile-de-France ont par la suite accepté, successivement sur une période s'étalant entre 2003 et 2011, une délégation de compétence sur la même base mais avec des différences notables quant aux objectifs, à l'offre et à la tarification, ce qui entraîne un traitement inégal des usagers de la région.

Les tarifs sont ainsi définis par le STIF mais les départements peuvent y apporter, sur leur budget, une aide complémentaire, comme l'a fait Paris qui a défini en 2011 un tarif réduit applicable aux courses sur le territoire parisien, de petite et moyenne distance, aux heures creuses, week-end et jours fériés et pour tous les trajets des accompagnants facultatifs. Le Val-de-Marne a choisi d'aligner le prix de la course sur le ticket T pour les petites distances, les courses moyennes, longues et très longues étant au prix de 3, 5 ou 7 tickets.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « En matière de tarification, les disparités entre départements vont évoluer. En effet, la loi n°2015-988 du 5 août 2015, publiée au journal officiel du 6 août 2015, ratifiant l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées modifie le code des transports en insérant un article L.1112-4-1 ainsi rédigé : "le coût pour les personnes handicapées des transports à la demande mis en place par une

*autorité organisatrice de transport ne peut être supérieur à celui applicable aux autres usagers dans un même périmètre de transport urbain".*

*La DVD est en attente d'instructions du STIF sur les modalités d'application de cet amendement tant en termes de délai, de tarification (par zone kilométrique ou par zone tarifaire STIF) que de participation financière. »*

Les règles concernant les pénalités sont également différentes selon le département organisateur du service. A titre d'exemple, lorsqu'un usager n'est pas présent au rendez-vous il est facturé du double du prix de la course à Paris, alors que dans les Yvelines il n'est pénalisé que du prix de la course commandée mais après deux absences son inscription est suspendue temporairement.

Les règles d'accès au service peuvent varier sensiblement, à titre d'exemples :

- les réservations doivent être faites l'avant-veille du déplacement mais peuvent être faites la veille, voire le jour même, à Paris et en Seine-Saint-Denis;
- les horaires d'ouverture : le fonctionnement prévu par le règlement régional va de 6 heures à minuit mais PAM 75 assure également les déplacements jusqu'à 2 heures les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche ;
- s'agissant des modalités de paiement, les usagers doivent parfois disposer d'un compte mobilité approvisionné pour commander une course, mais dans certains départements ils doivent attendre de recevoir une facture, le prélèvement automatique n'est pas offert systématiquement.

Il existe une tolérance plus ou moins grande concernant la nature des courses admises par les départements : si le principe défini par le règlement régional est d'exclure les trajets normalement pris en charge par un autre dispositif<sup>1</sup>, la règle est appliquée en général avec souplesse selon les possibilités réelles de prise en charge dont bénéficient les usagers et de la rigueur avec laquelle les exploitants sont invités à vérifier les demandes qui leur sont formulées ; car la réglementation n'est pas simple, et certains établissements n'assurent pas le transport de leurs usagers, ceux-ci pourraient se trouver sans solution en raison d'une contradiction entre la règle régionale et les directives nationales<sup>2</sup>. L'enquête

<sup>1</sup> Transports scolaires et universitaires, déplacements sanitaires et médicaux pris en charge par la sécurité sociale, trajets ayant leur origine ou leur destination vers un établissement médico-social normalement à la charge des établissements sur financement ARS + département (nomenclature assez large : ESAT, FAM, CRP, MAS, EHPAD, IME, IEM, ITEP, CAJ, les foyers d'hébergements et foyers de vie pour adultes handicapés...).

<sup>2</sup> A titre d'exemple : **CIRCULAIRE N° DGCS/SMS3b/2011/260** du 24 juin 2011 relative à la campagne budgétaire des établissements et services d'aide par le travail pour l'exercice 2011 (extrait) :

**Les frais de transports des personnes accueillis en ESAT**

*Suite aux modifications intervenues en 2009 concernant la prise en charge des frais de transport dans certains ESMS, et aux nombreuses sollicitations des ARS, il apparaît nécessaire de souligner qu'aucune modification de prise en charge n'est intervenue concernant la prise en charge des frais de transport dans les ESAT.*

*Rappel de la réglementation prévue par l'article R.344-10 du CASF :*

« Le budget principal de l'activité sociale comprend notamment en charges :

° Les frais de transport collectif des travailleurs handicapés lorsque des contraintes tenant à l'environnement ou aux capacités des travailleurs handicapés l'exigent »

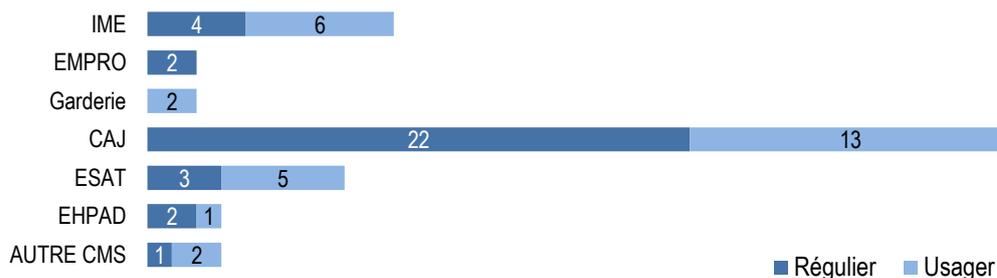
*A ce titre, seuls les frais de transport collectif (transport d'au moins plusieurs usagers) organisés entre leur domicile et l'ESAT relèvent du BPAS. Par ailleurs, le principe général d'une utilisation des moyens de transport public existants doit être rappelé et l'organisation par l'ESAT d'un service de transport propre doit donc rester exceptionnelle : il ne relève pas des missions fondamentales d'un ESAT d'organiser un service de transport collectif ni de posséder un parc de véhicule dont il faudrait assurer l'utilisation, la maintenance et le parking.*

*Toutefois, les textes prévoient implicitement l'obligation pour les ESAT d'organiser eux-mêmes un service de transport collectif sous certaines conditions non cumulatives :*

réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France<sup>3</sup>, constatait que les déplacements qui ont pour origine ou destination un établissement spécialisé sont prédominants.

On notera qu'à Paris une commission a été constituée pour examiner les demandes de dérogation<sup>4</sup> et qu'en tout état de cause, un certain nombre d'établissements médicaux sociaux y sont desservis de manière régulière ou occasionnelle.

Graphique 1 : Nombre d'établissements médicaux sociaux qui utilisent PAM 75



Source : Fichier clients PAM 75

La qualité d'ayant droit varie avec le lieu de résidence : deux départements n'acceptent que les handicapés titulaires d'une carte d'invalidité au moins égale à 80 % ; le Département des Yvelines ne transporte pas les titulaires d'une carte Améthyste.

La définition des ayants droit a donné lieu à une évolution significative du règlement régional. La version de 2004 prévoyait que le service est destiné aux personnes justifiant d'une invalidité au moins égale à 80%, mais indiquait : *Toutefois pendant la période de montée en charge du nouveau dispositif et dans le cas où la clientèle prioritaire ne serait pas assez nombreuse localement pour rentabiliser le service, d'autres personnes handicapées ou des personnes âgées dont la mobilité réduite est établie par certificat médical pourront y avoir accès.*

La prise en charge des personnes âgées dépendantes bénéficiant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et classées dans un groupe iso-ressource (GIR) 1 à 4 a rapidement pris une place importante, la deuxième version du règlement régional a donc

- Éloignement du principal foyer de population, mauvaise desserte par les transports en commun, isolement, difficulté d'accessibilité.
- Ou nécessité liée aux capacités des usagers (faible autonomie, problème d'orientation et de déplacement...). S'agissant de l'organisation de transport collectif par l'ESAT pour assurer le trajet depuis l'établissement jusqu'aux ateliers ou lieux de prestations extérieures, les frais de prise en charge relèvent du budget commercial, dès lors que ces trajets sont liés à l'activité commerciale de la structure.

<sup>3</sup> Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France, « Les usages et les usagers des services PAM » septembre 2013, p. 21

<sup>4</sup> Celles-ci sont très peu nombreuses : une quinzaine de dossiers par an motivés par le taux de handicap reconnu, s'il est inférieur à 80 %, l'origine géographique extra-départementale ou la nature de l'établissement fréquenté (exemple, usager du 92 fréquente un ESAT parisien).

Tableau 1 : Dispositifs PAM des départements d'Ile-de-France

Département	Début	Nombre de courses 2014	Plafond financement STIF 2015 (arrondis)	Mode de gestion	Tarif usagers	Ayants droit	Modalités de paiement par les usagers
Paris 75	2003	302 000	4 631 K €	Marché	Tarif STIF + tarif réduit accompagnant facultatif et heures creuses	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4)	A réception de facture ou prélèvement automatique
Val-de-Marne 94	2005	55 586	1 654 K €	DSP	Tarif réduit toutes courses (tarif 1 = prix ticket T)	-Invalidité ≥ 80%	A réception de facture ou prélèvement automatique
Yvelines 78	2006	76 926	2 571 K €	Marché	Tarif STIF+ nombre de trajets limité : maximum 452 trajets sur 12 mois et 46 trajets mensuels	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4) sauf titulaires de la carte améthyste	Compte mobilité approvisionné avant la course ou prélèvement automatique ou tiers payant institutionnel /
Seine-Saint-Denis 93	2007	62 430	1 654 K €	Marché	Tarif STIF	-Invalidité ≥ 80%	Paiement à réception de facture
Essonne 91	2008	49 085	2 571 K €	Marché	Tarif STIF	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4)	Compte mobilité approvisionné avant la course / à réception de facture ou prélèvement automatique (trajets réguliers)
Seine-et-Marne 77	2008	132 494	2 571 K €	DSP	Tarif STIF + tarif réduit encadré (6 premières courses pour loisirs)	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4)	Compte mobilité approvisionné avant la course ou prélèvement automatique
Hauts-de-Seine 92	2010	31 031	1 654 K €	Marché	Tarif STIF	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4)	A réception de facture
Val-d'Oise 95	2011	34 379	2 571 K €	Marché	Tarif STIF	-Invalidité ≥ 80% -APA (GIR 1 à 4)	Compte mobilité approvisionné avant la course / à réception de facture ou prélèvement automatique (trajets réguliers)

Source : Documents STIF / sites Internet des PAM

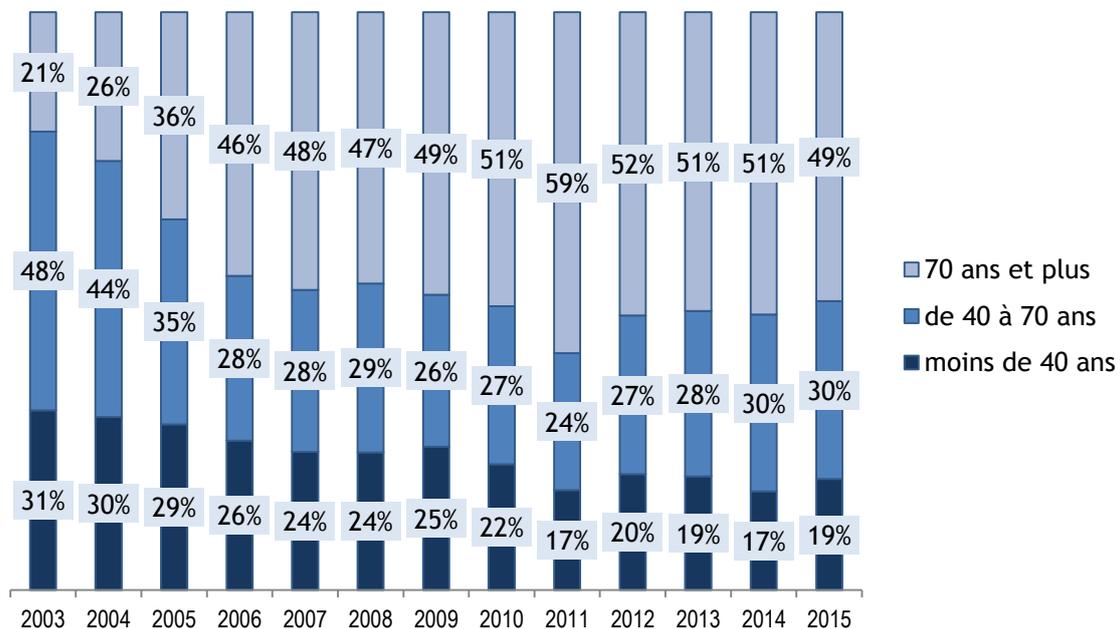
été assouplie en indiquant que : *Dans la mesure où il le souhaite, le Département peut permettre aux bénéficiaires de l'APA (GIR 1 à 4) ainsi qu'aux bénéficiaires de la carte de stationnement pour les personnes handicapées délivrée par la Préfecture d'accéder au service. Toutefois, ces ayants droit bénéficient de l'accès au service de manière non prioritaire.*

Il n'est pas actuellement possible de connaître la répartition des usagers en fonction de la justification de leur qualité d'ayant droit, qui n'apparaît pas dans le fichier des inscrits parisiens. On dispose toutefois de l'âge des usagers et l'on sait qu'en Ile-de-France entre un tiers et la moitié sont âgés de plus de soixante ans, selon le service PAM considéré, soit environ le double que leur proportion au sein de la population de leur département de référence<sup>5</sup>.

Dans sa réponse au provisoire, la DVD indique que « *Ce point essentiel à une bonne compréhension du service sera pris en compte dans la rédaction du nouveau cahier des charges en exigeant d'une part une dématérialisation totale du dossier d'inscription, pièces justificatives comprises avec possibilité offerte au Pouvoir Adjudicateur d'accéder au fichier et d'autre part la remise au Pouvoir Adjudicateur d'un export mensuel de la base de données dans un format exploitable sous Excel. Ces évolutions permettront le contrôle des droits d'accès et l'analyse des données clients.*

*Pour pallier cette insuffisance et dans le cadre de la préparation du nouveau contrat, la DVD a demandé au titulaire de noter, depuis le mois d'avril 2015, le type de justificatif présenté par l'utilisateur lors de son inscription. Pour information, sur environ 120 nouveaux inscrits, une notification de l'APA a été présentée pour un quart d'entre eux. »*

Graphique 2 : Répartition par âge des nouveaux inscrits PAM 75



Source : Fichier des usagers PAM 75 (N.B. : l'âge n'y est pas renseigné à 100%)

<sup>5</sup> Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France, « Les usages et les usagers des services PAM » septembre 2013, p. 15

A Paris on constate un vieillissement progressif des nouveaux inscrits avec une baisse significative de l'inscription des moins de 40 ans à moins de 20 % du total et la stabilisation relative des 70 ans et plus autour de 50 %.

Cette évolution est probablement liée à la part grandissante des bénéficiaires de l'APA, bien que nous ne puissions pas le démontrer ici. On sait par exemple que les centres d'accueil de jour n'auraient pas pu se développer sans l'aide que leur apporte PAM.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES indique que « *Ce point est probablement à préciser. Suite à la transmission du présent rapport, la DASES a mené une enquête auprès des centres d'accueil de jour. Il s'avère que seuls 3% des usagers utilisent le PAM pour se rendre à la structure d'accueil. Le transport des personnes âgées désorientées ou atteintes de troubles cognitifs est en effet difficilement réalisable dans le cadre du PAM, le conducteur ne pouvant abandonner son véhicule pour accompagner la personne à l'intérieur du centre. Les autres moyens de transports utilisés sont : pour 50 %, les associations et sociétés spécialisées accompagnant jusqu'à l'intérieur du logement ou du centre ; pour 29% la venue à pied ou en transports en commun accompagnée par un aidant ; pour 18 % par transport sanitaire pris en charge par l'Assurance Maladie.* »

### 1.1.2. Le mode de financement rend les adaptations plus complexes

Le principe du financement repose sur le partage entre recettes prélevées sur les usagers et participation des trois personnes publiques. Le tarif est fixé par le STIF.

Le tarif opposable aux usagers est déterminé en fonction de la distance calculée à vol d'oiseau, celle-ci étant rattachée à une des quatre tranches définies par le règlement régional. Il est indexé sur le prix du ticket T+ utilisable dans les transports en commun.

Tableau 2 : Tarifs publics définis par le STIF

	Courte distance : 0 à 15 Km	Moyenne distance : 15 à 30 Km	Longue distance : 30 à 50 Km	Au-delà de 50 Km
Initial 2009	6,6 €	9,9 €	16,5 €	33 €
actualisé 2015	7,50 €	11,30 €	18,80 €	37,70 €

Source : Guide tarifaire STIF

La Ville de Paris a choisi d'appliquer ce tarif à l'identique et y a ajouté une tarification spécifique aux heures creuses<sup>6</sup> de 4,40 € sur les courses courtes et 6,65 € sur moyenne distance. L'impact de ces réductions est pris en charge par le budget départemental. La quantité de courses facturées au tarif réduit correspond au quart des courses réalisées.

Les accompagnateurs obligatoires voyagent gratuitement, c'était également le cas des accompagnants facultatifs jusqu'en 2011, ces derniers payent depuis l'équivalent du tarif heures creuses, quelle que soit l'heure du transport, et à condition que le voyage se déroule à l'intérieur de Paris.

Les participations du STIF et de la région sont plafonnées au même niveau variant pour chaque département comme indiqué sur le tableau 1 ci-dessus. S'il se situe au-delà de ce plafond, le prix des courses dues à l'exploitant par le département reste à la charge de ce dernier. Certains départements ont, pour cette raison, choisi de limiter contractuellement avec leur exploitant le nombre de courses prises en charge par la personne publique, les

<sup>6</sup> Les usagers habitant Paris bénéficient d'un tarif réduit les samedis, dimanches et jours fériés, ainsi que du lundi au vendredi de 10h30 à 15h et après 19h, uniquement pour des déplacements à l'intérieur de Paris.

courses excédentaires étant rémunérées par les usagers au tarif public, ou restreignent l'ouverture du service aux catégories prioritaires d'ayant droit définis par le règlement régional. Actuellement les engagements contractuels du STIF sont globalement de 19,25 M€ alors que les dépenses effectives des huit départements sont de l'ordre de 12 M€.

Pour Paris, l'engagement maximal conjoint du STIF et de la Région est de 9,26 M€ pour une dépense globale de 12,25 M€, après déduction des recettes usagers. La régulation du nombre de courses est réalisée par les bons de commande transmis mensuellement à l'exploitant que celui-ci est tenu de respecter au risque d'une pénalité. Si les hypothèses d'augmentation des courses actées en 2010 s'étaient réalisées, elles auraient probablement amené à un dépassement du plafond au cours de l'exécution du marché.

Le coût des courses facturé par l'exploitant à la collectivité publique se répartit conventionnellement en quatre parts : le prix payé par les usagers pour les courses et les pénalités, sur la base du tarif régional, et le reliquat partagé en trois parts égales entre le Département, la Région et le STIF. Le Département assume en sus la différence entre les recettes perçues au tarif réduit et leur montant au tarif régional.

Les prix des courses résultant de l'appel d'offre de 2010 est présenté ci-dessous, les courses courtes, de loin les plus nombreuses, déterminent par leur poids relatif le prix moyen effectif.

Tableau 3 : Prix des courses payées par le Département - marché PAM 75

	Courte distance	Moyenne distance	Longue distance	Très longue distance
<b>Prix BPU 2010</b>	29,91 €	50,77 €	80,73 €	105,16 €
<b>Prix actualisé 2015</b>	34 €	56,95 €	89,91 €	116,79 €
<b>Part acquittée par l'usager</b>	22%	20%	21%	32%
<b>nombre de courses 2014</b>	290 303	8 928	1 970	359
<b>soit en % du total</b>	96,3 %	3,0 %	0,7 %	0,1 %

Source : DVD SD

Par ailleurs, la facturation des courses par l'exploitant est complétée par celle du fonctionnement du CDRE, de la régie, des frais d'évolution des logiciels et par les dépenses du marché de contrôle. Ces coûts sont également concernés par la répartition conventionnelle en tiers.

Tableau 4 : Dépenses PAM 75 en 2014

	Dépenses budget de fonctionnement 2014	Prix de revient par course 2014 pour le Dept de Paris (301 560 courses réalisées)
<b>dépenses Département</b>	13 681 150 €	45,37 €
<b>dépenses moins recettes usagers</b>	12 069 538 €	40,02 €
<b>dépenses moins recettes usagers et participations STIF et RIF</b>	5 914 519 €	19,61 €

Source : Extraction ALIZE DVD/rapport annuel PAM 75

Ces montants ne comportent pas les subventions d'investissement portant sur l'acquisition de véhicules et du système d'information, en tenir compte augmenterait le coût à la course d'environ 50 centimes d'euros.

Ce mode de financement peut amener à faire des choix globalement peu rationnels, mais préservant la répartition entre les acteurs. Il est par exemple préférable de transporter une personne qui ne souffre pas de handicap moteur avec un véhicule aménagé que de lui proposer un accompagnement en transport en commun pour un trajet court et sans difficultés, car ce type de prestation n'est pas prévu par le règlement régional et devrait donc être assumé totalement par le Département pour un coût qui pourrait être un peu supérieur à celui auquel lui revient une course PAM. De même, une course réalisée hors marché par une compagnie de taxi dans un véhicule aménagé et payée directement 25 € reviendrait plus cher au Département qu'une course réalisée par PAM qui lui est facturée 34 €, somme ensuite répartie entre plusieurs financeurs comme exposé plus haut.

### 1.1.3. L'interopérabilité n'a pas pu être mise en œuvre

Dans le fonctionnement du service PAM, l'interopérabilité désigne la possibilité pour un usager de se déplacer librement sur le territoire de la région dans une logique de limitation des coûts et d'optimisation des trajets en utilisant les opérateurs départementaux les mieux à même de répondre à sa demande.

Une première information sur l'importance quantitative de cette problématique a été donnée par l'IAU dans son étude diffusée en 2013 et portant sur des données 2010 (note 1 ci-dessus) : « *La grande majorité des destinations (environ 90 %) se limite au département de résidence de l'usager, à l'image des déplacements de l'ensemble de la population francilienne* ». Mais on y voit également que la Seine-Saint Denis se distingue avec 20 % de courses vers un autre département, ce que l'IAU explique pour la période considérée par la tarification avantageuse des courses vers Paris, un effet d'offre peut donc également jouer.

Sur toute l'année 2014, 11 % des 301 560 courses régulées par PAM 75 étaient au départ de Paris et arrivaient dans un autre département, celles arrivant à Paris en provenance d'un autre département représentaient 10 % du total et 133 courses avaient eu leur origine et leur arrivée dans un autre département ; l'interopérabilité intéressait potentiellement une course sur cinq. En janvier 2015, les courses ayant leur départ et leur arrivée dans Paris représentaient 80 % du total.

Cette différence s'explique en particulier avec l'arrivée de PAM dans les Hauts-de-Seine qui représente plus de 8 % des départs et arrivées des courses de PAM 75 et qui n'étaient pas encore comptabilisées dans l'enquête de l'IAU.

Dès l'origine, le dispositif a cherché à faciliter l'interopérabilité. Le cahier des charges arrêté en 2004 par le STIF prévoyait que « *Les services sont organisés dans le cadre d'un Centre de réservation et de gestion mis en place par le département fonctionnant " en réseau " avec les autres Centres départementaux et le service INFOMOBI.* »

La délégation de service public PAM 75 de 2003 prévoyait ainsi que « *Le délégataire sera amené à conduire et à reprendre un usager voulant se rendre depuis Paris (et trajets inverse) dans un département de la petite couronne, ... voire de la grande couronne. Dans un premier temps les courses intéressant le territoire parisien seront à privilégier ... Dans un deuxième temps et lorsque la totalité des départements d'Ile-de-France disposeront de CDRE, ce qui permettra d'optimiser le service par la prise en charge d'usagers non parisiens pour les trajets entre départements, ces dispositions deviendront caduques.*

## Capture écran 1 : Extrait du règlement régional 2009

**1.4.3 Développement de l'interopérabilité et intermodalité des services PAM**

Le STIF engage en lien avec les Départements une réflexion à l'échelle régionale sur les conditions d'interopérabilité des logiciels d'exploitation et de réservation.

Le développement de l'interopérabilité entre les réseaux PAM (tarification, accompagnement, rabatement sur le réseau régulier accessible, interfaces entre centrales) doit être intégré dans les contrats entre autorité organisatrice et exploitant(s). En outre, le contrat doit préciser les conditions de sous-traitance entre ces réseaux.

Un effort particulier est demandé aux exploitants dans la gestion des trajets effectués dans un département différent de celui dont l'utilisateur est ayant droit.

Le Centre de réservation, interconnecté avec les autres Centres de réservation départementaux ou le centre de réservation unique à plusieurs services de transport, peut être amené particulièrement pour les trajets les plus longs, à organiser des correspondances avec d'autres services de transports spécialisés du réseau PAM, dans la limite de deux. Il est également possible, pour les trajets les plus longs, que les trajets aller et retour ne soient pas organisés par le même centre de réservation départemental en particulier lorsque les courses sont interdépartementales.

La meilleure complémentarité possible avec les services et installations accessibles des réseaux de transport public classiques est recherchée.

Afin de mettre en œuvre ces dispositions, les exploitants doivent passer entre eux des conventions techniques et financières afin d'assurer les courses des ayants droit d'autres départements quel que soit le lieu de prise en charge.

Le marché de 2010 (art. 332) prévoit que « *Afin d'optimiser les courses, lors de trajets combinés entre deux départements par exemple, les exploitants sont invités à rechercher la solution la moins coûteuse pour les collectivités en comparant les disponibilités des différents PAM pour répondre à la demande* ».

Le principe a été réaffirmé en 2009 mais n'a cependant pas été mis en place ; le STIF n'a pas joué de rôle réellement incitateur et les choix d'organisation divergents faits par les départements ont compliqué sa réalisation. Cela reste un obstacle aux déplacements des PMR au sein de la zone urbaine peu acceptable à l'heure de la construction du projet métropolitain.

L'une des conditions nécessaires serait la signature de conventions juridiques et financières entre les exploitants permettant d'assurer les courses d'autres départements, quel que soit le lieu de prise en charge. Or il faudrait pouvoir lever des obstacles techniques qui ne trouveront de solution qu'avec une volonté forte de l'autorité coordinatrice :

- l'interconnexion des CDRE pour permettre la transmission des réservations ou des demandes d'information des ayants droit d'un département vers d'autres PAM ;
- la facturation qui doit pouvoir s'effectuer dans le département où est inscrit l'utilisateur avec un mécanisme de compensation interdépartemental ;
- la régulation conjointe de courses dont le parcours a lieu sur plusieurs départements pour organiser des correspondances où faire des échanges de courses visant à réduire les trajets haut-le-pied.

Le choix d'un système d'information interconnecté est déterminant pour permettre le partage d'informations sur les ayants droit, sur les trajets ou sur la facturation. Jusqu'à présent, la solution TITUS, utilisée par la majorité des opérateurs, semblait pouvoir répondre à cette problématique de partage de données, mais elle n'est plus utilisée par la

totalité des CDRE et est bâtie en différents modules, chaque opérateur disposant d'une configuration propre qui peut comporter des développements spécifiques.

#### 1.1.4. Vers une régionalisation du service

En lien avec la problématique de l'interopérabilité, un audit du système d'information TITUS a été réalisé par le STIF en 2013, cinq scénarios d'évolution avaient été dégagés et présentés en groupe de travail interdépartemental. La solution qui présenterait le plus d'avantages en regard des objectifs poursuivis, en particulier en termes d'optimisation du service, consisterait à imposer un outil unique gérant l'ensemble des PAM. Deux scénarios présentés à cette occasion permettraient d'y parvenir avec le plus d'efficacité :

- le développement d'un système régional conçu en collaboration étroite avec les départements et mise à disposition progressive de l'outil ;
- la régionalisation du service par la reprise intégrale du service par le STIF ou la création d'un établissement public dédié.

Cette dernière solution pourrait prendre corps dans les prochaines années. Le STIF a fait un pas en ce sens avec le regroupement de PAM et des transports scolaires au sein d'une même division. L'interlocuteur de la mission au STIF a précisé « *Le dispositif PAM était à l'origine une prestation de transport en substitution, l'évolution majeure consiste à le considérer comme une prestation d'offre, ce qui est acté en transférant le suivi à la Division des transports scolaires et adaptés. On dépasse ainsi les limites de la prestation et on tend à rechercher la meilleure adaptation aux besoins des utilisateurs en allant vers une garantie de service.* »

En août 2009, le STIF a repris l'administration et la gestion des transports scolaires dans la région, jusqu'alors gérés en direct par l'Etat. Sa compétence comporte le transport adapté pour les élèves et étudiants handicapés ne pouvant emprunter un transport en commun et les circuits spéciaux scolaires destinés à assurer le transport des élèves en l'absence de ligne régulière. Ces services sont gérés directement par les équipes du STIF pour Paris, la petite couronne et le Val d'Oise ainsi que la commune du Chesnay. Ce mode d'intervention direct offre un modèle susceptible d'être repris pour le service PAM.

Le dispositif pourrait y gagner en efficacité, avec l'interopérabilité, mais aussi en permettant la convergence des conditions d'utilisation du service. Il serait certainement plus efficient en s'appuyant sur un centre de réservation et d'exploitation unique, en concentrant les investissements sur un seul outil informatique et en mutualisant les véhicules.

**Recommandation 1 :** Engager des discussions avec le STIF, la Région et les autres départements pour préparer la mutualisation au niveau régional des services PAM au sein d'une structure unique.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFA a précisé que : « *Cette amélioration paraît indispensable... La DFA sollicite régulièrement la Région et le STIF dans cet espoir. A défaut, le département de Paris réalisant presque autant de courses que tous les autres départements réunis, la DFA propose d'étudier l'option où Paris piloterait un groupement de commandes pour le compte de tous.* »

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique : « *Dans le cadre de la préparation du nouveau contrat, le thème de la régionalisation du service PAM a été abordé à plusieurs reprises avec le STIF et la RIF. Comme mentionné dans votre rapport, la mutualisation des services au sein d'une structure unique est indispensable pour la mise en œuvre de l'interopérabilité. L'option d'un groupement de commandes auquel adhèreraient les départements à la fin de leur contrat respectif a également été évoquée*

*lors de ces réunions mais le calendrier n'était pas compatible avec l'échéance du contrat parisien. »*

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES apporte les éléments suivants « *Le rapport pointe les conséquences de la départementalisation du service, en particulier l'absence d'interopérabilité et les différences d'offres et de tarifs entraînant des difficultés pour développer les courses transfrontalières* ». La DASES souscrit à cette analyse et contribuera aux côtés de la DVD à l'exploration des solutions permettant une meilleure intégration du service au niveau régional »

## **1.2. L'anticipation aléatoire des besoins explique les problèmes rencontrés**

### **1.2.1. Il est difficile d'évaluer les besoins des personnes à mobilité réduite**

La notion de PMR (personne à mobilité réduite) est particulièrement élastique, la Directive 2001/85/CE du Parlement européen et du Conseil, à laquelle se réfère la réglementation française relative à l'accessibilité des transports, donne la définition suivante des "passagers à mobilité réduite" : « *toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, telles que, par exemple, personnes handicapées (y compris les personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels et les personnes en fauteuil roulant), personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personnes transportant des bagages lourds, personnes âgées, femmes enceintes, personnes ayant un caddie et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette)* ».

Les limitations des personnes à mobilité réduite sont diverses, les critères retenus pour les ayants droit de PAM ne précisent pas la nature de leurs difficultés et ouvrent le service à des situations très différentes. La population des personnes handicapées reste mal connue, leurs attentes ne sont pas facilement évaluables et les bénéficiaires de l'APA ont des besoins très variables, difficiles à intégrer dans un modèle d'exploitation stable. La recherche de données sur les populations ciblées par le service PAM et sur leurs limitations de mobilité se heurte rapidement à l'imprécision des informations disponibles en regard de la question des déplacements.

Le recueil d'informations sur les personnes handicapées est organisé au niveau départemental, bien que l'observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap ait été installé en 2007, il n'existe pas de directive nationale sur la forme sous laquelle ces données doivent être recueillies. A Paris, c'est l'observatoire parisien des situations de handicap (OPSH) qui a été chargé de cette tâche, son rapport publié en 2010 n'a pas encore été actualisé, mais une base de données annuelle sur les publics parisiens en situation de handicap est maintenue à jour avec la Maison des personnes handicapées (MDPH) et l'Agence parisienne d'urbanisme (APUR) qui a publié une note à ce sujet en janvier 2014<sup>7</sup>. Par ailleurs, les enquêtes globales transport (EGT) réalisées par l'IAU, la dernière édition date de 2010, abordent la question des déplacements des PMR en Ile-de-France.

Les difficultés méthodologiques sont nombreuses, en tout premier lieu parce que la notion de handicap renvoie à trois types de situations qui ne peuvent être appréhendées à partir de mêmes sources : les personnes qui disposent d'une reconnaissance administrative, la plus simple à quantifier, les personnes qui se déclarent en situation de handicap sans être bénéficiaires de droits associés et les personnes qui ne se savent pas handicapées, en

<sup>7</sup> APUR/Observatoire parisien du handicap - note n° 68 janvier 2014 : *Les publics de la Maison Départementale des Personnes Handicapées de Paris en 2012*.

particulier les enfants, ou ne le déclarent pas, cas fréquent chez les personnes âgées, et dont le recensement se fait par voie d'enquête.

De ce fait, l'introduction du rapport de l'OPSH avertit les lecteurs des limites attachées à l'exploitation des statistiques provenant de systèmes d'information qui ne croisent pas leurs données, empêchant pas là une vision globale des personnes en situation de handicap.

Dans sa réponse au provisoire, la DASES précise : « *Il convient effectivement de signaler les obstacles méthodologiques auxquels nous nous heurtons en ce domaine. Si des bases de données dédiées commencent à être consolidées et exploitées (MDPH et OPSH), elles ne permettront pas de travailler précisément sur les besoins en termes de déplacements. Par ailleurs, les enquêtes ponctuelles sous forme de questionnaire aux usagers ne permettent pas de construire des modèles statistiques pour anticiper les évolutions à venir.* »

Il n'est pas possible d'avoir des précisions quantitatives sur la nature des problématiques de mobilité rencontrées, par exemple faire une estimation fiable du nombre de personnes utilisant un fauteuil roulant ou du nombre de personnes handicapées qui travaillent régulièrement.

La difficulté tient également à la diversité des formes de reconnaissance des limitations à la mobilité. Le règlement de PAM 75 reconnaît pour ayants droit à titre prioritaire :

- les titulaires d'une carte d'invalidité délivrée par la MDPH ou équivalent dont le taux est supérieur ou égal à 80 % (64 673 bénéficiaires en mars 2015, comprenant des bénéficiaires pour une invalidité de moins de 80 %) ;
- les titulaires d'une carte de stationnement délivrée par le ministère de la défense (ancien macaron GIG)<sup>8</sup> ;

A titre non prioritaire, ont également la qualité d'ayants droit :

- les titulaires d'une carte de stationnement pour personnes handicapées délivrées par la préfecture (ancien macaron GIC, 33 780 bénéficiaires en mars 2015) ;
- les bénéficiaires de l'APA classés dans un GIR 1 à 4 (30 000 allocataires en 2010).

Relativement à ces chiffres, il y aurait environ 125 000 ayants droit potentiels dont les usagers actifs de PAM 75 représentent 4,8 %.

Il est frappant de voir que le recours à PAM semble marginal parmi les personnes handicapées : selon l'enquête EGT de 2010, seulement 0,3 % de leurs déplacements seraient effectués avec un transport spécifique, alors que 31,7 % se font par les transports en commun et 55 % à pied. La même enquête indiquait que 179 989 parisiens déclaraient avoir un handicap, soit 9 % de la population parisienne, alors que l'on compte 6 593 usagers actifs de PAM 75 en 2014<sup>9</sup>, soit environ 0,3 % des parisiens.

Cette approche est confirmée par d'autres : en 2007, l'INSEE dénombrait 5 % de la population française ayant une reconnaissance administrative du handicap ou bénéficiait de l'APA pour les GIR 1 à 4. Rapporté à l'Ile-de-France, cette proportion donne 536 000

<sup>8</sup> Le site de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, précise que les conditions d'attribution de la carte de stationnement, tant pour les invalides civils que pour les invalides de guerre relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ont été harmonisées. Elle n'est plus subordonnée à un taux d'invalidité minimum ou à la possession d'une carte d'invalidité. Le règlement PAM 75 n'est plus pertinent sur ce point.

<sup>9</sup> Usagers uniques entre 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 décembre 2014.

personnes dont le nombre d'inscrits à PAM, 27 428 pour les huit départements au 31/12/2011, représente 5,1 %, soit 0,28 % de la population régionale.

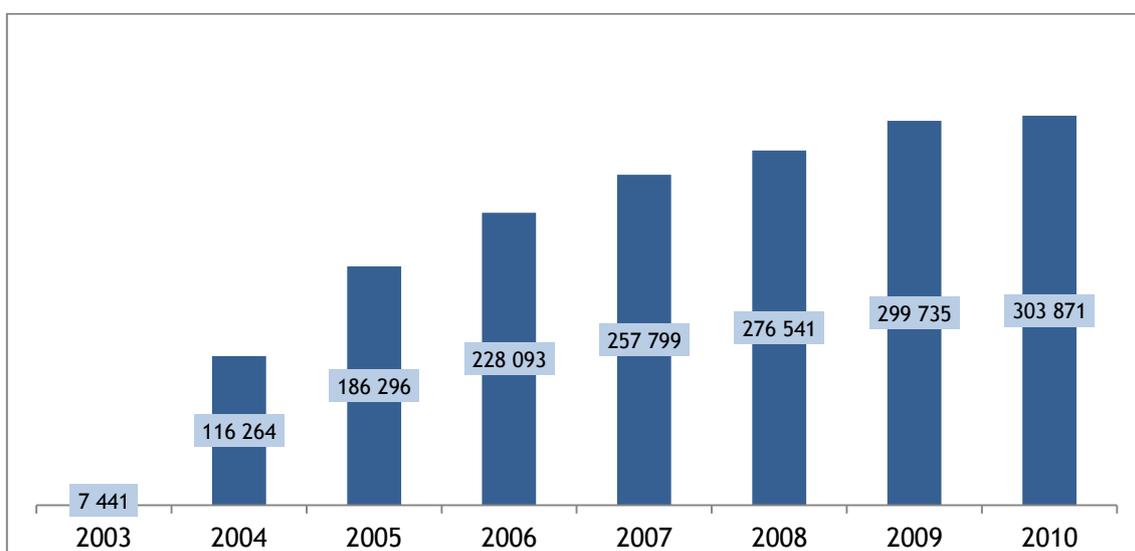
### 1.2.2. Le marché en cours a été construit sur des anticipations très optimistes en l'absence de capacité de réaction de l'administration

A l'ouverture du service, on attendait un développement rapide. Pour préparer la délégation de service public, des estimations avaient été faites en 2002 par un bureau de conseil en s'appuyant sur les informations apportées par les associations. Elles laissaient supposer une fréquentation de l'ordre de 400 000 à 500 000 courses annuelles.

En décembre 2004, cependant, le délégataire avait saisi le Département de Paris en raison du déséquilibre financier de l'exécution du contrat : la fréquentation demeurait inférieure aux prévisions et elle se concentrait sur les plages horaires de début de matinée et fin de journée entraînant un déficit d'activité aux autres heures de service. Il en est résulté une transaction d'indemnisation suivie d'une modification des termes de la délégation par un avenant définissant plus largement les droits d'accès au service et introduisant le tarif heures creuses pour favoriser une meilleure répartition des courses dans la journée.

Paradoxalement, en regard du constat fait ci-dessus sur la faible part des utilisateurs de PAM dans la population concernée et de la progression constatée de la fréquentation du service au cours de la période de la délégation de service public, il n'est pas illogique d'avoir estimé que le nombre d'usagers allait progresser encore et c'est le raisonnement tenu par l'actuel titulaire dans son mémoire d'offre en 2010 qui portait le titre « *Réussir 500 000 courses* »

Graphique 3 : Nombre de courses réalisées dans le cadre de la DSP



Source : VD-SD

A l'issue de la période de DSP, le délégataire s'est porté candidat au marché public qui en prenait la suite et a tablé sur la poursuite de la croissance du nombre de courses. Il le justifiait dans son offre en indiquant que « *Suite aux études réalisées lors du lancement du réseau PAM 75 et en tenant compte de la croissance actuelle de la demande, il apparaît clairement que le taux de pénétration du service est encore faible et peut fortement croître* ». La montée en puissance de la fréquentation à partir de 2003 avait malgré tout montré une certaine régularité qui semblait pouvoir se poursuivre.

Cette perspective s'est révélée à nouveau trop optimiste, les résultats atteints étaient d'un tiers inférieurs aux objectifs figurant dans l'offre du titulaire, ce qui reflète le manque de visibilité sur ces prestations mais aussi une certaine imprudence sur les prix

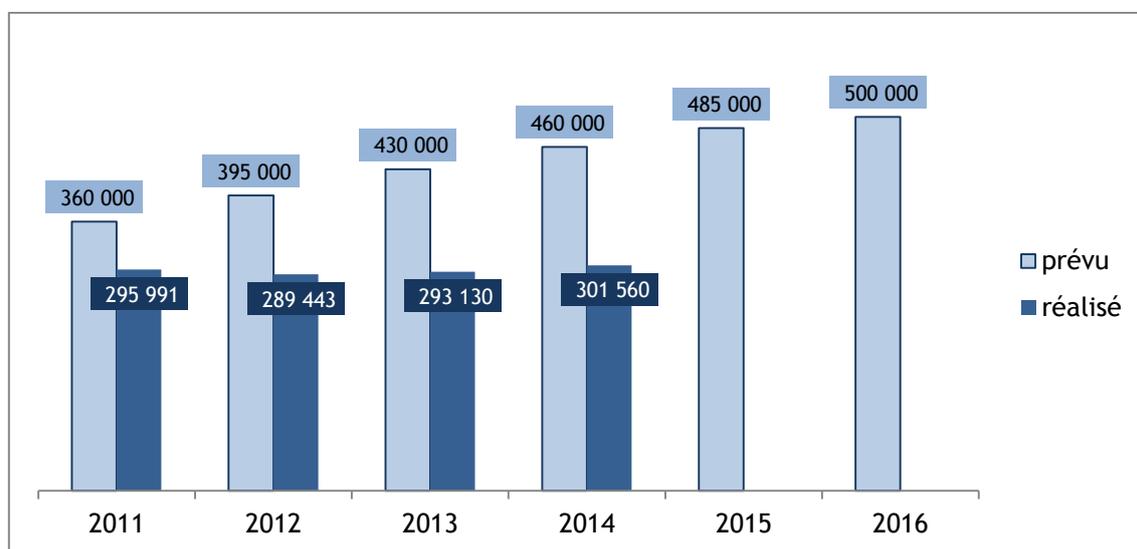
demandés. L'administration n'a pas remis en cause les projections qui lui étaient proposées, ni analysé de manière suffisamment critique le contenu des prix figurant dans l'offre. L'exploitant s'est à nouveau retourné vers l'administration en 2013 pour lui demander de compenser ses pertes.

Sans mettre à nouveau en cause les projections sur lesquelles il avait basé son offre de prix, son argumentation portait sur le déséquilibre introduit dans l'exécution du contrat par des circonstances imprévues. Les justifications avancées ont porté sur :

- la baisse de fréquentation liée, selon lui, à la modification du tarif public décidée par le STIF ;
- une plus grande indisponibilité de la flotte liée au retard de l'accord du Département pour l'acquisition de nouveaux véhicules entraînant un surcoût d'entretien et de sous-traitance ;
- une baisse de productivité due au retard dans la mise en place du système d'aide à l'exploitation et information voyageurs (SAEIV), repoussée à la demande du Département, et à la baisse de la vitesse moyenne dans Paris entraînée par l'interdiction de circuler dans les couloirs de bus à vide<sup>10</sup> ;
- l'importance de la prestation d'accompagnement du domicile au véhicule qui n'aurait dû être qu'exceptionnelle mais s'avérait plus fréquente que prévue.

Cette demande a été partiellement acceptée par l'administration au moyen d'un contrat de transaction conclu en 2013 pour 824 553 € HT, suivi d'un avenant introduisant la rémunération de nouvelles prestations, dont l'accompagnement jusqu'au domicile, la possibilité de réserver les courses plus tardivement, jusqu'à la veille de la course voire le jour même, et le renforcement des effectifs de la régie.

Graphique 4 : Ecart entre les courses prévues (2010) et réalisées dans le cadre du marché



Source : DVD-AM

<sup>10</sup> Ceci étant la conséquence d'une décision du Préfet de police au cours de l'exécution du marché qui a depuis été rapportée.

### 1.2.3. Le recul de l'utilisation du service PAM à Paris n'est pas expliqué de manière satisfaisante

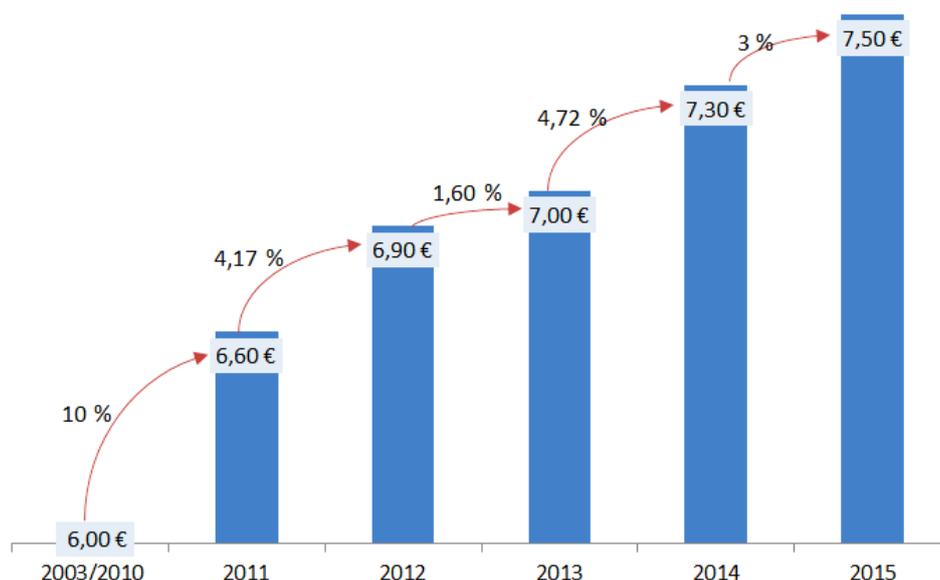
Le service a connu une baisse de fréquentation entre 2009 et 2014 dont les causes sont sujettes à controverse. L'exploitant y voit l'effet d'une hausse du tarif intervenue en 2010, alors que l'administration a fait réaliser une enquête auprès des usagers ayant abandonné l'utilisation de PAM qui semblait indiquer que les causes principales tenaient à la qualité de service. Ces explications ne sont pas suffisantes, il faut sans doute prendre également en compte les progrès plus généraux de l'accessibilité des transports classiques ou de la prise en charge par les entreprises de leurs salariés PMR.

Les tarifs avaient été fixés à l'origine sur une grille tarifaire divisant les courses en trois zones desservies : Paris (6 €), Paris et les départements de la petite couronne (9 €) et l'Île de France (15 €). Ce tarif n'a pas varié jusqu'en 2010.

Le tarif applicable à partir du 1<sup>er</sup> mars 2011 repose sur un calcul de distance à vol d'oiseau entre les points de départ et d'arrivée en distinguant quatre catégories. Ce tarif indexé sur la valeur du ticket T a été réévalué chaque année.

Cette hausse a été brusque, avec un effet de rattrapage. Elle a pu avoir un impact, mais parallèlement la création d'un tarif heures creuses n'avait pas généré un transfert important de courses ni suscité un regain global de fréquentation. Par ailleurs, les usagers réguliers représentent près de 60 % des courses et près de la moitié de celles-ci ont pour cause le travail, une part importante de la clientèle PAM est donc assez fortement dépendante de ce moyen de transport<sup>11</sup>. Le tarif PAM reste de plus inférieur à celui des autres sociétés de transport spécialisées PMR.

Graphique 5 : Evolution du tarif public PAM entre 2003 et 2015 (courses courtes)



<sup>11</sup> On notera à ce sujet que les aides publiques en compensation des surcoûts de transport sont relativement marginales, s'agissant de la part de la Prestation Compensation du Handicap, la MDPH indique que 208 attributaires en bénéficient au taux plein de 12 000 €/an, qui concerne les trajets domicile travail, et 555 au taux réduit de 5000 €/an.

Constatant une baisse concomitante du nombre de courses et du nombre d'utilisateurs entre 2010 et 2012, La DVD a fait réaliser une enquête visant à interroger un échantillon de 200 personnes pour connaître les motifs qui les avaient amenés à cesser ou réduire leur utilisation du service pendant cette période. La constitution de l'échantillon comportait également une petite part de personnes qui avaient augmenté leur nombre de courses.

Le fait que les tarifs aient augmenté ou que le trajet de l'accompagnateur (non obligatoire) soit devenu payant, ou le fait qu'il ait fallu refaire le dossier d'inscription, ont semble-t-il, eu relativement, peu d'impact sur l'abandon du service.

Cinq motifs principaux ressortent de cette enquête :

- 30 % des usagers ne se déplace plus parce qu'elle n'en a plus besoin ou parce qu'elle a des problèmes de santé trop importants ;
- 23 % n'utilise plus le PAM suite à l'impossibilité d'avoir des courses aux heures ou aux jours demandés ;
- 21 % déclarent se déplacer autrement ;
- 21 % des usagers indique avoir eu des problèmes avec le PAM ;
- Une partie des usagers a déménagé ou est décédée (estimation à partir des non-réponses : 15 à 25 %) ;
- Seulement 3 % des réponses portent sur le coût du service.

La modification des tarifs a été accompagnée par la création de la régie et la modification des modalités de paiement. Cela a nécessité une campagne de réinscription et entraîné de nombreuses perturbations dans la chaîne de facturation. Celles-ci peuvent en particulier avoir eu un effet négatif sur la perception de la qualité des prestations, près d'un tiers des personnes interrogées disaient avoir eu des problèmes de facturation, et parmi elles, plus de la moitié indiquait que ces problèmes n'avaient pas été résolus (Cf. ci-dessous 2.3.2.3).

Outre ces motifs on peut supposer que d'autres causes sont en jeu, l'enquête globale transports de l'IAU actuellement en cours devrait apporter des éléments de réponse complémentaires.

Tout d'abord, une quasi-stagnation est constatable dans l'ensemble de l'Ile-de-France entre 2012 et 2013, alors que la progression du service s'est très nettement émoussée dès 2010 si l'on excepte les départements entrés le plus tardivement dans le dispositif.

Par ailleurs, les transports en commun sont devenus beaucoup plus accessibles au cours de cette période, en particulier le réseau de bus parisien aujourd'hui entièrement aux normes.

De plus, les grandes entreprises ont pu contracter directement avec des transporteurs, en employant des fonds que la loi du 11 février 2005 leur impose d'utiliser pour l'adaptation à l'emploi de salariés handicapés tout en recherchant une meilleure fiabilité des horaires et la possibilité d'organiser sans difficultés des trajets interdépartementaux.

En conclusion, les évolutions des besoins des usagers potentiels de PAM ne peuvent être facilement déterminées faute d'éléments d'analyse des publics concernés, mais aussi d'évaluation des atouts et des critiques qui déterminent son image auprès de ceux-ci. La source la plus riche d'informations se trouve dans l'exploitation des bases de données clients et courses effectuées ainsi que dans les enquêtes sur les usages et la qualité du service, comme on le verra plus loin. Ces éléments existent et pourraient être améliorés, il conviendrait d'en faire une analyse systématique dans la durée pour mieux anticiper les évolutions probables.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES apporte les éléments suivants. « *Du point de vue de la DASES, les progrès significatifs réalisés dans la mise en accessibilité du réseau de transport urbain à Paris (bus et tram sont désormais entièrement accessibles à Paris) au titre de l'objectif de pleine citoyenneté et d'inclusion des personnes handicapées, constituent assurément un facteur clé de stabilisation des demandes. L'échec de l'expérimentation réalisée avec un centre d'activités de jour (CAJ) en 2012 et qui consistait à mettre en place un accompagnement groupé et gratuit a montré que même les populations qui pourraient constituer notre « public cible », privilégient d'autres solutions de déplacements.*

*Ce point nous oblige effectivement, comme dans les autres départements à mettre à plat les objectifs du transport dédié, les besoins non couverts par les transports RATP et les publics visés. La DASES apportera sa contribution à cette réflexion stratégique dans une approche marketing comme vous le suggérez en page 25. À titre d'exemple, pourrait être étudié le principe d'un transport « accompagnant » gratuit pour les conjoints des personnes âgées pour lesquelles le tarif de l'accompagnement non- obligatoire peut constituer un frein à l'utilisation du service PAM. »*

**Recommandation 2 :** Procéder à une analyse régulière des données disponibles sur les courses et les usagers dans une approche marketing destinée à comprendre et anticiper les évolutions de la demande.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES indique que : « *La mise en œuvre de cette recommandation à laquelle la DASES souscrit a comme prérequis à la mise en œuvre d'un système d'informations décisionnel par le titulaire. Cette attente sera explicitement formulée dans le futur cahier des charges.* »

### **1.3. L'évolution du cadre juridique a été mal conduite**

#### **1.3.1. Le choix du marché public n'a pas été suivi par d'autres départements qui ont préféré la délégation de service public**

Le service de transport à la demande pour les personnes handicapées à Paris a connu une première forme à l'initiative d'associations cherchant à promouvoir l'intégration des personnes handicapées en facilitant leur mobilité, la Ville de Paris avait favorisé cette initiative en la subventionnant puis l'a prise en charge en agissant par délégation de compétence du STIF. C'est tout naturellement dans le prolongement de cette logique de continuité d'une activité de service public mise en œuvre dans le cadre associatif que la première forme juridique prise pour sa réalisation a été la délégation de service public (DSP).

En 2009, alors que celle-ci arrivait à son terme et que la procédure de renouvellement était en cours, le directeur des affaires juridiques a indiqué par note à la directrice de la voirie qu'une délégation de service public pourrait, dans le cas de PAM 75, être requalifiée en marché public dans la mesure où elle ne répondrait pas aux deux critères utilisés par le juge administratif pour caractériser une DSP : la rémunération substantielle et le risque d'exploitation. Les arguments avancés ne sont pas aisés à transcrire et l'on simplifie le raisonnement en estimant que le délégataire de service public doit prélever des usagers pour au moins 30 % de ses recettes.

A la suite de cette note, la DVD a prolongé la durée de la DSP de douze mois afin de pouvoir disposer des délais pour mener une procédure de marché public, celle-ci a été conclue par l'attribution du marché au précédent titulaire de la DSP en novembre 2010.

## Capture écran 2 : Extrait de la note 2009-INV J-0031 de la DAJ

[.....]

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les autres départements d'Île-de-France se répartissent entre ceux qui ont choisi la délégation, il y en a deux aujourd'hui dont une a été renouvelée en 2013 et une autre en 2014, et ceux qui ont choisi de passer un marché. Deux départements dont Paris, ont choisi de renoncer à la DSP pour passer en marché public en 2014. A cet égard, le STIF n'intervient pas dans le choix des départements et considère que les deux possibilités sont juridiquement ouvertes.

De fait, l'analyse juridique sur ce point semble aujourd'hui stabilisée : si la jurisprudence SMITOM avait précisé ce que signifiait la notion de rémunération substantiellement liée à l'exploitation du service délégué<sup>12</sup>, on trouve dans l'arrêt Département de la Vendée cité par la DAJ dans sa note une précision déterminante : le cocontractant doit assumer une part significative du risque d'exploitation, et en l'espèce le juge administratif a estimé que le critère de rémunération devait prendre en compte la participation des usagers, mais aussi celle de la personne publique dès lors qu'elle varie avec le nombre d'usagers et est donc liée aux résultats de l'exploitation<sup>13</sup>, comme c'est le cas pour la rémunération de PAM 75. L'arrêt donne également une règle d'évaluation du risque d'exploitation significatif pris par le cocontractant qui doit pouvoir représenter au moins 30 % de ses recettes.

La rémunération de l'exploitant de PAM 75 se répartit aujourd'hui à 75 % sur les recettes provenant des courses, variables par nature en fonction de l'activité du service, et 25 % qui représentent la part de rémunération fixe pour le fonctionnement du CDRE et de la régie. Dans le cadre de la DSP elle intégrerait les recettes des usagers et se répartirait en 80 % de recettes variables et 20 % de recettes fixes. Le fonctionnement de PAM 75 est similaire à celui du service de transport scolaire du Département de la Vendée.

Il y a deux avantages à la DSP, le premier tient précisément à la logique de partage des risques qui s'applique logiquement à une activité qui comporte une part d'incertitude que la personne publique n'est pas en mesure d'apprécier et sur laquelle la qualité de mise en œuvre des prestations par le délégataire a une grande influence. Il s'engage sur un objectif de recettes et supporte les conséquences du déficit éventuel, de même qu'il s'engage sur le montant des charges qu'il doit ajuster strictement à l'activité.

<sup>12</sup> En l'occurrence 30 %, mais cette proportion ne doit pas être considérée comme figée : dans ses conclusions sur l'affaire SMITOM le commissaire du gouvernement, [.....], déclarait : « les recettes d'exploitation ne doivent pas nécessairement être majoritaires, mais elles ne doivent pas être insignifiantes. Il serait vain de fixer un pourcentage précis » [.....], conclusion sur CE 30 juin 1999, Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine-et-marnais (SMITOM).

<sup>13</sup> « *Le prestataire choisi devait tirer sa rémunération de l'exploitation du service, que ses recettes soient versées par le département au titre de sa prise en charge de 80% du coût des abonnements de transport scolaire, par les familles pour la part restante du coût de ces abonnements, ou qu'elles proviennent des sommes versées par les usagers non scolaires ou d'autres produits commerciaux ; que si une convention d'intéressement financier prévoit le versement d'une subvention par le département d'un montant initial de 25 733,39 euros, pour des recettes d'exploitation évaluées alors à environ 1,5 million d'euros, celle-ci laisse une part de l'éventuel déficit d'exploitation au cocontractant, laquelle peut s'élever à 30% de ce déficit, déduction faite du montant de la subvention initiale ; qu'ainsi, une part significative du risque d'exploitation demeurant à la charge de ce cocontractant, sa rémunération doit être regardée comme substantiellement liée aux résultats de l'exploitation* ». Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 07/11/2008, 291794 Dpt de la Vendée.

Le second réside dans la possibilité de suivi des comptes de la délégation qui comporte la transmission du détail des charges et permet une analyse fine des évolutions de l'organisation du service et des moyens mis en œuvre.

A l'inverse, le marché ne permet pas de connaître la répartition des charges affectées à la réalisation des prestations et les prix sont censés refléter le coût en regard d'une situation stable, décrite au cahier des charges et dont les variations imprévues peuvent donner lieu à compensation. Si une part du risque reste assumée par le titulaire en raison du mode de rémunération retenu, elle n'est plus déterminante dans son implication puisqu'il peut faire jouer son droit à l'équilibre économique du marché pour négocier sa rémunération ou même renoncer à l'exécuter.

Un élément a cependant eu un poids important dans le passage de la DSP au marché : la perception des recettes sur les usagers n'intervenant plus comme une part de la rémunération du titulaire, l'administration a dû mettre en place une régie d'avance et de recettes destinée à recevoir les paiements des usagers et effectuer les éventuels remboursements. Cette opération a été difficile, comme on le verra plus loin, mais elle a été accompagnée de la création d'une comptabilité en secteur distinct qui permet de récupérer la TVA autrefois versée sans contrepartie au délégataire. Cette recette s'élève à 1,3 M€/an ce qui est loin d'être négligeable dans le choix à faire entre DSP et marché public.

Dans sa réponse au provisoire, la DVD indique que : « *Compte tenu des difficultés rencontrées dans l'exécution du marché en cours et notamment des complications de gestion de la régie externalisée, la DVD a souhaité solliciter de nouveau l'avis de la DAJ sur un passage éventuel en DSP pour le nouveau contrat. Vous trouverez ci-dessous les conclusions de la DAJ du 3 juillet 2015 :*

*<< Le mécanisme contractuel retenu aujourd'hui pour le marché PAM ne répond pas aux exigences posées par la jurisprudence en matière de risque d'exploitation. En effet, le marché est financé via le paiement de prix qui couvrent les différentes catégories de prestations réalisées par le titulaire (cf. art. 2. 1 CCAP).*

*Un tel mécanisme ne permet structurellement pas de faire peser sur le gestionnaire un risque d'exploitation au sens des jurisprudences précitées, car les prix de marché sont sensés couvrir toutes les charges d'exploitation du service (point rappelé à l'article 2.1.1 du CCAP)...*

*Elle précise par ailleurs que : « Dans le cadre d'une délégation de service public, s'agissant de la base d'imposition, les subventions d'équilibre versées par la collectivité au délégataire ne sont pas assujetties à la TVA à partir du moment où elles ne constituent pas un complément de prix. »*

### 1.3.2. Le cahier des charges de 2010 comporte de nombreuses imperfections

Le passage de la DSP au marché n'a pas été techniquement simple puisque le processus de renouvellement de la délégation était en route et qu'il a fallu réécrire les clauses contractuelles et mener la procédure de mise en concurrence dans des délais contraints.

De ce fait, la rédaction du cahier des charges a visiblement souffert de conditions d'élaboration difficiles, il est compliqué à appréhender en raison de sa structure et comporte des incohérences entre dispositions du CCAP et CCTP.

Une erreur de rédaction a provoqué la conclusion en 2014 d'un avenant aux conséquences financières importantes : il était indiqué dans le CCTP que le titulaire est rémunéré par « *Une indemnité égale à deux fois le montant de la course annulée si un ayant droit qui*

n'a pu être inclus dans une course avec groupage est absent à un rendez-vous au sens du règlement PAM du STIF.<sup>14</sup>», ce qui faisait porter une charge injustifiée à la collectivité. La clause reproduisait la logique des pénalités appliquées dans cette situation à l'utilisateur, qui est facturé du double du prix de la course.

Le titulaire a demandé à ce que cette clause soit appliquée et a pu démontrer que le préjudice subi au cas contraire serait important. La discussion ouverte par ce moyen a permis de traiter d'autres sujets de manière positive, en particulier la réduction des délais de réservation. Des compensations financières ont été apportées pour des prestations auparavant mal évaluées, dont l'accompagnement des usagers à la porte du domicile par les conducteurs ou le travail nécessaire pour la régie externalisée. Pour ces raisons, cet avenant n'était pas inutile. La clause mal rédigée a été corrigée et les modifications du BPU ont compensé le manque à gagner pour le titulaire.

La question des biens de retour est également imprécise. Le CCAP prévoit que « *Les biens financés par le Titulaire et nécessaires à l'exploitation pourront être repris par le Département, si ce dernier en exprime la demande, à leur valeur vénale non amortie à dire d'expert, majorée des taxes en vigueur et déduction faite des éventuelles subventions restant à amortir* » mais, s'agissant des véhicules, le CCTP prévoit que doit exécuter sur ordre de service « *La revente des véhicules au Titulaire du contrat assurant la continuité du Service, à la valeur comptable après amortissement de la part non subventionnée.* » ce qui peut susciter des désaccords sur le mode de calcul de la valeur des biens et le destinataire de la vente, dans l'hypothèse où la valeur vénale différerait de la valeur comptable.

Les pénalités ont été conçues de manière ambitieuse et se sont révélées difficiles à appliquer. L'article 3.3 consacré aux sanctions comporte quinze subdivisions décrivant autant de griefs possibles de l'administration envers son prestataire, dont huit ouvrent la possibilité d'appliquer des pénalités qui se traduisent par une retenue sur sa rémunération, sept autres sont des sanctions dont les conséquences peuvent avoir un premier niveau, le plus souvent financier, et motiver la résiliation du marché dans un second temps, si les faits sont répétés ou particulièrement graves.

En définitive, les pénalités ne sont appliquées que sur trois motifs, depuis 2012 pour les refus de course dont le nombre excède les normes contractuelles et juillet 2013 pour non-respect des objectifs relatifs à l'accueil téléphonique. Il était prévu de commencer à pénaliser les retards excessifs aux rendez-vous des courses à compter d'avril 2015, mais l'effectivité de cette mesure n'a pu être constatée par la mission.

Il n'y a pas eu d'autres pénalités appliquées. Ce bilan modeste est sans doute lié à la bonne exécution du marché, mais il résulte aussi de l'incapacité à établir les faits et les mesurer, et parce que ce qui est prévu n'est pas toujours opportun.

Prenons quelques exemples :

- Art. 3.3.5 : Lorsqu'un usager effectue une course sans bénéficier du droit d'accès au service, cette course n'est pas rémunérée. Mais la mise à jour du fichier des usagers n'a jamais été faite et la vérification des droits d'accès comporte des risques d'erreurs. Le contrôle ne serait réalisable que par sondage car il n'y a pas d'information enregistrée à ce sujet lors de la réservation.
- Art.3.3.6 : En cas d'écart constaté du nombre de courses réalisées supérieur à 5 % en plus du plafond cumulé par rapport à la prévision, une pénalité égale à 10 % du dépassement est appliquée sans mise en demeure. Ces dépassements se sont produits

<sup>14</sup> CCAP, art 2.1.1, version 2010.

sur plusieurs mois, mais ils n'avaient pas d'incidence puisque les plafonds annuels étaient loin d'être atteints. On n'a donc pas appliqué la pénalité, avec raison.

- Art. 3.3.7 : Les retards à l'heure convenue de prise en charge d'une course (avec la tolérance de quinze minutes qui y est attachée) donnent lieu à pénalité lorsque que leur nombre dépasse un seuil. Mais tous les véhicules ne sont pas encore équipés d'un pupitre électronique permettant d'enregistrer les temps d'arrivée aux rendez-vous, seule une partie le sont depuis février 2015, d'où le projet d'appliquer cette règle mais de manière nécessairement partielle.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD précise que : « *Le système d'aide à l'exploitation est opérationnel sur l'ensemble de la flotte composant le service depuis le 7 janvier 2015, date de la prononciation de la vérification de service régulier. Ainsi, en février 2015, tous les véhicules étaient équipés d'un pupitre. Toutefois, la formation des conducteurs et des régulateurs à ce nouvel outil s'est prolongée jusqu'en février - mars 2015.* »

- Art. 3.3.7 : Le temps d'attente précédant la réponse à l'appel d'un usager est mesuré et les dépassements au-delà d'un temps défini sont pénalisés, le fonctionnement du système de gestion de relation clientèle permet d'établir les dépassements. Cependant les appels non répondus ne sont pas sanctionnés, on peut donc éviter des pénalités en ne décrochant pas au-delà du temps maximal prescrit.
- Art. 3.3.8 : « *Pour tout manquement observé dans l'entretien des véhicules (non-respect des contrôles périodiques constructeur, des contrôles techniques, des réparations et des entretiens exigés au CCTP, etc...), il sera appliqué une pénalité de 100 € par véhicule et par jour de retard, jusqu'à la mise en conformité du matériel roulant.* » or il est difficile d'obtenir du transporteur une liste du parc de véhicules à jour du kilométrage ou des incidents et contrôles effectués, et il n'a jamais été fait de vérification sur pièce ou sur place permettant d'établir des faits de cette nature.

Il sera nécessaire de reprendre en détail la rédaction des documents contractuels avant le lancement de la procédure de renouvellement du marché. Il conviendrait en particulier de prévoir des pénalités dont les conséquences ne les rendent pas inapplicables et s'appuyant sur des faits mesurables.

**Recommandation 3 :** Procéder à la refonte complète des documents contractuels à rédiger pour la procédure de renouvellement du marché, tant pour faire évoluer les prestations que pour corriger les erreurs éventuelles figurant dans le cahier des charges en vigueur.

## 2. MAITRISE DES RISQUES : PARVENIR À ÉQUILIBRER LA PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES

### 2.1. La gouvernance est complexe et imprécise

#### 2.1.1. Une trop grande dilution des responsabilités au sein des services départementaux

Le marché PAM 75 est un marché de transport, et à ce titre il a été confié à la direction des déplacements (DVD), mais les prestations qui sont réalisées par ce moyen sont de nature sociale et s'adressent à des populations qui relèvent de l'action de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

De ce fait, ces deux directions sont chargées d'en assurer le suivi, chacun dans son champ d'activité, et l'arrêté définissant les règles d'accès et de fonctionnement du service, relevant d'une compétence donnée au Maire par délibération du Conseil de Paris, est signé conjointement par les deux directeurs.

A la DASES revient, plus généralement, de déterminer le contenu des prestations, définir les règles d'inscription des ayants droit, instruire les demandes de dérogation, se prononcer sur les évolutions du service ou approuver les actions de communication proposées par le titulaire.

La DVD est responsable de l'exploitation du service. Le règlement d'exploitation et le tarif public relèvent de son initiative. Elle est responsable du marché, de sa passation en lien avec la direction des finances et des achats, et de son exécution. A ce titre elle approuve les projets d'investissement, contrôle et paye les prestations et applique les pénalités. Son budget porte les crédits de fonctionnement nécessaires pour la rémunération du titulaire et les investissements subventionnés, perçoit les participations du STIF et de la RIF ainsi que les recettes des usagers. La régie externalisée de recettes et d'avance lui est rattachée.

Il existe ainsi une séparation de fait entre le prescripteur et le payeur qui peut donner lieu à une moindre maîtrise de la dépense ou des contraintes liées à la conduite du marché. Les crédits en dépenses affectés au dispositif PAM et les prévisions de recettes sont en effet entièrement portés sur le budget départemental de la DVD.

Tableau 5 : Prévision de dépenses PAM, budget de fonctionnement 2015

	Montant hors taxe, prix révisés
Centre de réservation et exploitation	3 183 751 €
Régie PAM	98 309 €
Service de transport (courses)	10 367 281 €
Indemnités DPI + annulations hors délai	445 274 €
Provision évolution des logiciels	50 000 €
Marché de contrôle du service PAM 75	154 838 €
<b>BUDGET dépenses HT chap. 611</b>	<b>14 299 453 €</b>

Source : DVD/SD

Tableau 6 : Crédits inscrits au budget d'investissement

	Achat de véhicules	Informatique embarquée	Total	Subvention RIF achat de véhicules	Subvention STIF informatique embarquée
<b>2012</b>	498 280 €		<b>498 280,42</b>		
<b>2013</b>	178 108 €	63 400 €	<b>241 507,70</b>		
<b>2014</b>	217 064 €	126 800 €	<b>343 864,00</b>	223 000 €	45 000 €

Source : DVD/SD

Le dispositif est placé sous la tutelle de l'adjoint à la Maire chargé des déplacements et des adjoints en charge des personnes handicapées et des personnes âgées. La mission a sollicité les cabinets de ces trois élus afin de recueillir leurs attentes sur la conduite de l'audit, seul le cabinet de l'adjoint chargé du handicap a répondu à sa demande. Les cabinets de l'adjoint chargé des déplacements et de l'adjointe chargée des personnes âgées ont indiqué ne pas avoir d'attentes particulières sur cet audit.

Une commission de suivi a été créée en 2011 pour prendre la suite de la commission d'évaluation et du comité des usagers qui avaient été installés avec la délégation de service public, elle fonctionne comme un lieu d'information et d'échanges sur le fonctionnement du service. Elle est en outre chargée de :

- L'examen des demandes de dérogations d'accès au service de transport PAM ;
- L'étude des appels de sanctions prononcées par l'exploitant et la mise en œuvre des décisions d'exclusion du service des usagers ne respectant pas les règles ;
- La communication d'une évaluation annuelle du dispositif sur la base des éléments fournis par le titulaire du marché de contrôle et du bilan annuel du titulaire du marché de transport ;
- L'écoute des usagers et de leurs familles concernant le fonctionnement du dispositif.

La commission est présidée par M. Bernard Jomier, adjoint à la Maire de Paris chargé des questions relatives à la santé, au handicap et aux relations avec l'Assistance Publique. Elle comporte douze membres avec voix délibérative : les cabinets des trois élus intéressés par le dispositif<sup>15</sup>, un représentant de la MDPH, deux représentants de la sous-direction de l'action sociale et un représentant de la DVD ainsi que cinq représentants des usagers de PAM tirés au sort parmi les personnes volontaires. On y trouve également sept membres ayant voix consultative dont 4 représentants des associations de personnes en situation de handicap (moteur, non ou malvoyants, mental, psychique) et un représentant du CODERPA ainsi que les titulaires du marché PAM 75 et du marché de contrôle. A leur demande la Région Ile-de-France et le STIF peuvent assister à cette commission.

En formation restreinte, elle étudie les demandes de dérogations d'accès au service et les validations ou les appels de sanctions ne justifiant pas une décision de la formation plénière. A ce jour, elle s'est prononcée sur quelques demandes de dérogation et n'a pas été saisie en appel de sanction.

<sup>15</sup> Adjoints à la Maire de Paris chargés :

- de toutes les questions relatives à la santé, au handicap et aux relations avec l'Assistance Publique - hôpitaux de Paris ;
- de toutes les questions relatives à la solidarité, aux familles, à la petite enfance, à la protection de l'enfance, à la lutte contre l'exclusion, aux personnes âgées ;
- de toutes les questions relatives aux transports, à la voirie, aux déplacements et à l'espace public.

### 2.1.2. La DASES ne s'implique pas suffisamment par manque de moyens

Paradoxalement, au sein des services administratifs, la charge de travail des personnels est concentrée à la DVD pour le pilotage du marché, en particulier sous ses aspects technique et financier (organisation du S.I., achat des véhicules, suivi budgétaire, discussion des avenants et transactions, marché de contrôle, préparation des délibérations, contentieux de la facturation...) qui utilisent environ deux équivalents temps plein, alors que la DASES n'en mobilise qu'un quart pour suivre ce dossier, ce qui est sans doute insuffisant.

La mission a rencontré les personnes chargées du dossier à la sous-direction de l'action sociale. Le dossier est suivi par le bureau des actions en direction des personnes handicapées (BADPH) qui dispose de peu de moyens pour répondre à cette mission en sus des autres tâches qui lui incombent. Le secrétariat de la commission et les relations avec les représentants des usagers utilisent la plus grande part du temps qui y est consacré.

La DASES n'a pas été associée à la conception ou l'analyse des offres du marché en 2009 et ne prévoit pas de le faire lors de son renouvellement. Le BADPH participe cependant au comité de suivi qui réunit sur un rythme quasi-mensuel l'administration et l'exploitant du service.

Il n'est pas impliqué non plus dans la gestion du marché de contrôle et, bien qu'il soit destinataire des analyses réalisées par le prestataire, il ne dispose pas des moyens nécessaires à leur étude et à la production de propositions d'actions destinées à corriger les problèmes rencontrés. Il est par contre destinataire d'une partie des réclamations, lorsque celles-ci ne sont pas traitées directement par l'exploitant, et s'assure de la réponse.

Il faut regretter que, pour la réalisation de ces tâches, ce bureau ne soit plus associé au bureau des actions en direction des personnes âgées, comme cela a été le cas dans le passé, puisque la moitié des utilisateurs de PAM 75 relève de la compétence de ce dernier.

Les conséquences de la faiblesse relative de l'implication de la DASES sur ce dossier peuvent être illustrées par deux exemples :

- L'exploitant ayant demandé que les temps de retard tolérés des usagers soient réduits de 15 à 10 minutes<sup>16</sup> de manière à limiter les attentes des conducteurs qui peuvent se répercuter sous forme de retards cumulés sur les courses suivantes. Cette proposition a été portée par la DASES devant les représentants des usagers qui s'y sont opposés et la modification n'a pas été introduite. Il est regrettable que les conséquences de cette règle n'aient pas pu être analysées plus finement pour en évaluer les conséquences et débattre, avec ces représentants ou au sein de la commission plénière, des gênes occasionnées et de leur coût en regard du nombre et du type de courses concernées.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD précise : « *qu'en commission plénière du 3 octobre 2013, la perspective d'évolution du règlement PAM 75 a été évoquée devant les représentants des usagers. Il a été convenu qu'une analyse fine de la situation actuelle en termes de ponctualité était indispensable pour ajuster au mieux ces règles. Cette étude, basée sur les données issues du système d'aide à l'exploitation, sera menée au cours du 3ème trimestre 2015. L'objectif est de proposer aux usagers, lors de la prochaine commission plénière en fin d'année 2015, une évolution du règlement motivée par des données chiffrées.*

<sup>16</sup> Il s'agit d'une disposition spécifique au règlement parisien, le règlement régional indique que « *en cas de retard de l'utilisateur supérieur à 5 minutes le trajet peut ne pas être assuré afin de garantir la ponctualité des courses suivantes* » (article 4.2.1).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES indique que « *Sur la proposition de réduction de 15 à 10 minutes de l'intervalle toléré de retard des usagers : cette proposition avait été faite aux usagers lors de réunions de travail DASES/représentants des usagers et évoquée en commissions plénières du 3 octobre 2013 et du 16 octobre 2014.*

*Les représentants d'usagers n'y étaient pas opposés sur le principe, conscients de l'enjeu en termes de ponctualité des courses suivantes. Ils avaient légitimement fait preuve de vigilance quant à l'introduction d'une mesure qui changerait les usages en place, et demandaient des garanties sur la ponctualité des véhicules. Il avait été convenu que cette proposition serait étudiée au vu des statistiques de ponctualité qui seraient rendues disponibles par le SAEIV (Service d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs) mis en place en février 2015. Le sujet sera réexaminé à la lumière de ces éléments et représenté à la commission plénière de fin d'année 2015.*

*La DASES apportera son concours à l'analyse de ces données et aux enseignements qui en seront le cas échéant tirés concernant la révision des obligations des usagers. »*

- *Le CCTP du marché PAM 75, art. 4.4, prévoit que « le représentant du Pouvoir adjudicateur et le Titulaire établissent en concertation le plan de communication et définissent notamment les vecteurs, le calendrier, le contenu de ces actions de communication. Le Titulaire prend en charge les dépenses relatives à ces actions. » Ce dernier a transmis un plan de communication début 2014 et il a été indiqué à la mission par le BADPH, logiquement associé à cet aspect du marché, que « Le plan de communication de la SOMAP - vers les usagers, les partenaires, le public susceptible d'utiliser ce service- a été vu et il leur a été demandé de le retravailler pour le simplifier, préciser, limiter pour mieux prioriser en fonction des objectifs. Cette proposition n'était pas chiffrée et les services auraient eu de la peine à réagir et à suivre à une telle multiplicité d'axes de communication. » Toutefois, un an plus tard ce plan, qui paraissait au demeurant cohérent et réalisable sans difficultés, n'avait toujours pas été validé, bien que les actions proposées soient dans les faits largement mises en œuvre par le titulaire.*

Le sérieux et la compétence des personnels ne sont pas ici en cause. Il n'y a pas eu de précisions formelles sur la répartition des responsabilités sur ce dossier et les interventions des deux directions se font en fonction des sujets, mais aussi de la réactivité nécessaire et des responsabilités envers les prestataires dictées par les règles contractuelles, au risque de lacunes dans les processus de décision. La DVD est en général la plus sollicitée.

*En réponse au rapport provisoire, la DASES indique « sur le plan de communication : le document a fait l'objet d'une présentation mi 2014 lors d'un comité de suivi. La DASES et la DVD avaient effectivement demandé au titulaire du marché de le retravailler et de le rendre plus lisible, ce qui a été fait. Le BAPH est désormais sollicité sur les actions de communication qui découlent de ce plan et en assure la validation de manière spécifique (exemple : validation d'articles pour la lettre d'information ou publications externes, mises à jour du site internet, demande d'accord pour présence du PAM à des événements...). »*

Il est apparu à la mission que la DASES n'apporte pas suffisamment d'éléments susceptibles de mieux orienter l'évolution des prestations, en particulier en procédant à une analyse régulière et approfondie des données relatives aux ayants droit et aux courses réalisées, en recueillant des informations sur les besoins des établissements relevant de ses compétences qui ont recours au PAM, en pilotant les enquêtes annuelles auprès des usagers prévues au règlement régional et en procédant à l'examen critique de l'évolution des indicateurs de qualité du service pour en dégager des axes d'amélioration en lien avec les représentants des usagers.

*En réponse au provisoire, la DASES précise que « les enquêtes annuelles évoquées par le rapport n'ont pas vocation à être pilotées par la DASES puisque selon le règlement régional, c'est au titulaire du marché (centre de réservation) d'interroger les usagers*

*et d'en transmettre les résultats au Département. Mes services sont en revanche mobilisés pour assurer l'exploitation des résultats et le cas échéant la réorientation du service rendu. »*

Par ailleurs, le montant des crédits affectés à ce service sont importants et pourraient être reportés sur d'autres actions en direction des personnes âgées ou handicapées qui relèvent de l'appréciation de la DASES. Il ne serait, de plus, pas anormal de prendre en compte l'existence de dépenses PAM pour les usagers qui sont transportés vers des établissements qui ont recours à ce service lorsque ces établissements reçoivent des dotations départementales, encore faudrait-il faire en sorte que l'information soit disponible et exploitée.

*En réponse au rapport provisoire, la DASES indique que sur « Les modalités d'un renforcement du rôle de la DASES dans l'analyse des catégories d'usagers et Leurs besoins, devront effectivement être étudiées avec une mobilisation de l'ensemble des données existantes. Plus généralement la DASES s'attachera à jouer pleinement son rôle d'appui, la DVD restant cheffe de file pour l'élaboration du marché et son suivi. Il est à noter que, compte tenu du contexte budgétaire, les moyens resteront probablement au niveau observés aujourd'hui. »*

**Recommandation 4 :** Renforcer le rôle de la DASES dans l'analyse des catégories potentielles d'usagers et leurs besoins. Préciser la répartition des responsabilités sur la conduite du marché PAM 75 par note de service.

## **2.2. L'offre manque de souplesse**

### **2.2.1. Le choix de la flotte de véhicules repose sur des règles trop rigides**

*Le règlement régional prévoit que « les véhicules utilisés pour le service doivent pouvoir assurer le transport d'au moins une personne en fauteuil roulant en toute sécurité (...) Toutefois, en fonction de la structure du parc et de la typologie des handicaps des ayants droit du service, le Département peut autoriser son exploitant à s'équiper en matériel non spécifique à l'utilisation des fauteuils roulants dans la limite de 40% du parc. Ces véhicules devront présenter des caractéristiques favorables à l'accessibilité pour tous les autres types de handicaps. »*

Cette disposition rejoint la réglementation en vigueur. L'arrêté du 23 août 2013 relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur des catégories M1 et N1 indique tout d'abord à ce sujet que les flottes des services publics de transport de personnes, dont les services de transport à la demande tels que PAM, doivent respecter des prescriptions techniques : « Les véhicules de catégorie M1 sont conformes aux dispositions prévues à l'appendice 3 de l'annexe XI de la directive 2007/46/CE susvisée et aux points 1 à 2-6 et 2-9 de l'annexe du présent arrêté. Les véhicules de catégorie N1 sont conformes aux dispositions des points 1, 2-1 à 2-10 de l'annexe du présent arrêté. »

Le point 1 de l'annexe s'applique aux véhicules aménagés pour être accessibles aux personnes à mobilité réduite autres que les utilisateurs de fauteuil roulant (UFR).

Le point 2 de l'annexe s'applique aux véhicules aménagés pour être accessible aux utilisateurs de fauteuil roulant, ses subdivisions 2-1 à 2-10 indiquent les prescriptions applicables respectivement pour une fourgonnette ou pour une camionnette.

Dès lors, tous les véhicules de la flotte du service PAM 75 doivent être accessibles aux utilisateurs personnes à mobilité réduite et doivent donc être aménagés à cette fin. Les véhicules de type fourgonnette Kangoo doivent être conformes aux points 1 à 2-6 et 2-9 de

l'annexe de l'arrêté du 23 août 2013 précité et les véhicules de type camionnettes Master doivent être conformes au point 1 et aux points 2-1 à 2-10.

Les véhicules aménagés pour les utilisateurs de fauteuils roulants non transférables (point 2 de l'annexe) doivent disposer d'un emplacement dégagé à l'arrière et d'une rampe d'accès ainsi que de dispositifs d'attache permettant de stabiliser le fauteuil dans l'habitacle. Le coffre est utilisé pour l'emplacement du fauteuil et le plancher arrière doit être surbaissé pour offrir une pente d'accès convenable.

Photographie 1 : Aménagements PMR sur véhicules



Siège rotatif abaissant

Véhicule UFR avec rampe d'accès

Les aménagements permettant d'assurer l'accessibilité d'un véhicule pour les PMR peuvent être également destinés à des personnes qui se déplacent sans fauteuil (point 1 de l'annexe) mais peuvent avoir des difficultés de mobilité importante, les utilisateurs de déambulateur par exemple, ou aux utilisateurs de fauteuil pliant, peu confortable dans un véhicule, qui préfèrent être transférés sur un siège passager. Pour ces personnes il est nécessaire de disposer d'un siège mobile, pivotant et s'abaissant vers l'extérieur.

L'utilisation de ce type d'aménagement peut mieux répondre aux besoins de certains usagers que les véhicules avec rampe d'accès. Par ailleurs, cela permet de conserver l'usage du coffre et de la banquette arrière. Les économies d'investissement ne sont pas considérables, mais l'aménagement UFR est plus coûteux, la différence de prix, est environ d'un tiers, hors véhicule. L'avantage de cette possibilité est de permettre d'avoir recours à une gamme plus large, les fauteuils rotatifs s'adaptent sur presque tous les modèles, ils peuvent être facilement déposés pour rendre aux véhicules leur état d'origine à moindre frais, ce qui en facilite la revente.

Le principe avait été prévu par la DSP d'équiper 100% des véhicules UFR, puis un assouplissement avait été inscrit dans le marché (CCTP, art. 5.4.1): « *Pendant la durée du marché, au moins 60 % du parc de véhicules affectés au service sera équipé de manière à assurer le transport des personnes en fauteuil roulant.* ». L'avenant de décembre 2014 est revenu aux dispositions d'origine en indiquant que « *En application de l'arrêté ministériel du 23 août 2013 (...) tous les véhicules affectés au service PAM 75 et exploités par le titulaire seront accessibles aux usagers en fauteuil roulant.* » ce qui a été traduit par l'installation de rampes sur tous les véhicules, cette formulation permet pourtant l'utilisation de véhicules aménagés avec un siège rotatif puisque les utilisateurs de fauteuil transférables peuvent les utiliser.

**Recommandation 5 :** Introduire dans la flotte des véhicules aménagés selon les règles prescrites au point 1 de l'annexe de l'arrêté du 23 août 2013 relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFA indique que : « *Alors que l'arrêté du 23 août 2013 semble impliquer l'installation à la fois de rampes d'accès et de sièges rotatifs abaissants dans chaque véhicule, le risque juridique lié au non-respect de cet arrêté doit être mis en balance avec les surcoûts afférents.* »

La mission précise que la recommandation 5 découle de la possibilité ouverte par l'arrêté du 23 août 2013 selon laquelle il est possible d'utiliser deux types de véhicules aménagés et non pas de cumuler les deux types d'aménagements dans un même véhicule. Sa mise en œuvre aboutirait à des dépenses moindres.

### **2.2.2. Des règles de réservation contraignantes associées à la possibilité de refus donnent lieu à des stratégies de contournement**

La question de la disponibilité du service est complexe. Si l'on peut souhaiter que les besoins des ayants droit soient globalement couverts et déplorer la baisse du nombre de courses venue contrarier à partir de 2010 la croissance constatée pendant la période précédente, un excès de fréquentation pourrait s'avérer difficile à gérer puisque l'aide apportée par le STIF et la région est plafonnée.

Si l'objectif de 500 000 courses envisagé en 2010 avait été tenu, le plafond aurait été dépassé. A l'avenir, le résultat de la consultation de 2016 pourrait aboutir à diminuer sensiblement le nombre de courses réalisables avec les crédits actuellement ouverts par les partenaires puisqu'il s'agit d'un maximum budgétaire et que le nombre de courses réalisables est fonction des prix du marché<sup>17</sup>.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD précise que : « *Dans le cadre du renouvellement de la convention tripartite de financement du service, la DVD a sollicité, par note en date du 19 juin 2015, le STIF et la RIF pour une révision à la hausse du plafond de la subvention. Cet ajustement est motivé par la progression continue de la fréquentation et du surcoût des prix de courses induit par le programme de sortie du diesel. La DVD est en attente d'un retour des deux financeurs.* »

Le CCAP du marché en cours (art. 3.3.6) prévoit que l'exploitant est tenu de dimensionner son service en respectant ses engagements et en tenant compte du montant plafond des courses, notifié par le représentant du pouvoir adjudicateur.

En vue de réguler la demande par rapport au plafond fixé par les organismes financeurs, le titulaire fournit avant le 1er janvier de l'année une répartition du montant du plafond actualisé réparti sur les 12 mois de l'année. A ce plafond est associé un nombre de courses selon une répartition proposée par le Titulaire. L'administration peut modifier les objectifs ainsi fixés. En cas d'écart constaté supérieur à 5% du plafond cumulé par rapport à la prévision, une pénalité égale à 10 % du dépassement est appliquée sans mise en demeure.

Le Titulaire doit assurer une régulation des demandes des ayants droit non prioritaires en tenant compte de cette commande.

La gestion des refus est encadrée par ailleurs et des pénalités sont prévues en cas de non-respect de l'obligation fixée à l'article 5.1 du CCTP : « *Sauf cas dûment constaté et assimilable à la force majeure, le Titulaire ne peut pas refuser l'exécution d'une course au-delà d'un seuil maximal de taux de refus tel que défini à l'article 4 du CCAP.* »

<sup>17</sup> La convention de financement s'achèvera avec le marché en cours et devra être renégociée, le montant des subventions des partenaires du département pourrait alors être réajusté.

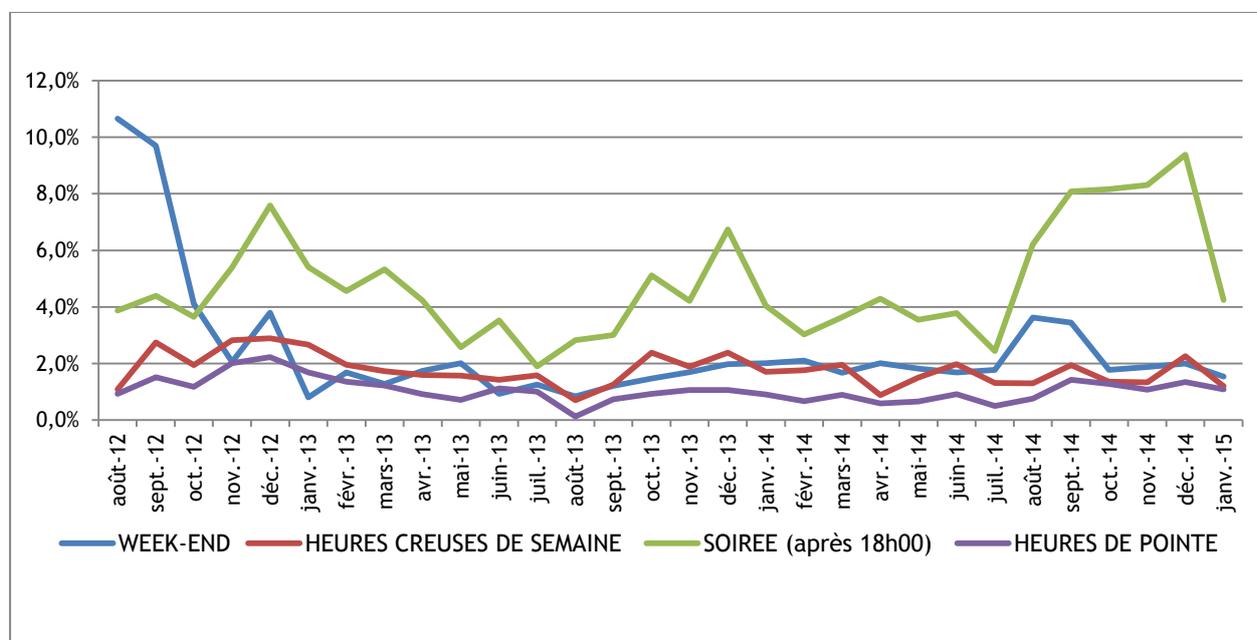
Sont comptabilisées comme un refus l'impossibilité de satisfaire une demande prioritaire ou l'impossibilité de satisfaire un client non prioritaire, en dehors des tranches horaires d'heures de pointe, dans une fourchette de +/- 90 minutes autour de sa demande<sup>18</sup>.

Les taux de refus mensuels ne doivent pas dépasser les seuils suivants :

- 5 % en heures de pointe (7h-10h et 15h-18h) du lundi au vendredi
- 2 % en soirée après 18h00 et les samedis et dimanches
- 0 % en heures creuses de semaine (avant 7h et 10h-15h)

L'indicateur de refus est la comparaison, dans une plage horaire définie, entre le nombre de demandes pour lesquelles il n'est pas possible de donner suite faute de moyens disponibles et le nombre total de demandes auxquelles il faudrait donner suite (c'est à dire le nombre total de demandes régulières parvenues au Centre Départemental de Réservation et d'Exploitation).

Graphique 6 : Évolution des taux de refus entre août 2012 et décembre 2014



Source : DVD/Agence de la mobilité

Les taux de refus n'ont été comptabilisés qu'à partir d'août 2012, pour des raisons techniques de recueil des données. On constate que les refus en heure de pointe sont assez réduits, inférieurs au taux toléré mais rarement nuls. Les contrôles introduits en 2012 semblent avoir eu un effet sur les taux du week-end, mais les refus de soirée sont beaucoup moins bien maîtrisés. Enfin, il est paradoxal d'avoir des refus en heures creuses alors que les véhicules sont peu sollicités. Globalement les refus représentent 3 % des courses et annulations hors délais.

La productivité serait-elle insuffisante pour absorber les refus ? L'analyse des courses réalisées en janvier 2015, qui est un mois de fréquentation ordinaire, montre que les quelque 190 conducteurs réalisent sept courses quotidiennes en moyenne dont 2,4 sont groupées ; ils effectuent donc entre quatre et six sorties par jour. Sur la même période,

<sup>18</sup> Il faut noter que tout usager ayant subi plus de trois refus consécutifs devient prioritaire pour le CDRE selon une règle d'usage indiquée à la mission.

les véhicules utilisés régulièrement<sup>19</sup> réalisent en moyenne cinq courses par jour. Cela paraît peu, mais il faut tenir compte de la répartition des courses dans la journée.

Il y a une très grande concentration des courses sur les heures pleines, mais ce sont aussi les tranches horaires pour lesquelles l'essentiel des courses regroupées sont réalisées. Ceci explique sans doute la mobilisation des conducteurs sur ces heures et en conséquence, leur indisponibilité sur les autres plages horaires sur lesquelles s'effectuent les pauses réglementaires.

Par ailleurs, on a analysé le lien entre les véhicules et les conducteurs, le fait qu'un conducteur soit attaché à un véhicule pouvant nuire à la productivité. Ce lien se révèle très minoritaire : sur 184 conducteurs, seuls 39 n'ont conduit qu'un véhicule en janvier 2015, 67 en ont conduit plus de cinq et 48 plus de dix.

**Tableau 7 : Courses réalisées, par tranches horaires en janvier 2015 (avec sous-traitance)**

Lecture (case fléchée) : le 06/01/2015, 11 courses débutant entre 6h et 6h59 ont été effectuées par PAM 75, en propre ou en sous-traitance.

Tranches horaires regroupant les courses dont le début est inscrit pendant une même heure (tranche 8 = courses débutant entre 8h et 8h 59mn)																									
Dates	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	Total par jou
W.E. et congés scol.																									
01/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	5	4	3	20	25	18	9	13	11	22	18	17	7	7	4	4	3	190
02/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	26	31	23	23	22	17	31	27	23	37	45	15	11	7	3	6	1	348
03/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	1	5	16	19	18	15	18	20	8	19	23	18	11	8	2	5	6	212
04/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	1	3	8	20	22	27	24	16	28	27	42	23	15	11	5	4	1	277
05/01/2015	0	0	0	0	0	0	7	82	237	106	49	39	39	51	52	76	262	94	53	15	10	5	4	1	1182
06/01/2015	0	0	0	0	0	0	11	79	269	91	66	41	44	59	46	95	266	114	50	13	13	7	3	3	1260
07/01/2015	0	0	0	0	0	0	9	73	228	102	51	36	68	85	59	65	185	106	42	19	6	11	6	1	1152
08/01/2015	0	0	0	0	0	0	10	76	251	105	56	43	35	79	48	90	271	104	49	19	13	5	4	0	1258
09/01/2015	0	0	0	0	0	0	8	77	233	86	38	38	44	67	84	84	162	67	33	11	4	5	2	5	1048
10/01/2015	1	0	1	0	0	0	0	4	16	22	30	26	27	38	36	21	35	32	17	17	5	0	7	4	339
11/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	3	1	8	23	23	18	12	14	9	21	19	21	6	7	7	4	2	198
12/01/2015	0	0	0	0	0	0	10	82	244	101	62	41	39	56	51	85	253	105	44	21	11	10	6	5	1226
13/01/2015	0	0	0	0	0	0	11	89	252	107	49	53	44	69	63	93	266	108	52	14	14	6	4	1	1295
14/01/2015	0	0	0	0	0	1	7	75	244	89	56	46	65	94	45	74	223	94	56	21	10	9	4	2	1215
15/01/2015	0	0	0	0	0	0	5	85	231	95	66	39	32	81	48	86	280	98	58	19	12	4	6	8	1273
16/01/2015	0	0	0	0	0	0	8	90	240	90	43	39	53	74	102	100	197	89	34	15	5	5	5	3	1192
17/01/2015	0	0	0	0	0	0	1	3	15	22	43	30	30	29	36	21	32	36	26	15	7	3	9	9	367
18/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	4	4	12	26	42	33	26	35	19	33	48	28	10	8	7	2	1	338
19/01/2015	0	0	0	0	0	0	8	79	241	109	60	36	41	63	44	94	267	109	51	19	11	4	6	3	1245
20/01/2015	0	0	0	0	0	0	12	83	257	89	50	42	44	66	56	103	292	100	55	24	15	9	7	7	1311
21/01/2015	0	0	0	0	0	1	8	86	242	95	57	49	67	98	43	70	213	105	46	24	10	8	6	2	1230
22/01/2015	0	0	0	0	0	0	9	84	254	104	65	50	51	86	70	106	296	94	55	15	13	9	6	5	1362
23/01/2015	0	0	0	0	0	0	6	78	248	89	44	43	56	71	91	99	202	92	38	14	6	5	5	6	1193
24/01/2015	0	0	0	0	0	0	3	5	16	26	30	31	32	46	29	25	27	30	26	25	4	5	7	9	376
25/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	3	7	15	32	31	37	23	32	24	38	40	38	21	14	9	1	2	367
26/01/2015	0	0	0	0	0	0	4	79	252	104	42	39	41	57	53	80	271	102	52	21	11	7	3	1	1219
27/01/2015	0	0	0	0	0	0	8	83	253	99	55	39	44	54	53	109	273	105	52	13	15	19	6	4	1284
28/01/2015	0	0	0	0	0	1	7	83	239	94	59	45	77	104	42	65	209	94	47	27	7	12	6	2	1219
29/01/2015	0	0	0	0	0	0	6	77	265	101	69	40	49	75	60	76	262	106	54	18	21	9	7	6	1301
30/01/2015	0	0	0	0	0	1	6	83	239	83	46	39	47	80	89	101	194	75	39	20	8	17	6	7	1179
31/01/2015	2	0	0	0	0	0	2	6	11	23	32	28	37	33	29	11	37	36	22	14	4	7	5	11	350
Total par tranches	3	0	1	0	0	4	166	1684	5540	2117	1580	1138	1271	1758	1496	1961	5182	2330	1211	514	297	218	156	131	28006
% sur total courses	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	6%	18%	8%	5%	4%	5%	6%	5%	7%	18%	8%	4%	2%	1%	1%	0%		

Source : Base de transports consolidées PAM 75 de janvier 2015 / traitement IG

En regard de cette problématique des refus, on constate un taux de 20 % d'annulations de courses lié aux difficultés de réservation : un usager doit en effet réserver ses trajets à l'avance pour éviter des refus ou pour obtenir le créneau horaire qu'il demande, s'il n'est pas prioritaire, et certains usagers développent en réaction des stratégies de

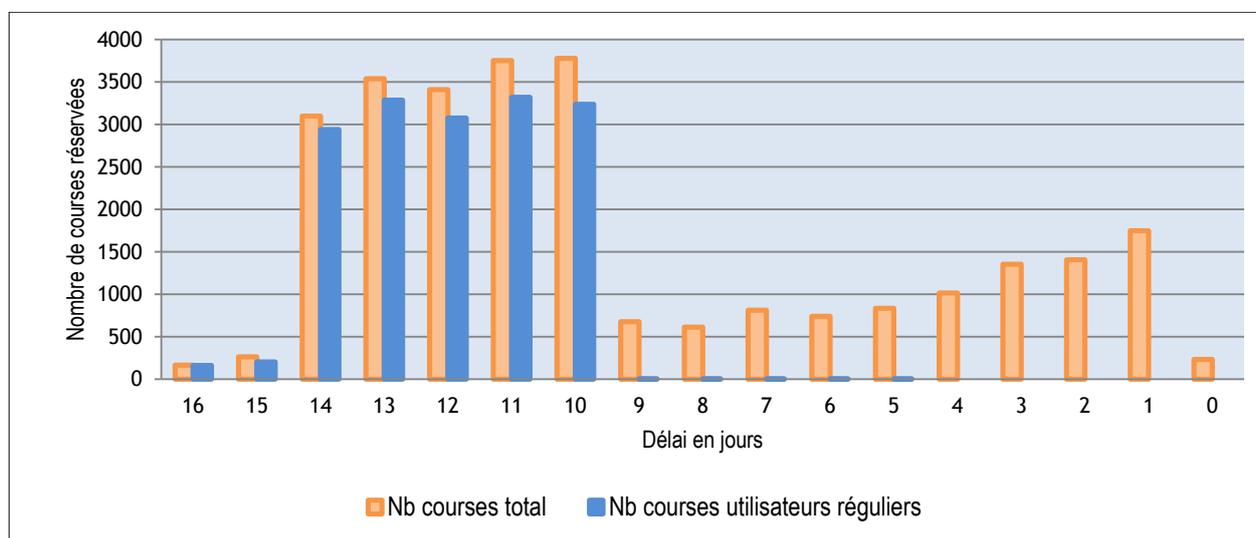
<sup>19</sup> 14 véhicules ont effectué moins de 30 sorties dans le mois : mise en réserve, indisponibilité, mise en service en cours de mois... Ils ne sont pas pris en compte ici bien que les causes de cette faible utilisation ne soient pas connues.

contournement de ces contraintes. Beaucoup prévoient donc, aussitôt que possible, des courses qu'ils ne réaliseront pas nécessairement mais pour lesquelles ils auront la garantie de disposer d'une réservation, qu'ils annuleront en temps et heure pour éviter les pénalités. C'est autant de créneaux bloqués qui génèrent des refus par la suite et compliquent la régulation.

Deux types de réponse peuvent y être apportés :

- Offrir une plus grande souplesse dans les délais de réservation, en particulier en ouvrant la possibilité de faire des commandes de course de dernière minute, ce qui demande une organisation spécifique avec une régulation en partie séparée du reste des courses, utilisant la sous-traitance ou des véhicules réservés au sein du parc pour des demandes du jour même, car la régulation, pour respecter les principes techniques d'organisation du service, doit être effectuée la veille du jour de réalisation. Cette prestation pourrait être attachée à des règles visant à éviter que les réservations qui peuvent être anticipées ne soient repoussées au dernier moment par négligence (Cf. partie 3.3.1 ci-dessous).

Graphique 7 : Délais de réservation des courses PAM (janvier 2015)



Source : Données SPL courses janvier 2015 / traitement IG

- Parallèlement, la pénalisation des multi-réservations pourrait être envisagée. Sur la base du constat d'un nombre régulier et excessif d'annulations un contact pourrait être pris avec l'utilisateur pour mieux comprendre ses motivations et éventuellement l'inviter à limiter ses réservations. Dans un deuxième temps, une suspension temporaire pourrait être appliquée ou des pénalités pourraient être facturées. Une autre voie consisterait à limiter le nombre de réservations qui peuvent être effectuées simultanément, variant en fonction du profil régulier ou occasionnel de l'utilisateur par exemple.

**Recommandation 6 :** Agir contre les excès d'annulations de course en offrant des possibilités de réservation plus souples tout en introduisant des règles visant à limiter le nombre d'annulations.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES indique que « *L'objectif d'assouplissement du système de réservation est partagé par la DASES sous réserve que le titulaire du marché puisse donner des garanties en termes de disponibilités pour les réservations de dernière minute.* »

## 2.2.3. L'uniformisation de la prestation de transport répond mal à la variété des besoins

### 2.2.3.1. Deux types d'utilisateurs aux besoins différents

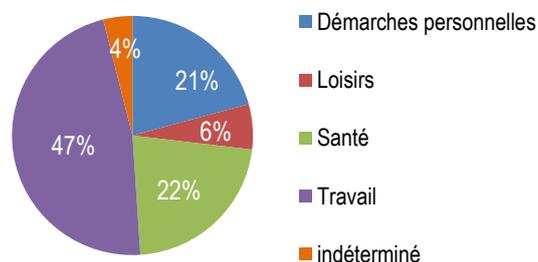
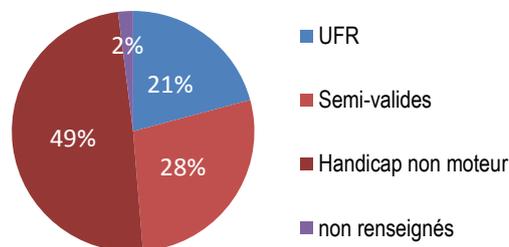
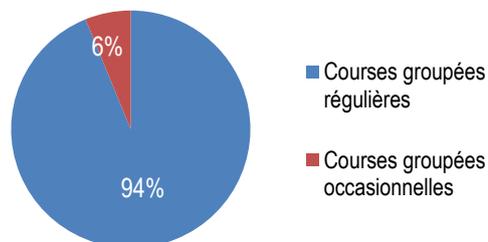
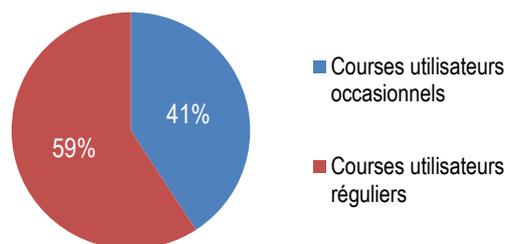
Le service s'est construit pour favoriser l'insertion des personnes handicapées ayant besoin de véhicules adaptés, prioritairement en leur offrant un transport vers leur lieu de travail. De ce fait, la logique de trajets réguliers prédomine dans le mode d'organisation de même que celle des horaires maîtrisés. Cependant, la répartition des courses présente une diversité plus grande<sup>20</sup>.

De fait, plus de la moitié des courses se font pour des utilisateurs réguliers, c'est-à-dire faisant des trajets à jours et heures fixes et qui réservent leurs courses au moyen d'un formulaire envoyé par courrier au minimum quinze jours avant la date du premier transport, toute modification devant également être signifiée par écrit dans le même délai.

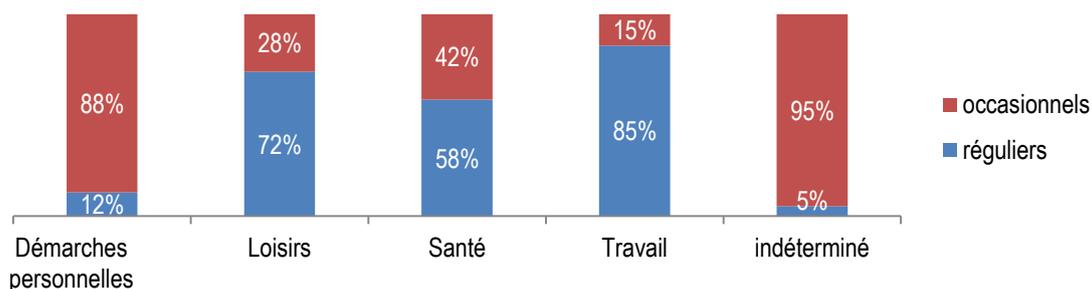
Un lien fort existe entre l'usage régulier du service et les trajets groupés, ce qui s'explique par les courses destinées à transporter des usagers ensemble vers un même établissement, de type centre d'aide par le travail ou établissement accueillant des personnes pour toute autre activité effectuée sur une base quasi-quotidienne. Ces courses groupées sont quasiment toutes des courses régulières.

La répartition des handicaps recensés apporte des informations importantes sur les besoins des usagers : les utilisateurs de fauteuil roulant en représentent le cinquième. Les usagers qui n'ont pas de handicap moteur invalidant effectuent la moitié des courses, ceci reflète la part importante des personnes souffrant de déficience mentale, cognitive ou psychique et des personnes âgées.

La répartition par motifs montre la prédominance des trajets pour le travail, la santé et les démarches personnelles. Les utilisateurs réguliers se déplacent en majorité pour leur travail, mais également vers des établissements qui organisent des activités d'insertion classées parmi les loisirs. Les utilisateurs occasionnels utilisent généralement le service pour des démarches personnelles.



<sup>20</sup> Les graphiques présentés dans cette partie ont été élaborés par la mission à partir d'une analyse des courses de janvier 2015 effectuée sur la base de données courses consolidée fournie par le titulaire du marché de contrôle.



Les courses réalisées pour des utilisateurs de fauteuil roulant restent minoritaires, confirmant la diversité des limitations à la mobilité parmi les usagers de PAM 75.

**Tableau 8 : courses nécessitant des véhicules aménagés UFR en janvier 2015**

Lecture (case fléchée) : le 05/01/2015, deux courses débutant entre 6h et 6h59 ont été réalisées pour des utilisateurs de fauteuil roulant

Tranches horaires regroupant les courses dont le début est inscrit pendant une même heure (tranche 8 = courses débutant entre 8h et 8h 59mn)																							
Dates	0	2	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	% total courses	
01/01/2015	0	0	0	0	1	0	1	7	7	5	3	6	2	7	4	10	3	1	1	2	1	32%	
02/01/2015	0	0	0	0	5	10	5	6	6	4	11	9	4	10	11	5	3	2	2	0	0	27%	
03/01/2015	0	0	0	0	0	6	9	5	8	8	3	2	6	10	5	6	3	1	3	1	36%		
04/01/2015	0	0	0	0	0	1	6	7	8	6	11	2	9	9	17	8	0	1	1	0	0	31%	
05/01/2015	0	0	0	2	16	27	25	11	6	8	12	9	19	34	25	24	6	2	2	2	0	19%	
06/01/2015	0	0	0	3	11	31	26	20	9	11	13	12	17	38	31	17	7	3	2	1	2	20%	
07/01/2015	0	0	0	4	12	35	26	14	7	13	11	14	19	32	34	21	6	0	4	1	1	22%	
08/01/2015	0	0	0	2	16	36	28	14	9	9	20	9	22	36	35	23	4	4	0	1	0	21%	
09/01/2015	0	0	0	2	13	34	30	11	10	11	9	8	10	24	26	16	6	1	1	0	1	20%	
10/01/2015	1	0	0	0	0	5	6	9	7	8	15	10	8	18	5	4	6	1	0	2	1	31%	
11/01/2015	0	0	0	0	0	0	4	7	3	5	0	2	2	5	7	9	1	0	4	2	0	26%	
12/01/2015	0	0	0	3	17	32	26	15	3	9	9	8	18	30	27	23	9	2	2	4	2	19%	
13/01/2015	0	0	0	3	18	28	32	18	16	8	16	16	19	33	29	19	6	2	1	2	0	21%	
14/01/2015	0	0	0	3	13	37	28	13	9	14	9	9	17	38	31	18	7	4	2	1	0	21%	
15/01/2015	0	0	0	1	19	35	29	17	6	7	17	10	24	39	29	28	7	5	1	1	4	22%	
16/01/2015	0	0	0	2	18	28	27	12	9	18	11	19	17	19	28	13	5	3	1	1	1	19%	
17/01/2015	0	0	0	0	1	5	4	17	4	9	12	7	7	12	11	10	4	3	1	3	5	31%	
18/01/2015	0	0	0	0	1	1	7	9	20	10	11	12	9	8	24	10	3	1	3	0	1	38%	
19/01/2015	0	0	0	2	17	29	32	11	6	8	15	5	16	36	30	22	6	3	1	3	3	20%	
20/01/2015	0	0	0	3	13	30	31	19	4	16	18	11	27	39	26	20	6	5	3	3	2	21%	
21/01/2015	0	0	0	2	15	38	21	12	16	15	9	9	14	36	34	19	7	3	2	2	1	21%	
22/01/2015	0	0	0	1	22	31	25	19	14	17	21	16	18	43	31	26	4	3	2	3	2	22%	
23/01/2015	0	0	0	2	15	32	25	14	10	16	13	13	17	23	26	19	3	3	1	1	2	20%	
24/01/2015	0	0	0	1	0	4	7	7	10	8	11	14	11	9	9	5	7	2	2	2	2	30%	
25/01/2015	0	0	0	0	0	2	4	13	7	11	7	11	5	19	14	12	6	4	4	0	1	33%	
26/01/2015	0	0	0	2	17	31	27	13	7	8	13	12	18	32	26	21	7	5	1	2	0	20%	
27/01/2015	0	0	0	3	13	28	24	17	8	11	13	13	28	38	25	23	3	3	5	3	1	20%	
28/01/2015	0	0	0	3	16	34	21	19	11	14	12	5	16	33	25	16	7	1	3	2	1	20%	
29/01/2015	0	0	0	1	15	39	25	18	10	12	18	10	17	36	36	22	8	9	4	3	4	22%	
30/01/2015	0	0	0	1	15	31	24	14	8	14	16	9	19	23	27	17	6	4	7	2	2	20%	
31/01/2015	1	0	0	0	2	1	7	12	6	8	10	7	4	13	6	6	6	0	3	1	5	28%	
% total courses	67%	0%	0%	28%	19%	13%	28%	29%	23%	25%	21%	20%	22%	15%	30%	41%	32%	28%	31%	34%	38%	22%	

Source : Base de transports consolidées PAM 75 de janvier 2015 / traitement IG

On trouve donc deux types d'usage principaux parmi les utilisateurs de PAM, les utilisateurs réguliers, qui fréquentent en général un établissement vers lequel ils sont transportés en groupe, et les utilisateurs occasionnels qui recourent à PAM pour des besoins divers de la vie quotidienne. Il existe sans doute une corrélation entre l'âge et le type d'usage, les utilisateurs réguliers étant plus nombreux à travailler et donc plus jeunes et à l'inverse les utilisateurs occasionnels seraient plus âgés, mais il n'a pas été possible de le vérifier ici.

Si une part importante des usagers de PAM bénéficie par ce service d'un transport répondant à des besoins de déplacement quasi-quotidiens liés à la fréquentation d'une structure d'accueil et d'insertion, ils effectuent environ la moitié des courses réalisées, une autre moitié relèvent de types d'usages qui s'accordent mal aux contraintes qui ont entraîné la construction du modèle PAM. Celui-ci s'est d'ailleurs adapté à cette évolution, par exemple en ouvrant en 2014 la réservation de courses occasionnelles la veille de leur réalisation.

D'une manière générale, les attentes des usagers portent aujourd'hui sur une plus grande souplesse, en particulier sur la prise en charge des retours ou la possibilité de déplacer tardivement une réservation, sans pénalité en cas de nécessité. Des exemples de situations pour lesquelles le retour est mal pris en charge sont celles de la consultation médicale pour laquelle l'attente n'est pas maîtrisable, ou le déplacement pour lequel PAM permet le trajet aller mais n'est pas en capacité d'assurer le retour à un horaire convenable.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « *vous présentez une analyse des courses par typologie d'utilisateur et motif, réalisée à partir des données du mois de janvier 2015. Il faut noter qu'au cours du mois de janvier 2015, deux facteurs importants ont pu avoir une légère influence sur les déplacements de cette première quinzaine : les conditions météorologiques très hivernales en début de mois et les attentats de la deuxième semaine.*

#### 2.2.3.2. La sous-traitance facilite l'ajustement du service

La sous-traitance n'est pas évoquée dans le règlement régional et elle est prévue par le CCTP du marché PAM 75 dans des termes habituels pour ce type de document : les sous-traitants doivent être acceptés par le pouvoir adjudicateur qui doit agréer les conditions de paiement de chaque sous-traitant. Pour des raisons tenant à l'impossibilité de respecter des modalités contradictoires d'application de la réglementation, le paiement direct des sous-traitants n'a pu être maintenu après avoir été demandée aux services du comptable public, ils sont donc payés directement par le titulaire.

La sous-traitance a été envisagée en début de marché comme un mode dégradé de réalisation des prestations dont il convenait de limiter l'usage. Dans son mémoire, l'exploitant indiquait vouloir en réduire l'utilisation progressivement en développant ses moyens propres. Le CCTP (art. 6) indique que « *Le Titulaire doit exécuter le service à l'aide de ses propres moyens en personnel, en matériel et en installations (notamment bureaux, vestiaires et espaces privatifs pour le stockage des véhicules)... Afin d'assurer la continuité du Service et, en outre, de faire face à un accroissement prévisible du nombre de courses au fil des mois de fonctionnement du Service, le Titulaire pourra avoir recours à des sous-traitants (autres services PAM, sociétés locales de taxis, associations spécialisées dans le transport des handicapés préalablement agréées par le Département), pour effectuer une partie des courses.* »

Les données relatives à la sous-traitance dont la mission disposait étaient limitées, cependant il a été possible de constater qu'en 2013 l'objectif était de confier 21 % des 430 000 courses prévues en sous-traitance, alors que le résultat atteint était de 18,6 % pour 293 000 courses réalisées. En 2014, l'objectif était une sous-traitance de 19 % pour 460 000 courses et le résultat 22,6 % de 301 500 courses. Le taux de sous-traitance mensuel varie entre des mois pouvant aller jusqu'à 25 % et le mois d'août où il varie autour de 6 %.

Le recours à la sous-traitance est d'abord une réponse à la saturation du service en heures pleines, marginalement elle est utilisée aux heures de début et de fin de service. Elle est peu utilisée aux heures creuses, entre dix heures et 15 heures, alors que ce sont des heures pour lesquelles les taux de refus sont plus importants qu'attendus (Cf. 2.2.2).

**Tableau 9 : courses réalisées par taxi uniquement, par tranches horaires en janvier 2015**

Lecture (case fléchée) : le 06/01/2015, 6 courses débutant entre 6h et 6h59 ont été réalisées en sous-traitance.

Tranches horaires regroupant les courses dont le début est inscrit pendant une même heure (tranche 8 = courses débutant entre 8h et 8h 59mn)																							
Dates	0	2	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	% total courses	
01/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	2	3	1	0	1	1	8%	
02/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	0	2	1	0	2	0	3%	
03/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	8	4	0	1	3	10	4	2	0	1	4	20%	
04/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	1	2	5	2	2	3	5	12	7	7	2	1	2	0	18%	
05/01/2015	0	0	0	2	22	57	15	3	1	11	4	1	7	27	15	9	3	2	0	0	0	15%	
06/01/2015	0	0	0	6	22	59	10	3	13	6	11	5	9	51	28	13	3	2	0	0	0	20%	
07/01/2015	0	0	0	0	15	47	3	1	4	15	8	2	7	29	16	11	5	1	3	2	0	14%	
08/01/2015	0	0	0	0	18	67	12	1	12	5	10	8	16	47	20	6	4	5	0	0	0	18%	
09/01/2015	0	0	0	1	17	55	6	1	2	6	6	17	16	18	12	2	1	0	0	0	2	16%	
10/01/2015	0	1	0	0	3	3	2	0	2	8	17	15	1	11	16	3	7	0	0	2	1	27%	
11/01/2015	0	0	0	0	2	0	0	5	1	0	3	1	1	5	3	3	1	1	1	1	1	15%	
12/01/2015	0	0	0	1	20	70	14	4	9	10	2	3	12	41	27	9	11	2	0	3	1	19%	
13/01/2015	0	0	0	5	24	65	19	1	8	11	9	4	14	47	22	10	2	1	1	0	0	19%	
14/01/2015	0	0	0	0	16	54	2	3	16	13	14	0	7	45	11	18	11	1	3	3	0	18%	
15/01/2015	0	0	0	1	13	46	3	2	6	1	5	3	13	55	33	12	8	3	0	3	3	18%	
16/01/2015	0	0	0	0	23	59	1	5	8	9	7	22	22	20	15	3	5	0	0	1	0	17%	
17/01/2015	0	0	0	0	1	1	1	12	15	14	6	8	6	9	12	15	8	0	0	4	7	32%	
18/01/2015	0	0	0	0	0	0	0	1	4	4	1	3	2	6	19	10	3	5	0	1	0	17%	
19/01/2015	0	0	0	1	17	53	26	2	2	4	8	2	14	47	27	14	9	4	1	1	0	19%	
20/01/2015	0	0	0	3	20	65	9	3	8	4	9	6	16	72	29	14	12	5	2	2	1	21%	
21/01/2015	0	0	0	0	14	48	4	2	7	11	9	2	9	33	29	18	13	5	3	4	1	17%	
22/01/2015	0	0	0	1	17	55	7	7	5	8	4	4	30	60	28	12	4	3	3	2	1	18%	
23/01/2015	0	0	0	0	19	62	5	1	4	10	13	15	18	35	21	9	1	0	1	2	3	18%	
24/01/2015	0	0	0	0	0	2	8	1	3	6	15	8	5	5	8	8	7	1	0	2	6	23%	
25/01/2015	0	0	0	0	0	2	2	5	2	2	3	6	9	8	17	14	12	4	1	0	0	24%	
26/01/2015	0	0	0	0	21	65	15	1	2	8	4	2	9	49	42	16	12	4	1	1	0	21%	
27/01/2015	0	0	0	1	20	50	21	2	9	10	7	2	18	59	24	14	8	2	5	4	3	21%	
28/01/2015	0	0	0	1	23	54	9	5	13	14	27	4	10	43	23	20	16	4	8	3	0	22%	
29/01/2015	0	0	0	1	18	73	11	2	6	17	10	10	20	26	38	20	9	12	4	3	1	24%	
30/01/2015	0	0	1	0	18	58	7	2	10	17	22	17	24	16	12	10	10	3	4	2	3	20%	
31/01/2015	1	0	0	2	2	1	4	4	6	16	15	9	0	5	25	9	4	0	1	0	4	29%	
%courses totales	33%	100%	25%	16%	23%	24%	10%	6%	16%	20%	15%	12%	16%	17%	25%	27%	40%	26%	20%	33%	36%	19%	

Source : Base de transports consolidées PAM 75 de janvier 2015 / traitement IG

On constate que le recours aux courses sous-traitées est plus fréquent pour les courses relevant des tranches tarifaires des courses moyennes et longues généralement utilisées pour les trajets interdépartementaux. On peut l'expliquer par le fait que le titulaire du marché remise tous ses véhicules dans la même zone géographique, il est donc en difficulté pour prendre en charge des demandes de courses éloignées de sa base pour lesquelles un autre transporteur peut répondre plus vite, à un coût moins élevé.

**Tableau 10 : Répartition des courses par tranches tarifaires en janvier 2015**

tranches tarifaires	1	2	3	4	total
<b>courses sous-traitées janvier 2015</b>	5155	372	64	14	5605
	92%	7%	1,14%	0,25%	100%
<b>courses en propre janvier 2015</b>	21375	368	69	9	21821
	98%	2%	0,32%	0,04%	100%

Source : Données SPL courses PAM 75 de janvier 2015 / traitement IG

Le recours à des transporteurs autres que le titulaire du marché est nécessaire, parce qu'il permet de répondre aux demandes lorsque les moyens de PAM 75 sont insuffisants et parce qu'il offre une certaine souplesse, permettant d'accepter des courses à des heures tardives ou matinales ou dont le trajet s'accorde mal aux contraintes de régulation.

On peut cependant s'interroger sur la forme que doit prendre ce recours à des prestataires secondaires. Il est proposé plus bas (Cf. 3.2.3) d'en faire un lot du marché en particulier pour satisfaire des demandes qui se heurtent aujourd'hui à des refus, mais aussi pour

bénéficiaire de tarifs moins élevés sur des trajets courts. L'objectif ne serait plus de chercher à réduire le recours à cette forme de réalisation du service mais de mieux la maîtriser.

Un lot spécifique permettrait aussi d'introduire des règles telles que la diffusion de l'information sur le service à l'intérieur des véhicules, voire une signalétique extérieure permettant aux usagers de mieux les repérer et d'appliquer les principes de prise en charge adaptée des usagers à mobilité réduite y compris l'annonce automatisée par messagerie de l'approche ou des retards ainsi que la fourniture d'un reporting précis sur les courses réalisées.

Cette nouvelle forme d'utilisation n'exclurait pas le recours à des courses sous-traitées à l'initiative du titulaire qui aura toujours besoin de faire face par ce moyen à des pics d'activité ou à des imprévus limitant sa capacité d'intervention. Par ailleurs, il y a parmi les sous-traitants actuels des sociétés spécialisés dans le transport des PMR équipées de véhicules aménagés qui réalisent peu de courses mais dont les prestations peuvent fournir un appui précieux en raison de leur savoir-faire spécifique.

### **2.3. Le Département est mal préparé au pilotage de la prestation**

#### **2.3.1. Le fichier des usagers n'est pas actualisé, ce qui ne permet pas son utilisation dans une logique d'adaptation du service**

Les différents contrôles et rapports d'activité demandés au titre du règlement régional applicable aux services PAM en région Ile-de-France, précisés ou complétés par ceux inscrits dans le marché de transport de personnes à mobilité réduite PAM 75 sont réalisés.

Cependant, alors que prévue à l'article 3.4 du CCAP, la mise à niveau du fichier client n'est pas régulièrement effectuée. Ainsi, en janvier 2015, le nombre de clients inscrits s'élève à 18 254, cumulant les années d'inscriptions depuis 2003, contre 2 731 usagers déclarés utilisateurs du service ce même mois.

Or, la radiation des ayants droit n'ayant pas utilisé le service PAM 75 pendant une durée continue d'un an est prévue par l'arrêté départemental DVD 75153 en application de l'article 1.4 du règlement régional.

L'absence de radiation implique donc que le fichier des inscrits, et partant les cartes PAM PASS d'accès au service, n'est pas actualisé constituant un risque d'utilisation par une personne autre que l'ayant droit initialement inscrit ou par un utilisateur ayant perdu sa qualité d'ayant droit, après un déménagement par exemple.

Une remise à niveau de ce fichier serait à réaliser avant l'échéance du présent marché sur une base établie en accord avec les services du Département qui pourrait être :

- si aucun voyage n'est intervenu dans les vingt-quatre derniers mois, décision de radiation ;
- si aucun voyage n'est intervenu dans les derniers douze mois, prise de contact avec les usagers pour comprendre le motif de désaffection, rappeler les possibilités offertes par le service, voire effectuer une nouvelle évaluation de leurs besoins. L'utilisateur pourrait alors être réinscrit ou confirmer son désintérêt. En l'absence de contact, la procédure de radiation serait appliquée.

La base des inscriptions au service PAM 75 porte toutes les informations demandées lors de l'inscription, sa réactualisation et l'analyse régulière des nouveaux entrants devraient ainsi favoriser l'amélioration du service rendu au fil de l'évolution de la situation des inscrits. Par ailleurs l'examen des données disponibles sur les courses permettra de mieux

comprendre les évolutions de la demande. Ces traitements devront faire l'objet d'une déclaration à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

Cette démarche permettrait, outre l'obtention d'un fichier à jour, d'anticiper de nécessaires évolutions et de développer une action de communication « marketing » visant à réactiver des contacts usagers perdus et permettrait l'analyse des besoins des usagers, à confronter aux enquêtes qualité de service menées par l'exploitant du service, aux réclamations reçues et à soumettre au débat des membres de la commission de suivi.

**Recommandation 7 :** Décrire les modalités et la cadence de radiation des usagers dans les obligations du titulaire du marché et y attacher des pénalités en cas de non-respect de ces règles afin de disposer d'une base des ayant droits actualisée.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que « *vous indiquez, à juste titre, la nécessité, d'ici la fin du présent marché, de procéder à une remise à niveau du fichier des usagers. Cette opération a été évoquée à plusieurs reprises lors des comités de suivi DVD/DASES/Titulaire. La DVD est en attente d'un retour de l'exploitant sur le nombre d'usagers n'ayant pas utilisé le service depuis 18 mois et plus. Un archivage de ces usagers sera réalisé d'ici la fin de l'année 2015.* »

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASES ajoute : « *La mise à disposition d'une base de données reflétant la file active est effectivement un enjeu majeur dans une optique de contrôle et d'analyse.* »

### 2.3.2. Des moyens mal adaptés pour un suivi dynamique du marché

#### 2.3.2.1. Le dispositif de contrôle est perfectible

L'exploitant du service PAM 75 doit rendre compte mensuellement de son activité<sup>21</sup>. Le Département, chargé par le règlement régional d'évaluer la qualité de service, a par ailleurs passé un marché de contrôle d'exécution des prestations en 2011, renouvelé en 2015. L'attributaire de 2011 a été reconduit lors du renouvellement jusqu'en 2017, il assurera donc le contrôle qualité pour une période couvrant deux marchés de transport successifs.

Ce titulaire peut se voir commander des prestations ponctuelles et doit fournir un rapport mensuel qui rend compte :

- De l'analyse de la base de données du transporteur avec la production d'une base de transport consolidée (BTC)<sup>22</sup>, permettant au Département :
  - de s'assurer que les courses facturées ont bien été réalisées et que la facturation, tant à l'utilisateur qu'au Département, est correcte ;
  - de s'assurer que les tarifs sont effectivement appliqués tant en terme de tranche horaire que tranche kilométrique ;
  - de s'assurer que les refus sont conformes aux prescriptions parisiennes sur le caractère prioritaire ou non de la demande de transport (Cf. 2.2.2) ;
  - l'analyse des annulations facturées ainsi que des déplacements inutiles (DPI) facturés et pénalisés<sup>23</sup> ;

<sup>21</sup> Article 4-2-3-1 §7, CCAP du marché PAM75

<sup>22</sup> S'y ajoute le contrôle de 200 factures usagers sélectionnées de manière aléatoire transmises par le transporteur.

- l'analyse des retards des véhicules ;
- l'analyse des réclamations.
- Des audits et contrôles chez le transporteur s'assurant du respect des engagements de qualité de service par le transporteur et portant sur :
  - des observations de terrain soit par un enquêteur embarqué soit depuis la rue ;
  - des écoutes des dialogues téléphoniques par sondage ;
  - des appels téléphoniques auprès des usagers à J+1 après le voyage sur la base d'un questionnaire validé par la collectivité.

L'exploitant établit de son côté des tableaux de bord mensuels ainsi qu'un rapport annuel.

Il apparaît des divergences entre les données établies par l'exploitant et celles des rapports de contrôle, or, la base unique de ces analyses est le fichier TITUS des données d'exploitation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD précise que : « *Depuis la mise en place du marché de contrôle, un travail d'analyse des divergences entre les deux rapports est mené par la DVD. Il a déjà conduit à la consolidation de certaines données et à l'évolution des présentations.* »

Ainsi, pour janvier 2015 l'exploitant annonce 28 006 courses réalisées, mais c'est par le prestataire du contrôle constate 27 426 voyages auxquels s'ajoutent les 580 déplacements inutiles, soit 2 % des voyages déclarés. Cette précision n'est pas fournie par l'exploitant dans le tableau de bord mensuel.

Pour la même période, l'exploitant annonce 6 727 annulations dont 1 502 hors délai, générant autant de pénalités, l'analyse mensuelle de contrôle en recense 7 646 et confirme les 1 502 annulations hors délai.

De même, alors que l'exploitant déclare 417 refus, le prestataire du contrôle en dénombre 663. La différence provient de la définition prise en compte. L'exploitant les comptabilise dans la stricte acception du cahier des charges sans en décrire les motifs tandis que le contrôleur retient tous les refus de courses intégrant les refus des usagers quand l'horaire proposé ne convient pas<sup>24</sup> et qu'aucune alternative ne peut être proposée.

Les états mensuels rendus par le transporteur et les vérifications effectuées par le titulaire du marché de contrôle fournissent à l'autorité organisatrice tous les éléments nécessaires permettant non seulement de suivre l'activité et la conformité des prestations, mais aussi d'esquisser les tendances prévisionnelles, marges de progression ou points à surveiller, dès lors que les données issues de ces deux sources sont concaténées dans un tableau de gestion.

Il conviendrait en priorité, pour y parvenir, de modifier certains critères ou valeurs de taux de conformité, de stabiliser les éléments fournis d'une année sur l'autre par l'exploitant pour constituer des séries homogènes, de détailler les éléments de rendu attendu et de

<sup>23</sup> Les pénalités sont dues lorsque l'utilisateur prévient le centre de réservation d'une annulation dans un délai inférieur à vingt-quatre heures avant la course ou ne se présente pas au rendez-vous fixé générant ainsi un DPI facturé au double du tarif.

<sup>24</sup> L'horaire, pour les courses non-prioritaires, peut varier de plus ou moins 90 minutes par rapport à l'horaire souhaité par le voyageur qui n'est pas renseigné, ni l'horaire proposé. Ainsi il est impossible de savoir à quel niveau de satisfaction ou d'insatisfaction, le client se situe. Ces refus n'entraînant pas pénalités, l'exploitant est peu stimulé.

fournir des précisions sur les réclamations concernant la facturation en nombre et non en valeur.

Capture écran 3 : Analyse des annulations janvier 2015

	De 0 à 10 km	De 10 à 30 km	De 30 à 50 km	Plus de 50 km	(vide)	Total général	
Annulée à la demande de l'AO (AF)	61	2				63	Annulations hors délais facturées aux usag
Annulée à la demande des parents (AF)	115					115	Annulations hors délais facturées aux usag
Annulée à la demande du client (AF)	1299	18	6	1		1324	Annulations hors délais facturées aux usag
Annulée à la demande de l'AO	722	7	2	2	3	736	annulées dans les délais
Annulée à la demande des parents	502	13	6			521	annulées dans les délais
Annulée à la demande du client	3630	120	65	6	11	3832	annulées dans les délais
Annulée divers	181	4	2		13	200	??
Annulée erreur manipulation	141	7		1	3	152	
Annulée pour la planification	52					52	
DPI Groupé - Client absent (AF)	56					56	DPI facturés au Département et à l'usager
DPI Groupé - Client Retard (AF)	6					6	DPI facturés au Département et à l'usager
Non réalisée client absent (AF)	473	18	1			492	DPI facturés au Département et à l'usager
Non réalisée client retard (AF)	25	1				26	DPI facturés au Département et à l'usager
Non réalisée client retard	2					2	Pourquoi ne sont-elles pas facturées ?
Non réalisée client absent	2					2	Pourquoi ne sont-elles pas facturées ?
Non réalisée divers	39				1	40	??
Non réalisée véhicule absent	5					5	??
Non réalisée véhicule en retard	22					22	??
Total général	7333	190	82	10	31	7646	??

Source : Extrait du rapport mensuel de janvier 2015 établi par le prestataire de contrôle

**Recommandation 8 :** Rendre comparables les éléments de compte rendu fournis par l'exploitant et le titulaire du marché de contrôle.

La DASES, en réponse au rapport provisoire indique que : « *Un renforcement des définitions des éléments de compte- rendu est prévu au CCTP.* »

### 2.3.2.2. Le suivi des réclamations est insuffisamment précis

L'obligation du transporteur d'enregistrer l'ensemble des refus prononcés est respectée, cependant, il conviendrait d'affiner les motifs de refus de courses sur les demandes de catégorie « non prioritaires » dans la catégorie « horaire proposé non accepté par le client » afin de s'assurer que l'heure proposée était bien comprise dans la marge de négociation de plus ou moins 90 minutes.

Les annulations dans un délai inférieur à 24 heures et les déplacements inutiles (DPI) entraînent, outre la pénalité imputée à l'usager, la participation du Département pour 50 % ou 100 % de la valeur de la course, selon les cas. Pour mieux justifier de ces paiements, et donc du service fait, il conviendrait d'être en capacité de contrôler les motifs et conditions de ces annulations à partir de renseignements saisis dans la base des courses, dont la nomenclature comporte des items qui n'apportent pas de précisions, tout en s'assurant de la réalité des motifs saisis :

- Il faudrait ainsi faire disparaître la mention « *annulée divers* » qui y figure car elle n'indique pas à qui cette annulation est imputable. Dans la mesure où ces courses sont facturées à l'usager, cette imprécision est de nature à entraîner des réclamations, voire contestations de facture, si l'annulation intervient moins de 24h avant la course commandée (14 000 cas en 2013), ou si l'usager est considéré absent au rendez-vous pour la prise en charge de la course commandé provoquant ainsi un DPI (4 600 cas en 2013) ;

- l'item « *annulée erreur de manipulation* » devra également être précisé pour indiquer si une demande existait et si elle a été satisfaite ou non. Il en est de même pour la mention « *annulée pour planification* », en effet, il peut s'agir d'un refus prononcé en retard et donc impacter la performance du transporteur.

Tableau 11 : Répartition des principaux motifs de réclamation

	2014	2013
absence du véhicule	20%	14%
annulation non prise en compte	11%	9%
erreur de réservation par le service Client	10%	13%
ponctualité retard	8%	10%
contestation des pénalités - justifiées-	17%	10%
incompréhension de la facture	6%	10%
% réclamations/courses	0,6%	0,4%
<i>pour mémoire : nombre de courses</i>	<i>301 560</i>	<i>293 130</i>

Source : PAM 75 - rapports annuels transporteur 2014, 2013 (extraits)

**Recommandation 9 :** Améliorer la base de données sur les courses réalisées en distinguant les motifs d'annulation par une définition claire et en faisant apparaître la différence entre l'horaire demandé par l'utilisateur et l'horaire de la course programmée.

#### 2.3.2.3. Les réclamations sur la facturation illustrent les limites de l'action du Département sur son prestataire

Les réclamations portant sur l'absence de véhicule, les annulations non prises en compte et les erreurs de réservations imputables au service clients sont pour tout ou partie assorties de facturations contestées, souvent avec raison.

Tableau 12 : PAM 75 Facturation-Recouvrement 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	bilan
Nombre de factures émises usagers	29 243	29 934	30 103	30 633	119 913
nombre de facture non réglées en régie	2 474	1 726	1 539	2 872	8 611
% non réglées en régie	8,40%	5,70%	5,10%	9,30%	7%
nombre de factures émises tiers	805	901	854	825	3 385
nombre de facture non réglées en régie	89	123	113	199	524
% non réglées en régie tiers	11,06%	13,65%	13,23%	24,12%	15,48%

Source : DVD état encaissement 17-02-2015 traitement IGVP

Un des objectifs à fixer devrait être de limiter les erreurs d'interprétation sur la commande de course en s'imposant une reformulation systématique par l'opérateur du Centre d'appel au moment de la réservation ou de la modification d'une course vérifiant l'accord de l'utilisateur en indiquant le jour et la date, l'heure, l'adresse de prise en charge ainsi que la présence d'un accompagnant, l'heure d'arrivée souhaitée par l'utilisateur. La

procédure de confirmation/vérification devrait être effectuée tant pour les courses aller que les courses retour par les téléconseillers. Cette reformulation devrait être systématique en cas d'annulation de voyage accompagnée d'une annonce de facturation possible si l'annulation est tardive. Elle permettrait ainsi d'éviter les 15 % d'appels<sup>25</sup> reçus par le CDRE pour confirmation de courses ou demandes d'explications liées à des DPI facturés mais contestés.

Cette nécessaire amélioration de la communication orale doit être accompagnée de la mise en place d'un message de confirmation par voie électronique comportant toutes les précisions y compris la présence d'un accompagnant et le tarif applicable de la réservation ou de l'annulation, ce dispositif est en cours de généralisation avec la mise en production en janvier 2015 du système d'aide à l'exploitation et information voyageurs (SAEIV) : grâce aux pupitres embarqués, les véhicules sont géo-localisés, les usagers seront informés de leur approche et éventuellement de leur retard. Afin d'accompagner et de rassurer les usagers, il est prévu qu'une confirmation de leur réservation leur sera envoyée de manière instantanée ainsi qu'un rappel de leurs courses 48 heures avant la date convenue.

Vingt-et-un pour cent des personnes interrogées en 2010 pour l'enquête auprès des usagers ayant abandonné ou augmenté leur utilisation de PAM 75 font état de difficultés avec le service. Cette donnée corrélée aux taux d'appels abandonnés (14,4 % en 2013, 9,6 % en 2014<sup>26</sup>) nécessite qu'une vigilance accrue soit portée quant à la communication. En effet, le taux d'appel abandonnés entrants traduit la proportion des appels présentés pour lesquels l'appelant renonce à cause d'un temps d'attente excessif ou d'un Service Vocal Interactif décourageant. Ainsi, le taux communément acceptable d'appels abandonnés en centre d'appel est établi à 5%.

Le taux de réclamations sur l'absence de véhicule rapproché des résultats de l'enquête téléphonique ainsi que les enquêtes terrain<sup>27</sup> sur la ponctualité, qui montre que 5 % des véhicules ont un retard de plus de 15 minutes, mérite une attention particulière. En effet, le règlement du service prévoit que « *l'utilisateur est invité à se tenir prêt 10 minutes avant l'heure convenu* », alors que « *Les horaires de prise en charge ou de dépose définis sont respectés par le Service Pam 75 avec une tolérance de 15 minutes après l'heure convenue. En cas de retard supérieur à 15 minutes, le Service Pam 75 doit organiser le contact avec l'utilisateur pour le tenir informé et lui proposer un transport alternatif* ». Il est probable que certains usagers renoncent à attendre après 20 minutes, entraînant ainsi un DPI avec les pénalités financières qui s'y attachent. Les tolérances de retard contractuelles ainsi que le délai de retard du véhicule porté à 15 minutes est une source certaine de contestation mais aussi de perte de confiance dans le service<sup>28</sup>.

Un objectif d'atteinte de la norme AFNOR 371 fixant les critères de ponctualité à 5 minutes de retard maximum par rapport à l'heure convenue est certainement ambitieux à Paris, compte tenu des embarras de la circulation ; en revanche, fixer à 5 minutes le délai de prévenance des usagers est possible du fait de la mise en place du SAEIV.

Couplée à la confirmation électronique de la commande de course, un message de fin de

---

<sup>25</sup> Bilan annuel Pam 75 année 2013, rapport d'assistance à autorité organisatrice, analyse de 1 200 appels dans le cadre du marché de contrôle.

<sup>26</sup> Données bilan annuel du transporteur 2013 et 2014.

<sup>27</sup> Bilan annuel Pam 75 année 2013, rapport d'assistance à autorité organisatrice, analyse de 1 200 appels dans le cadre du marché de contrôle.

<sup>28</sup> En 2013, 28% des 2 368 usagers interrogés en enquête J+1 ont bénéficié d'information en cas de retard avec un délai de prévenance contractuel porté à 15 minutes.

course<sup>29</sup> ou d'incident (usager absent, non trouvé etc...) portant indication du prix de la course facturée ou des pénalités serait de nature à limiter les contestations de facture car permettrait une meilleure réactivité de l'usager ou du tiers payant pour son compte avant même la mise en production des factures. En effet, de nombreuses pénalités justifiées du point de vue du transporteur sont ensuite rectifiées car des éléments - principalement des justificatifs médicaux- sont portés ultérieurement à la connaissance du Département.

En effet, avec une régie de recettes et d'avances prolongée, il est utile d'utiliser au mieux le délai de 50 ou 70 jours- selon le statut juridique du débiteur- permettant d'intervenir avant la transmission des impayés à la DVD, contrôleur de la Régie, générant ensuite un important travail de rectification suite aux informations apportées par les usagers et des procédures chronophages de mise en recouvrement.

Ainsi, compte tenu des motifs constatés, plus tôt l'usager ou le tiers payant aura connaissance des sommes qui vont lui être facturées, plus vite il pourra apporter des informations permettant de corriger, modifier ou valider les éléments à facturer.

Toutes les réclamations sont adressées par les usagers à la société titulaire du marché PAM 75.

Celle-ci traite et répond à toutes les réclamations infondées en documentant les raisons de la réponse négative à l'usager. En revanche, toutes les réclamations justifiées faisant l'objet de rectification ou remboursement sont transmises au service de la DVD. Les motifs de réclamations traités par la DVD sur la période 2011-2014, est ainsi un indicateur pertinent des principales difficultés de l'exploitant.

Tableau 13 : Motifs des réclamations

Motifs principaux des réclamations traitées	Répartition
Annulation non prise en compte	17%
Accompagnant facturé à tort (obligatoire ou facultatif)	15%
Erreur réservation ou exploitation (adresse, compte erronés...)	15%
Erreur facturation (tarif, report, courses facturées deux fois...)	12%
Justificatifs (certificat médical, ascenseur en panne ...)	11%
Cessation de transport non prise en compte	10%
Absence véhicule	6%
Problème de ponctualité (trop d'avance, très en retard...)	6%
DPI non justifié (retard véhicule, erreur adresse ...)	4%
Remboursement avance	4%

Source : DVD /SD

Outre une amélioration de l'image du service par un dialogue restauré sur ces sujets, cette évolution permettrait un meilleur résultat économique. L'objectif étant de limiter les factures impayées - 9 135 pour les exercices cumulés 2011 à 2014 - du fait de désaccords sur les éléments facturés tant pour les usagers payant directement que pour les partenaires tiers-payant.<sup>30</sup>

La DASES, dans sa réponse au rapport provisoire, apporte les éléments suivants « *Le renforcement de l'information et la reformulation ont été engagés dans le cadre du*

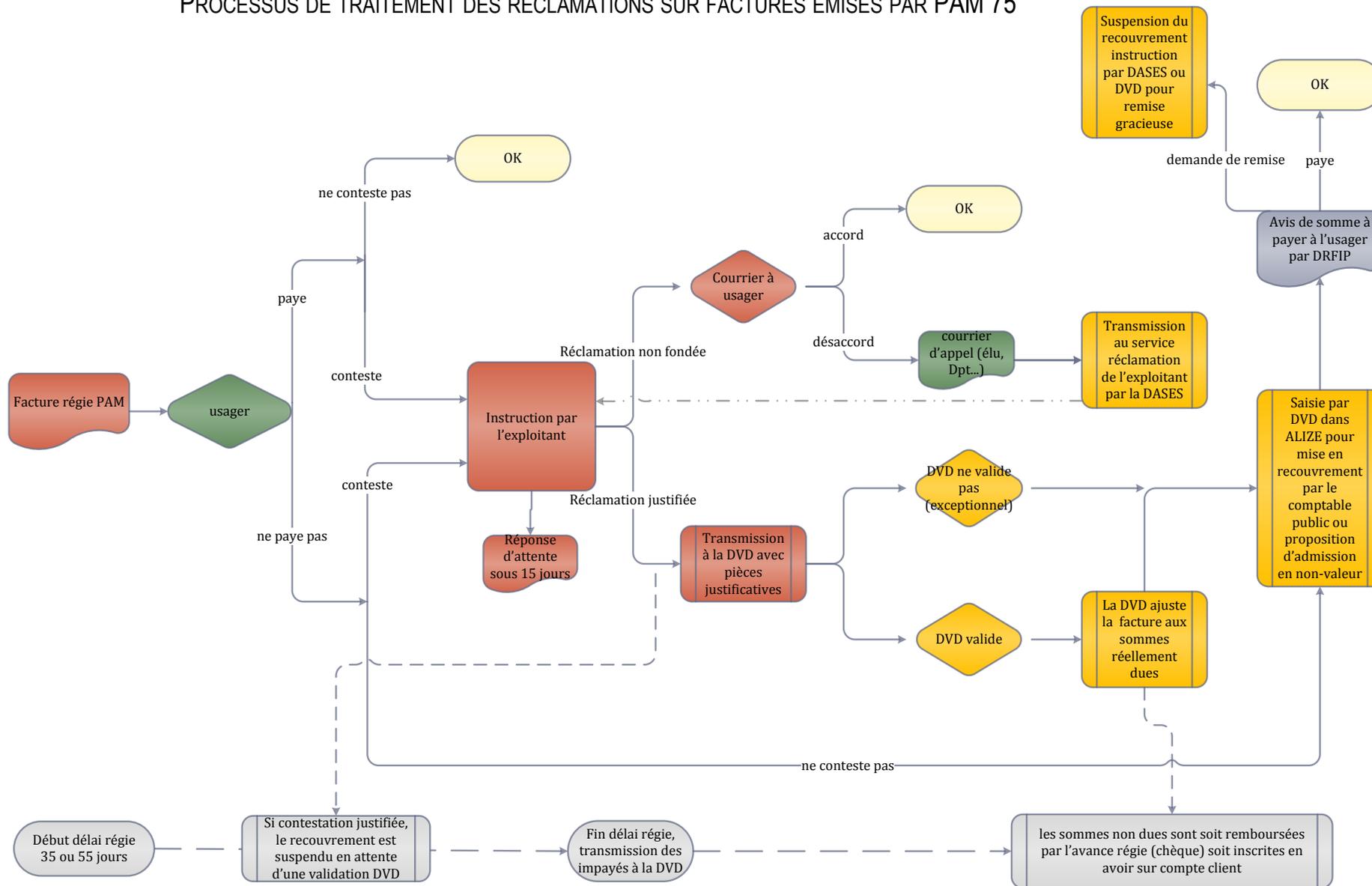
<sup>29</sup> S'inspirant de l'outil développé pour Auto'Lib.

<sup>30</sup> Les factures dont les motifs de réclamations sont détaillés tableau 6 résultent du traitement par l'ordonnateur.

*présent marché. Ils figureront explicitement au CCTP. Concernant les impayés, la DASES est favorable, sur la base d'une étude au cas par cas et dans un cadre juridique à définir précisément dans le prochain marché, à une suspension d'accès au service en cas d'excès d'impayés. L'obligation de régler la course par prépaiement ou prélèvement automatique permettrait en outre d'avoir un effet dissuasif sur les annulations et de réduire le nombre d'impayés. »*

**Recommandation 10 :** Afficher les tarifs et les conditions de réservation et d'application des pénalités dans tous les véhicules afin d'informer et rappeler aux usagers leurs droits et obligations. Reformuler systématiquement les commandes des clients, utiliser les évolutions du SAEIV pour la confirmation de commande et le suivi des courses effectuées.

PROCESSUS DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS SUR FACTURES ÉMISSES PAR PAM 75



### 2.3.3. Améliorer la comptabilité des recettes

La régie de recettes et d'avance est instituée le 17 janvier 2011 au Service des Déplacements DVD - Département de Paris, et installée à l'adresse du titulaire du marché PAM 75.

Régie de recettes, elle recouvre la participation des usagers pour l'utilisation du service PAM 75 « sous forme « d'unités mobilité » ou en règlement de factures émises par le service PAM 75 ainsi que les pénalités<sup>31</sup> ». Régie d'avance, elle rembourse les erreurs de facturation, dégrève le solde des « unités mobilité » des usagers radiés<sup>32</sup>. Elle a été placée en statut de régie prolongée le 2 décembre 2013<sup>33</sup>.

Le CCTP du marché PAM 75, art. 2.8, décrit précisément la mise en œuvre et les obligations du titulaire ainsi et le Bordereau des Prix Unitaires (BPU) en prévoit le coût pour le Département.

Capture écran 4 : BPU marché PAM 75

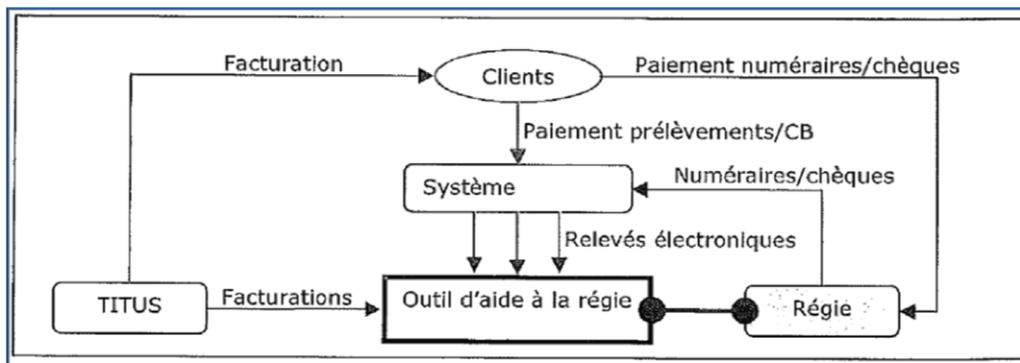
MMM10104	Mise en place régie ou sous-régie	Mise en place d'une régie ou d'une sous-régie	Unité	
MMM10105	Fonctionnement régie ou sous-régie	Fonctionnement d'une régie ou d'une sous-régie	Mois	
MMM10106	Fermeture régie ou sous-régie	Fermeture d'une régie ou d'une sous-régie	Unité	

Source : DVD, BPU marché PAM 75

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Par avenant du 26 juin 2014, le renforcement de la régie PAM 75 d'un 0,5 agent temps plein est prévu afin de renforcer l'accueil des usagers dans les locaux du service ainsi que le traitement de la relance des usagers dans le cadre de la régie prolongée. Le coût de fonctionnement est ainsi revalorisé de 17 500 €/an (valeur 2010).

Capture écran 5 : Modalités de prélèvement des recettes sur les usagers



Source : DVD Situation de la Régie PAM 75- CR 2 septembre 2014

<sup>31</sup> Arrêté visa n°03.70.44696 : «les usagers ont le choix entre le prépaiement qui alimente leur compte mobilité sous forme d'unités de mobilité et le prélèvement».

<sup>32</sup> Pour les raisons visées à l'article 8 de l'arrêté départemental n°75153.

<sup>33</sup> Arrêté visa n°21.03.70.50680 plaçant la régie sous le régime de la régie prolongée : les délais de recouvrements sont étendus de 15 jours pour permettre un relance.

Le principe d'organisation de la facturation est le suivant :

- le logiciel TITUS sert à la planification des missions, la réalisation des transports, saisie des données de réalisation, la clôture des journées réalisées
- l'extension TITUS Facturation importe les données d'exploitation, facture, gère les règlements et exporte vers l'outil comptable auxiliaire d'aide à la régie SARAFINE.

Il permet donc une séparation claire entre les missions de vérification de la qualité de la facturation et celle du régisseur chargé du seul recouvrement et de la tenue de la comptabilité grâce à l'outil d'aide à la régie SARAFINE pour une intégration quotidienne dans STAR.

Le délai de paiement d'une facture est fixé à vingt jours pour une personne physique et à quarante jours pour les personnes morales, délai compté entre la date d'envoi de la facture et la date d'encaissement par le régisseur. Au-delà de ces délais, le régisseur peut relancer le débiteur dans les quinze jours qui suivent. Si le règlement n'a pas été perçu quinze jours après la date d'envoi de la relance, le dossier doit être transmis au Comptable public par les services du Département de Paris, pour le recouvrement d'office.

Les services du Département de Paris désignés par les textes constitutifs de la régie sont « le chef du Pôle du service des déplacements et ses adjoints ». Ils sont chargés de la remise du service et de la surveillance des opérations ainsi que du contrôle, d'une part des propositions de recettes qui devront être établies sous leur autorité, d'autre part, des justifications et d'émission des mandats correspondants.

La Direction Régionale des Finances Publiques a effectué un audit de la Régie PAM 75 en octobre 2014<sup>34</sup>. Outre les recommandations qu'il conviendra de mettre en œuvre selon le calendrier prescrit, cet audit relève des erreurs récurrentes de facturation :

- erreurs de saisies ;
- erreurs de facturation sur le logiciel entraînant des surfacturations (heure pleine où heure creuse, lignes de factures ne correspondant pas à des courses effectuées) ;
- non prise en compte des cas de forces majeure justifiant l'exemption de pénalités.

Le prestataire a fait évoluer le logiciel TITUS facturation, en juin 2014, pour détecter les inexactitudes liées au logiciel. Malgré ce dispositif, et bien que de faible montant en moyenne, ces erreurs de facturation génèrent un stock toujours important de réclamations.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « La DVD est tout à fait consciente que des améliorations doivent être apportées dans la gestion de la régie de recettes et d'avances. Un travail important a déjà été mené dans ce sens avec la mise en place de contrôles automatisés des factures en amont de leur émission et des évolutions de l'outil d'aide à la gestion de la régie (Sarafine) afin de sécuriser la chaîne des opérations comptables et de traitement des remboursements.

*Le projet d'automatisation des titrages individuels par la mise en place d'un flux de mise en recouvrement automatique des factures impayées vers le système Alizé est en cours de réalisation. Des ateliers de travail avec les divers intervenants se sont tenus au cours des mois de juin et juillet. La mise en production de ce développement est prévue pour la fin de l'année 2015.*

En raison des montants concernés, la possibilité de constituer des « avoirs » a été ouverte. Cette pratique tolérée pour des régies prolongées permet de créer une ligne de crédits

<sup>34</sup> Rapport d'audit n° 2014-75-033 transmis à la Régisseuse PAM75 le 9/12/2015.

positifs à défalquer sur de futures factures évitant ainsi de modifier les factures initiales erronées. Cependant, des seuils devront être fixés pour déterminer le montant maximum pouvant être imputé automatiquement en avoir et au-delà duquel le remboursement devrait être proposé en alternative à l'utilisateur<sup>35</sup>.

Si cette pratique des avoirs devait être instituée par une modification de l'arrêté constitutif de la régie PAM 75, il n'est pas certain que l'avantage que représente le fait de corriger les erreurs mineures de facturation<sup>36</sup>, ne soit pas annulé par la nécessité d'interroger l'utilisateur « créateur » dès que serait atteinte une somme restant à définir en accord avec la DRFIP. Le montant devra pouvoir être défini pour couvrir le plus de cas.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « *Aujourd'hui, en cas de contestation avérée d'une facture, deux situations peuvent se présenter :*

- *l'utilisateur s'est acquitté de sa dette, les sommes facturées à tort lui sont alors remboursées par chèque ;*
- *l'utilisateur refuse de payer sa facture, une régularisation du montant dû est alors effectuée.*

*La régie PAM 75 n'est pas autorisée à établir des avoirs et il n'est pas prévu de faire évoluer l'arrêté constitutif de la régie dans ce sens comme indiqué en page 53, la DRFIP n'y étant pas favorable. »*

La disposition prévoyant l'ouverture de comptes mobilité pour permettre le prépaiement<sup>37</sup> constitue un moyen efficace de prévenir les impayés<sup>38</sup>. Cette modalité est peu utilisée par PAM 75 et, quand ces comptes existent, les règles comptables ne leur sont pas correctement appliquées, il est d'ailleurs envisagé de les supprimer. Des pistes d'améliorations sont proposées par les auditrices de la DRFIP qui nécessiteront des évolutions informatiques et des modifications des arrêtés constitutifs de régie.

Il ne semble pas pertinent d'abandonner la possibilité ouverte par ce dispositif de prépaiement au motif des difficultés actuelles. En effet, accompagné de l'objectif de réduction des non-paiements assumés par les usagers au motif de litiges quant aux courses effectuées et aux pénalités (voir supra), le prépaiement est bien un moyen d'éviter les impayés « d'oubli ou négligence » dès lors qu'existe un compte mobilité.

Placée sous statut de régie prolongée, c'est au terme de 50 ou 70 jours, selon la qualité des débiteurs, que la régisseuse PAM 75 n'est plus juridiquement responsable des factures, ainsi que l'indiquent les arrêtés constitutifs, et doit les transférer au Département.

L'audit DRFIP relève que les débits s'élèveraient depuis la création de la régie à 545 000 € soit 9 600 lignes de factures pour les particuliers et 90 000 €, soit 90 lignes de factures, pour les tiers payeurs. Les dettes anciennes rendent évidemment le recouvrement difficile pour le comptable qui devra prendre en charge ces titres individuels dès lors qu'ils seront émis<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Proposition à 8€ Rapport d'audit n°2014-75-033 transmis à la Régisseuse PAM75 le 9/12/2015.

<sup>36</sup> Dont une partie peut être évitée par la mise en place de la vérification automatique des factures depuis juin 2014.

<sup>37</sup> Arrêté constitutif de régie n°03.70.44696 visé le 14 janvier 2011 art.3, désignés « unités mobilité ».

<sup>38</sup> Disposition Utilisé dans les PAM 78, 91,77 et 95.

<sup>39</sup> « D'un point de vue statistique, il est souvent constaté une corrélation entre le taux d'impayés et la longueur du délai d'émission des titres de recettes » Finances Publiques instruction n°11-009MO du 25 mars 2011, p.12.

Le taux de 8 % de factures impayées en régie soit 669 523 € sur la période 2011 à 2014 n'apparaît pas excessif, ceci représente néanmoins 9 135 factures (soit 190 factures/mois durant toute la période) dont la mise en recouvrement incombe à l'ordonnateur<sup>40</sup>. Sur cette période, constatant que 1 246 factures ont d'ores et déjà été mises en recouvrement<sup>41</sup> pour une valeur de 221 441 €, il reste<sup>42</sup> à statuer sur 7 889 factures d'un montant moyen de 56,7 € pour un total de 448 082 €, afin de les transmettre au comptable public qui exigera probablement que la collectivité décide par délibération de leur classement en non-valeur.

Seul ce dernier est compétent pour prendre en charge un ordre de recouvrer, relancer tous les débiteurs en retard et engager des mesures d'exécution forcée, si nécessaire et après autorisation de l'ordonnateur<sup>43</sup>, et pour demander l'admission en non-valeur des créances dont il a constaté l'irrecouvrabilité<sup>44</sup>.

On peut estimer que diverses procédures d'amélioration - l'information des usagers, la communication sur les réservations, la bonne intégration des données dans TITUS assurant une meilleure fiabilité des factures - contribueraient à réduire à 5 % le taux d'impayés non réglés en régie, portant à 1 500 le nombre de factures à transmettre annuellement pour la mise en recouvrement<sup>45</sup>, en se basant sur le nombre de factures émises en 2014.

---

<sup>40</sup> Arrêté visa n° 21003070.48573

<sup>41</sup> DVD état encaissement 17-02-2015.

<sup>42</sup> Situation au 17-02-2015.

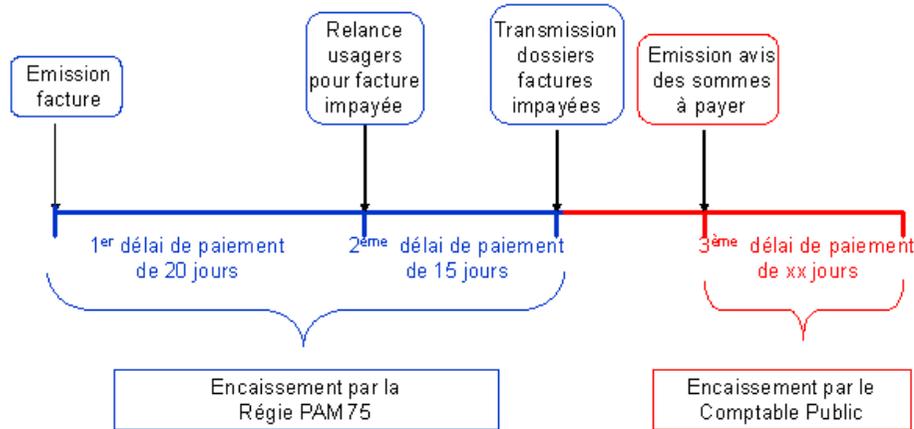
<sup>43</sup> Article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>44</sup> Article L.1617.24 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>45</sup> Soit 127 par mois.

Graphique 8 : Fonctionnement de la régie d'avance et de recettes PAM 75

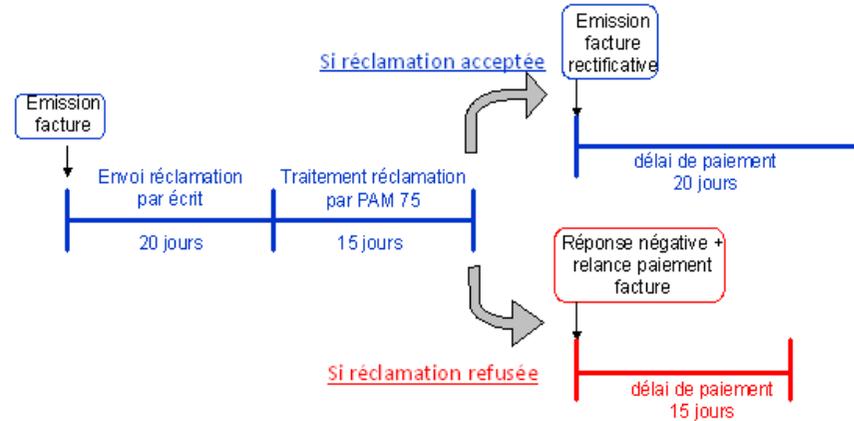
### Rappel des règles comptables



3 octobre 2013

Commission de suivi PAM 75

### Rappel du fonctionnement de la régie PAM 75 En cas de contestation du montant facturé



4 mars 2014

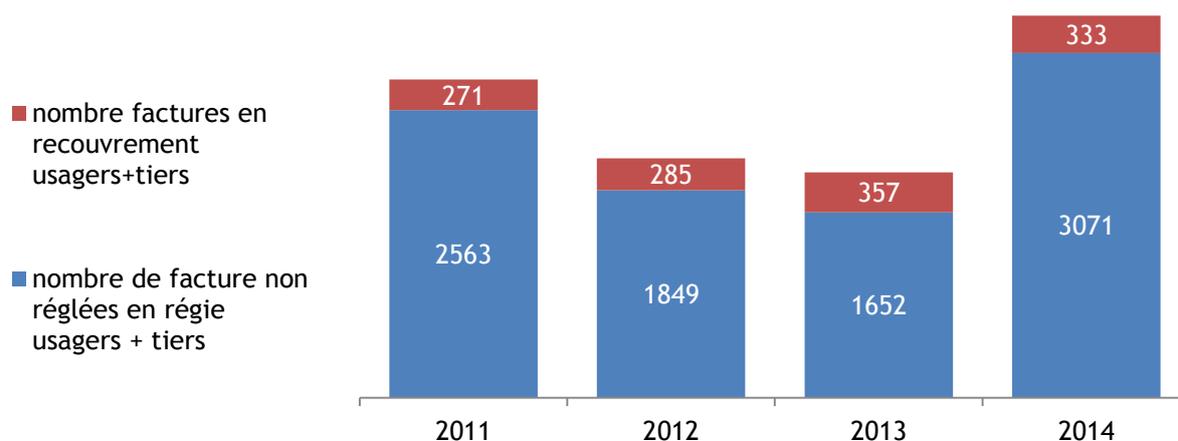
Commission de suivi PAM 75

Source : DVD présentations à la commission de suivi

Il n'en reste pas moins que le travail à effectuer pour traiter le reliquat doit être réalisé. Ces opérations impliquent la création d'un dossier par usager, et non par facture, et en moyenne il existe deux factures par usager débiteur. Ainsi il s'agira de procéder dans Alizé à environ 3 700 enregistrements pour un temps de travail estimé entre vingt et quarante minutes par opération, soit 1 850 heures de travail ou environ 12 mois en équivalent temps plein.

Il sera utile, cependant, compte tenu de l'ancienneté de certaines factures et de leur faible montant moyen, de préciser au comptable public les conditions de relance et les critères d'admission en non-valeur pour une délibération du conseil de Paris.

Graphique 9 : Impayés et mises en recouvrement



Source : DVD état encaissement 17-02-2015 traitement IGVP

Il revient à l'ordonnateur de modifier l'arrêté constitutif sur les avoirs, de décider sur la poursuite de l'option de prépaiement par le compte mobilité, de définir le processus de titrage individuel, de fixer le seuil en deçà duquel le comptable public ne poursuivra pas, de proposer le passage en non-valeur. L'arrêté constitutif de régie devra être précisé quant aux avoirs, une procédure devra être définie sur le titrage individuel en s'assurant que le logiciel de comptabilité annexe utilisé par le candidat permette la mise en œuvre des prescriptions. Le contrôle des engagements contractuels devra être effectif et des pénalités devront être prévues et appliquées en cas de défaillance du prestataire.

De manière générale, les préconisations de l'audit DRFIP et les travaux de la mission font apparaître des lacunes dans la tenue de cette régie externalisée qui ont limité l'action du Département. De son côté, l'ordonnateur n'a pas veillé à la formation des agents du prestataire et à une claire définition de leur position d'agents comptables pour le compte du comptable public. Un manque de description des procédures encadrant les actes de chacun des intervenants de la chaîne comptable a certainement été préjudiciable au bon fonctionnement de ce marché.

**Recommandation 11 :** Réactiver le dispositif de prépaiement

**Recommandation 12 :** Décrire précisément les procédures comptables applicables par la régie au recouvrement des courses ou pénalités facturées, ainsi qu'aux remboursements éventuels, dans une annexe du cahier des charges.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « Sur le sujet de la mise en recouvrement des anciens dossiers, la DVD établira, dans les prochaines semaines, un

*calendrier d'apurement du stock d'impayés, en fonction de la charge de travail estimée, de l'avancement du projet d'automatisation des titres individuels et des moyens humains mis à sa disposition.*

*Concernant le prépaiement par le compte mobilité, la poursuite de cette option dans le futur contrat devra prendre en considération les recommandations émises par la DRFiP lors de l'audit de la régie PAM au printemps 2014, à savoir ' « Recommandation n ° 10 : Une démarche d'analyse de l'ancienneté des sommes présentes sur les comptes mobilité (prépaiement) devra être réalisée deux fois par an. En tout état de cause, conformément aux arrêtés institutifs, sans mouvement sur le compte mobilité pendant un an, le prépaiement devra être remboursé à l'usager. »*

**Recommandation 13 :** Intégrer un critère de jugement des offres sur les propositions des candidats relatives à l'organisation de la prestation de régie externalisée ainsi que les qualifications et formations des opérateurs qu'ils proposent

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFA indique que : *« la DFA partage le constat de l'Inspection Générale que des améliorations substantielles doivent être apportées: erreurs de facturation, retard dans le titrage des impayés, taux d'impayés de 8% soit près de 700 000 € sur la période 2011-2014. A cet égard, la phrase suivante semble en décalage avec le reste des développements: « le taux de 8 % de factures impayées en régie soit 669 523 € sur la période 2011-2014 n'apparaît pas excessif». Elle pourrait être revue en : « ... semble pouvoir être largement amélioré »ou tout au moins« ... reste préoccupant »*

*« Afin de viser la disparition des impayés, la DFA soutient la proposition de développement du prépaiement, comme cela se pratique dans les conseils départementaux de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et des Yvelines. Cette option pourrait être appuyée de façon plus nette par le rapport, notamment en la mentionnant explicitement dans les recommandations. »*

n.b. : La recommandation suggérée a été introduite dans le rapport pour tenir compte de la remarque de la DFA.

*« Concernant les erreurs de facturation, la possibilité de constituer des avoirs sur la régie est évoquée page 53. La DFA exprime des réserves sur cette option, bien qu'il s'agisse d'une suggestion du Pôle Audit et Risques de la DRFiP formulée à l'issue d'un contrôle de la régie. En premier lieu, la gestion d'avoirs apparaît comme une solution palliative dans un contexte d'erreurs de facturation trop nombreuses. Il convient d'agir prioritairement dans le sens de la fiabilisation des factures. En deuxième lieu, l'instruction codificatrice« régies du secteur local » W 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, ne mentionne pas la gestion des avoirs dans la comptabilité d'un régisseur. Aucun schéma comptable n'est proposé pour la gestion comptable des avoirs, ni dans cette instruction, ni dans le rapport de contrôle de la régie PAM 75. »*

*« Concernant le traitement du reliquat d'impayés, il est indiqué page 56 qu'il « sera utile compte tenu de l'ancienneté de certaines factures et de leur faible montant moyen, de préciser au comptable public les conditions de relance et les critères d'admission en non-valeur pour une délibération par le Conseil de Paris». La DFA souhaite préciser que cette intervention auprès du comptable public n'est pas envisageable. En effet, le Département n'est pas fondé à indiquer au comptable quelle conduite il doit tenir s'agissant des relances adressées aux redevables. »*

La mission précise que cette intervention est ici envisagée en réponse aux éventuelles interrogations du comptable public lors de la transmission de factures ayant plusieurs années d'ancienneté, de petit montant et concernant un public fragile.

*« La DFA partage les recommandations 11 et 12 qui concluent ces pages relatives à la*

*gestion de la régie. Elle précisera donc dans la partie du CCTP consacrée aux procédures comptables le nombre d'équivalents temps plein requis pour le bon fonctionnement de la régie (régisseur en titre, suppléant(s), agents de guichet) et s'engagera à faire suivre une formation sur le métier de régisseur et l'outil logiciel aux agents concernés du titulaire du marché. Elle rédigera également pour cette partie du CCTP le niveau de qualité attendu sur la sécurité des locaux dédié à la régie et sur l'encadrement de ses personnels. »*

#### 2.3.4. Le système d'information est mal connu du Département

Les évolutions relatives aux installations et les logiciels ne sont pas l'objet d'une information régulière et exhaustive. Cette situation est paradoxale puisque le Département subventionne « *l'acquisition de matériel et logiciel informatiques embarqués au niveau des véhicules de transport. Il s'agit principalement de :*

- *systèmes permettant le repérage et le suivi des véhicules en vue de l'optimisation des moyens, de l'amélioration de la qualité et de la rentabilité du service et du contrôle du Titulaire ;*
- *terminaux permettant le contrôle des ayants droits et la traçabilité des courses pour chaque usager. »*

Par ailleurs, les « *les frais annexes et les matériels nécessaires (...) à l'évolution fonctionnelle des logiciels dédiés à l'exploitation du Service ou à la comptabilité et au contrôle de la Régie, (...) demeurent à la charge du Pouvoir adjudicateur. »*<sup>46</sup>

Mais surtout, les données collectées et exploitées par le titulaire dans le processus de régulation des courses sont la propriété de la personne publique : « *Les données relatives aux opérations effectués pour le compte du Pouvoir adjudicateur transitant sur les systèmes exploités par le Titulaire appartiennent au Pouvoir adjudicateur. »*<sup>47</sup>

Enfin, il est prévu qu'en fin de marché, le titulaire procède au « *transfert de l'ensemble des matériels, logiciels et fichiers informatiques et de contrôle d'accès des ayants droit affectés spécialement à l'exécution du Service »*<sup>48</sup>

Cependant, le Département n'est pas en possession d'un descriptif actualisé des outils informatiques utilisés par le service et ne dispose pas d'éléments lui permettant de connaître avec une précision suffisante l'architecture technique et logicielle du système d'information, tant pour les éléments qu'il a financé que pour ceux dont le titulaire lui doit la transmission en fin de marché pour assurer la continuité d'exploitation.

Les matériels et développements logiciels donnant lieu à financement sur bon de commande font l'objet de la présentation d'un devis et de discussions lors de réunions de suivi du marché, mais ne donnent pas lieu à la transmission d'une documentation sur ce qui a été effectivement réalisé au moment de leur réception. Le Département se repose entièrement sur son prestataire pour la bonne gestion des outils qui sont acquis en son nom.

**Recommandation 14 :** Prévoir la transmission systématique d'une documentation sur les logiciels et matériels informatiques acquis par le Département dans le cadre de l'exploitation de PAM 75 par l'intermédiaire de l'exploitant du service.

<sup>46</sup> CCAP art. 2.1.1

<sup>47</sup> CCAP art. 5.8

<sup>48</sup> CCTP art 8.1

Cet état de fait a des répercussions sur le respect des règles de protection des données personnelles. Dans la mesure où les données sont la propriété de la personne publique, les traitements qui leurs sont associés doivent être déclarés par cette dernière, ou en tout état de cause, si les déclarations sont réalisées par le prestataire, elles doivent préciser son rôle de donneur d'ordre et être très régulièrement mises à jour.

La mission a été destinataire à sa demande d'un état des déclarations faites auprès de la CNIL par le titulaire du marché. Celui-ci porte mention d'une déclaration effectuée en 2004 de la prise en charge du fichier des utilisateurs PAM par le délégataire de service public en 2004, puis de modifications techniques du fichier de gestion des clients en 2005 et d'une déclaration de traitement dont la finalité est l'« *inscription a une liste de diffusion / commande avec paiement en ligne / pré-réservation de transports avec confirmation par courrier ou téléphone.* » effectuée en 2007.

Une déclaration a également été faite en mars 2015 pour un traitement permettant l'écoute et l'enregistrement des conversations téléphoniques sur le lieu de travail.

Ces déclarations ne recouvrent manifestement pas l'état actuel des traitements utilisés et des données collectées. Cette situation est problématique s'agissant de données personnelles appartenant au Département et comportant des informations sur la santé des usagers et leurs déplacements.

**Recommandation 15 :** La direction de la voirie et des déplacements doit se rapprocher du correspondant informatique et libertés de la Ville de Paris afin de déterminer les démarches à effectuer pour l'actualisation de la déclaration des traitements informatiques mis en œuvre dans le cadre de l'exploitation du service PAM 75.

### 3. LE RENOUVELLEMENT DU MARCHÉ DOIT PERMETTRE D'APPORTER DES RÉPONSES NOUVELLES AUX PROBLÈMES POSÉS

#### 3.1. Adapter la flotte aux objectifs de l'abandon du diesel

##### 3.1.1. Intégrer des objectifs de passage aux énergies propres

###### 3.1.1.1. Anticiper les besoins de renouvellement

A l'issue du marché en cours, le Département aura la possibilité de reprendre le parc de véhicules utilisés par le prestataire actuel. Ce parc aura été partiellement « subventionné », la Ville de Paris ayant versé sur chaque véhicule acquis un montant de 50 % de son coût d'achat s'il s'agit d'un véhicule neuf et de 25 % s'il s'agit du remplacement d'un véhicule du parc existant.

La logique de reprise du parc semble s'imposer d'elle-même : elle garantit la poursuite de l'activité sans risque lié au délai de fourniture des véhicules aménagés qui peuvent dépasser un an et elle réduit le coût de démarrage du marché puisqu'elle évite de devoir investir dans une flotte neuve. Une seule circonstance pourrait, dans cette logique, modifier ce choix : celle d'un prestataire disposant d'un parc suffisant mobilisable pour les besoins du service dès le commencement des prestations.

Le 30 novembre 2016, date d'échéance du marché, le parc comprendra 123 véhicules répondant aux règles fixées par le cahier des charges, soit 77 fourgonnettes de type Kangoo ayant moins de huit ans et de 200 000 Km et 46 camionnettes Master de moins de dix ans et 250 000 Km, sous réserve d'événement imprévu ou d'utilisation plus intense d'une partie du parc. La quasi-totalité de cette flotte fonctionne au diesel, à l'exception de 8 fourgonnettes Caddy, véhicules les plus récemment achetés, utilisant de l'essence.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DVD indique que : « Six véhicules Caddy à motorisation essence ont été achetés en 2015 et non huit comme écrits dans le rapport. De même, la flotte de véhicules PAM 75 est composée de 143 véhicules (144 véhicules indiqués dans le rapport).

Les données utilisées par la mission sont celles fournies par l'exploitant et comportent des prévisions au 30 novembre 2016.

En conservant les règles exposées ci-dessus, 109 véhicules devront être remplacés progressivement si l'on envisage de conserver comme actuellement 144 véhicules. Si l'on se base sur une utilisation moyenne de 25 000 km/an, ce qui est le cas des véhicules achetés par l'exploitant entre 2011 et 2013, le parc actuel évoluera de la manière suivante :

Tableau 14 : Evolution du parc actuellement en service au cours du prochain marché

	30/11/2016	30/11/2017	30/11/2018	30/11/2019	30/11/2020	30/11/2021
Fourgonnettes	77	74	48	21	9	8
Camionnettes	46	41	40	37	27	27
Total	123	115	88	58	36	35

Source : Etat du parc au 31/12/2014 fourni par l'exploitant et plan d'acquisitions 2015/2016, traitement IGVP

Dans la mesure où les objectifs municipaux d'abandon du diesel s'inscrivent sur cette période, il est nécessaire d'en prévoir le renouvellement par des véhicules utilisant une énergie alternative. A cette fin, une première orientation a été ouverte en 2014 avec la

décision d'acquérir huit fourgonnettes à essence. En 2021, outre ces huit véhicules, le parc comporterait encore 27 camionnettes fonctionnant au diesel si rien ne vient modifier son évolution prévisible. Ces véhicules achetés en 2014 et 2015 répondront aux normes Euro 5.

### 3.1.1.2. Expérimenter des véhicules à énergie moins polluante

Les alternatives au diesel sur les catégories de véhicules aménageables pour le transport des PMR sont encore rares sur le marché mais elles existent et pourraient se développer, en particulier avec le développement d'une demande nouvelle liée aux orientations de la municipalité parisienne sur les livraisons du dernier kilomètre, car ce sont des déplacements qui sont effectués avec des véhicules de gamme similaire.

Aujourd'hui, il est possible d'acquérir des fourgonnettes aménageables fonctionnant à l'essence, c'est le choix retenu pour les plus récents renouvellements réalisées par le titulaire du marché, ces acquisitions ont un coût légèrement plus élevé lié à la motorisation et au modèle retenu, plus confortable que ceux utilisés jusqu'alors. Ce choix n'est pas ouvert par contre pour les camionnettes très exceptionnellement proposées en motorisation essence, et pas sur des modèles couramment utilisés pour un aménagement UFR.

Deux possibilités alternatives devraient être étudiées en priorité :

- La motorisation au gaz naturel pour véhicule (GNV) qui est utilisé pour des véhicules de livraison identiques aux camionnettes aménagées PMR ou pour des fourgonnettes. Il faut noter à ce sujet que les actuelles installations de PAM 75 sont situées à proximité d'un point de distribution privatif GNVert installé dans la halle Gabriel Lamé et ouvert aux entreprises et collectivités adhérentes. Un autre point de distribution situé à l'entrée de l'usine d'incinération du SYCTOM à Ivry n'est éloigné que de 1,5 Km, il est géré dans les mêmes conditions et alimente, entre autres, les véhicules de la direction de la propreté et de l'environnement. Il est par ailleurs possible, si l'on dispose d'un site approprié, d'installer une station autonome d'approvisionnement raccordée au réseau de distribution de gaz, comme le service des TAM l'a fait dans ses installations de Vitry.
- La motorisation électrique est aujourd'hui plus incertaine et ne pourra être intégrée que de manière très progressive et être utilisée pour des courses moyennes et courtes. Une expérimentation avait été proposée par l'actuel titulaire dans son offre, cependant une étude réalisée par la suite avait conclu à l'impossibilité de la mettre en œuvre car les batteries se trouvent en général dans le coffre arrière, or celui-ci doit être abaissé pour permettre l'accès des fauteuils roulants. L'étude concluait à la nécessité de surélever le pavillon du véhicule, ce qui entraînait un surcoût inacceptable. Cet obstacle peut désormais être levé en utilisant une fourgonnette de conception plus récente dont les batteries sont situées sous le plancher et non dans le coffre. Selon un aménageur consulté à ce sujet, l'expression d'une demande spécifique pourrait générer une offre sur ce type de modèle.

Un autre obstacle réside dans les temps de chargement des batteries, en général de huit heures, cependant les technologies évoluent vite et permettent aujourd'hui de contourner l'obstacle avec des bornes de dernière génération (les bornes de 43 kWh réduisent le temps de recharge à 80 % en moins de 30 minutes) mais la durée de vie des batteries en serait réduite ; la Ville de Paris va par ailleurs équiper des bornes d'accès public à 22 kWh pour des temps de charge limités à 4 heures.

Les fourgonnettes de PAM 75 sont actuellement remisées en parkings souterrains et l'on trouve peu d'autres solutions à Paris. Les règles d'installation des bornes de recharge pour les véhicules électriques présentent une contrainte problématique dans ce type d'équipements en raison des risques incendie associés. Ces bornes ne

peuvent y être installées qu’au niveau de la chaussée et au premier sous-sol alors que ces emplacements sont déjà généralement très utilisés. Elles sont limitées à 10 unités avec une puissance maximum simultanée de 100 kW.

Un dernier point devra être éprouvé par l’expérimentation, il touche aux surcoûts éventuels générés par le choix d’une motorisation à faible émission de CO2. Il est difficile d’en juger sans répondre précisément dans un premier temps aux problématiques exposées ci-dessus, toutefois les bonus offerts à l’acquisition de véhicules propres associés aux faibles coûts d’approvisionnement des énergies envisagées permettent probablement de réduire, voire de supprimer, les avantages économiques attachés aujourd’hui au diesel.

La possibilité donnée par l’arrêté du 23 août 2013 (Cf. 2.2.1) d’équiper la flotte d’un service de transport à la demande en véhicules accessibles soit pour des utilisateurs de fauteuil roulants, soit pour des personnes à mobilité réduite sans fauteuil, permet de réduire la difficulté d’aménagement de véhicules à énergie propre en supprimant la contrainte de l’utilisation du coffre pour la rampe d’accès des fauteuils.

**Recommandation 16 :** Intégrer dans la consultation la formulation d’un plan de sortie du diesel comprenant une évolution vers les motorisations les moins polluantes.

### 3.1.2. Envisager différentes formes de constitution du parc de véhicules

#### 3.1.2.1. La décomposition du coût des amortissements par courses

Le choix des investissements est répercuté sur la rémunération du cocontractant, que ce soit par intégration dans le coût de la course, versé sous forme d’avance, dénommées « subventions » dans le marché, ou, en fin de marché, par la reprise éventuelle des matériels à valeur résiduelle, choix relevant de la personne publique.

Les frais d’amortissement des véhicules compris dans le prix de la course ont été évalués par le titulaire dans son offre de 2010 à [.....], ce montant a été réévalué par les révisions de prix annuelles, mais nous pouvons le retenir dans le calcul présenté par le tableau suivant. Le nombre de courses réalisées chaque année est celui indiqué par le rapport annuel de l’exploitant et ses projections sur les deux dernières années du marché.

**Tableau 15 : Montant des amortissements intégrés au prix des courses.**

années	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nb courses	295 991	289 443	293 130	301 560	294 590	294 590
amortissement par courses	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]€	[.....]	[.....]

Source : Données rapport mensuel exploitant 12/2014, traitement IGVP

*Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l’article L.312-1 du Code des relations entre le public et l’administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Le bilan des investissements du marché en cours peut ainsi être réalisé en mettant en regard les sommes payées par le Département par la prise en charge des courses, des subventions versées et du coût de reprise prévu en fin de marché.

**Tableau 16 : Bilan des investissements réalisés dans le cadre du marché 2010/2016**

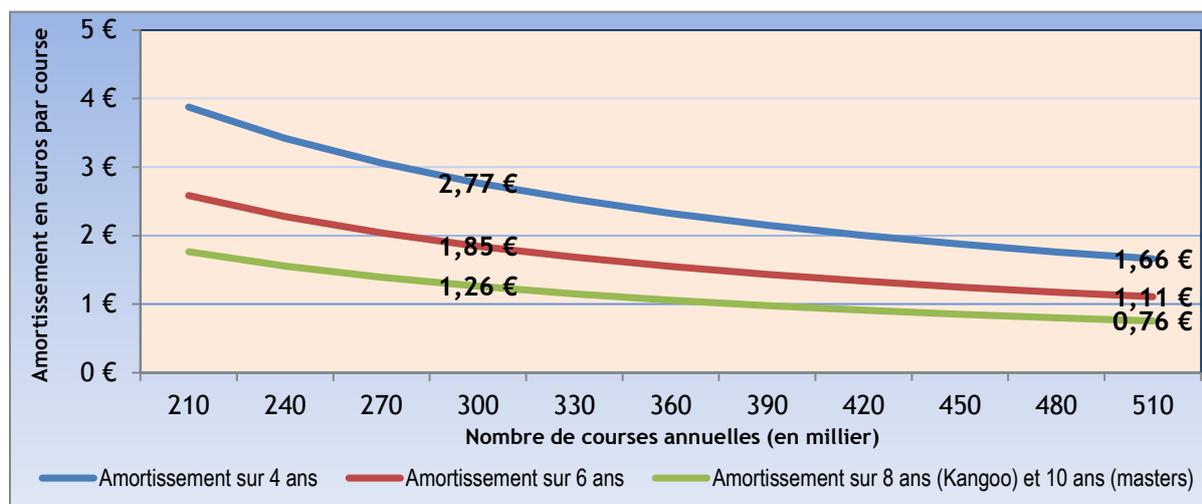
[.....]

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l’article L.312-1 du Code des relations entre le public et l’administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Le mode de constitution de la flotte doit faire partie de l'analyse des offres et la pertinence des choix doit être analysée en fonction des objectifs d'utilisation de ces véhicules.

La valeur d'amortissement à la course permet de dégager la valeur d'amortissement des véhicules en regard du nombre de courses qu'ils doivent réaliser pendant leur durée d'utilisation, comme présenté dans le graphique suivant. Il s'agit d'amortissement réel et non d'amortissement comptable, puisque en ce cas les montants annuels d'amortissement sont déterminés non par l'utilisation effective d'un véhicule mais par la durée d'amortissement comptable qui reflète la politique financière de l'entreprise.

**Graphique 10 : Valeur d'amortissement par courses selon la durée de vie des véhicules**  
(Parc de 83 fourgonnettes et 61 camionnettes avec subventions de 25% du coût d'acquisition)



Source : VNC des biens de retours au 30/11/2016 ; traitement IGVP

Par cette méthode, on constate que le montant d'amortissement calculé dans l'offre du titulaire en 2010 est assez pertinent puisqu'il s'inscrivait dans la perspective du nombre de courses effectivement réalisées, si par contre le nombre de courses envisagé au départ avait été atteint, les véhicules auraient été amortis beaucoup plus rapidement.

Les prix figurant au bordereau des prix unitaires du marché sont applicables aux courses sous-traitées. Les amortissements réels doivent être estimés en ne prenant en compte que les courses effectuées en propre pour déterminer si le parc est correctement dimensionné et utilisé pour rentabiliser correctement les investissements réalisés.

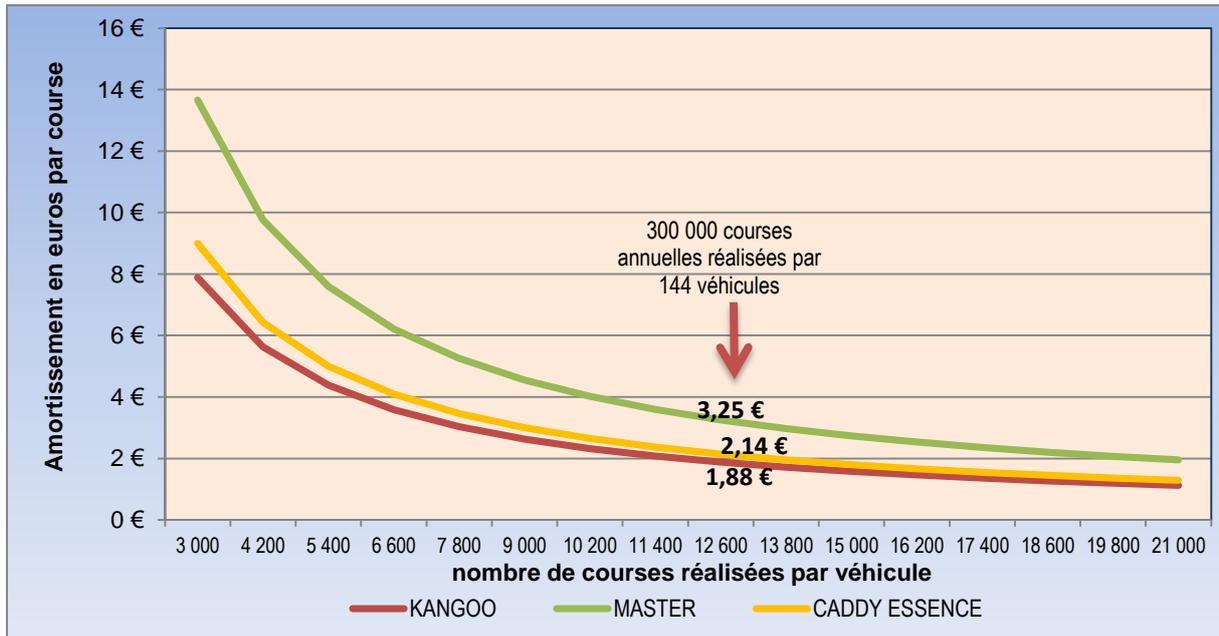
**Recommandation 17 :** Demander aux candidats à la consultation un plan d'investissement et d'amortissement faisant ressortir la nature des véhicules, leur nombre, leur durée de vie et leur utilisation en nombre de courses et kilométrage.

### 3.1.2.2. La prise en compte des subventions dans l'offre

L'article deux du cahier des clauses administratives du marché passé en 2010 prévoyait que le Département s'engageait à subventionner d'une part les achats de véhicules pour 50 % de leur valeur s'il s'agissait d'une extension du parc et de 25 % s'il s'agissait du remplacement d'une unité existante.

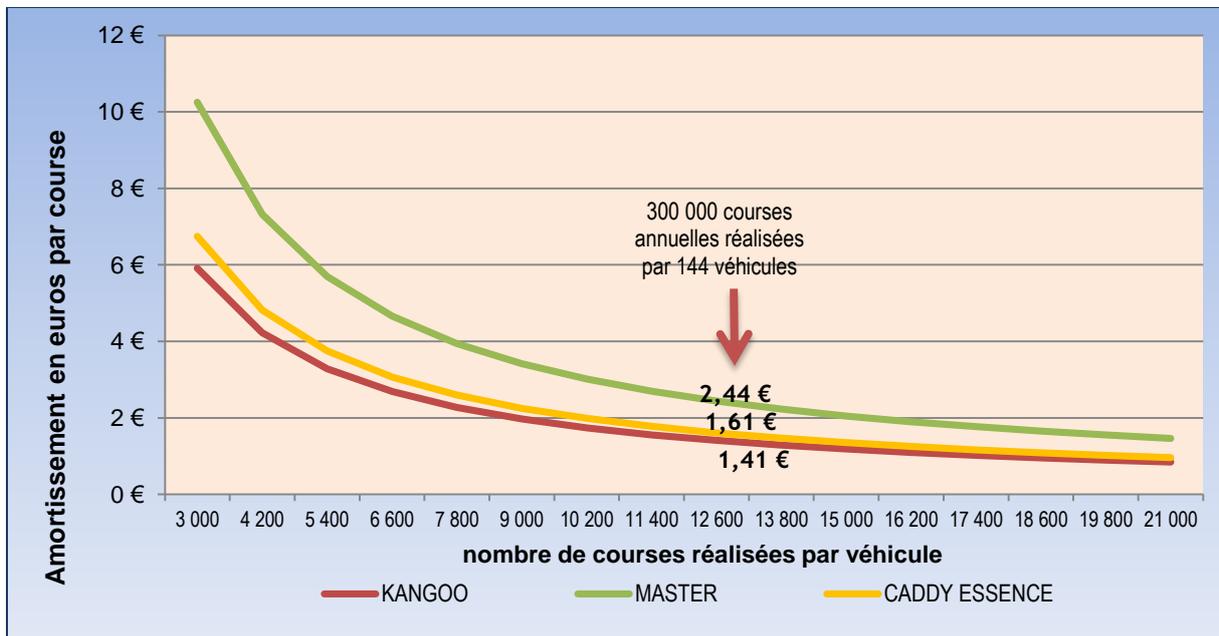
Le terme de subvention renvoie à l'idée que cette avance sur investissement n'est pas remboursable en cas cessation de l'activité ou au terme du marché, mais pour autant elle n'est pas prise en compte pour calculer la valeur résiduelle du véhicule si la collectivité entend faire jouer son droit de reprise du parc - ou de transmission au nouvel exploitant.

Graphique 11 : Coût d'amortissement par course des véhicules PAM en fonction du nombre de courses réalisées par un véhicule sur 6 ans hors subventions<sup>49</sup>



Source : VNC des biens de retours au 30/11/2016 ; traitement IGVP

Graphique 12 : Coût d'amortissement des véhicules PAM en fonction du nombre de courses réalisées sur 6 ans subventions incluses<sup>50</sup>



Source : VNC des biens de retours au 30/11/2016 ; traitement IGVP

<sup>49</sup> Lecture : la valeur d'un Master aménagé (41 000 €) qui réalise 12 600 courses en six ans est amortie de 3,25 euros par course.

<sup>50</sup> On notera que l'analyse des 21 821 courses réalisées en janvier 2015 par les 144 véhicules PAM 75 donne une moyenne annuelle de 1 818 courses, soit 10 910 par véhicule sur 6 ans, mais une partie de ce parc est déjà totalement amortie.

Globalement, les coûts d'investissement pour le cocontractant varient en fonction du nombre de courses réalisées et par le prix de cession en fin de marché au cas où la flotte n'est pas reprise par la personne publique ou son nouveau cocontractant, mais le risque qui pèse sur le choix des investissements est en l'espèce limité à proportion des « subventions » attribuées.

La consultation des entreprises en 2010 invitait à formuler les offres en précisant que « *Les prix du présent marché sont réputés tenir compte de ces subventions* », les prix unitaires devaient donc être calculés en tenant compte d'une limitation du risque d'investissement en regard d'un volume d'activité estimé. Celui-ci est en définitive la variable déterminante sur laquelle le candidat effectue une prise de risque et les candidats doivent pouvoir équilibrer les coûts du service en renonçant à la subvention tout en maintenant des prix compétitifs.

**Recommandation 18 :** Supprimer les subventions à l'achat des véhicules. Inviter les candidats à formuler une offre basée uniquement sur une rémunération par les courses, en intégrant au marché un montant d'avance raisonnable pour rendre l'investissement de départ plus facile.

La recommandation a été modifiée pour tenir compte de la remarque de la DFA dans sa réponse au provisoire (cf. réponse en annexe).

### 3.1.2.3. Mise à disposition du parc par le Département

Le Département de Paris pourrait trouver avantage à mettre à la disposition de l'exploitant la flotte utilisée pour le service PAM. Il conserverait par ce moyen une plus grande maîtrise des évolutions en nombre et en type de véhicules. La transmission ultérieure de la gestion du service à un autre opérateur serait simplifiée. Il est probable que cette solution permette d'économiser sur le coût du service tout en conservant un parc de meilleur niveau.

L'agence de la mobilité de la DVD a sollicité le service des Transports Automobiles Municipaux (TAM) pour la définition d'une prestation de mise à disposition et entretien du parc de véhicules. Dans cette hypothèse, le budget départemental porterait les crédits nécessaires au paiement sur le budget annexe des TAM des coûts d'acquisition et carte grise, maintenance régulière, assurance, dépannage 24 h/24 et frais de lavage. Les investissements réalisés par le Département seront éligibles au FCTVA<sup>51</sup>.

L'exploitant aurait à intégrer dans ses coûts de maintenance les réparations mécaniques dont la survenue et la fréquence dépendent de la manière de conduire (embrayage, disques de frein...), les pneumatiques, le carburant et les réparations suite à sinistre avec ou sans tiers.

La durée de location envisagée est de 48 mois, au terme de laquelle les véhicules sont remplacés par des véhicules neufs, ce qui garantit une plus grande disponibilité du parc dont la durée d'utilisation serait ainsi réduite au moins de moitié.

Pour assurer la continuité du service, le budget de la collectivité devra assumer un investissement initial correspondant *a minima* au coût résiduel de reprise du parc en activité, soit 768 000 € auxquels s'ajouteront les frais de carte grise et d'assurance. La logique des subventions ne trouvera plus alors à s'appliquer par la suite.

<sup>51</sup> La TVA est également récupérable sur les prestations du marché car le service PAM est en secteur comptable distinct, mais pas les subventions versées pour l'achat de véhicules qui ne sont pas taxées.

Tableau 17 : Hypothèse de mise à disposition

	Nombre de véhicules	Coût unitaire mensuel	Coûts parc mensuels	Coûts parc annuel
<b>Camionnettes (Master)</b>	61	820,48 €	50 049,28 €	600 591,36 €
<b>Fourgonnettes (Kangoo)</b>	83	403,00 €	33 449,00 €	401 388,00 €
<b>Total</b>	144		83 498,28 €	<b>1 001 979,36 €</b>

Source : Estimation STTAM / traitement IGVP

Les estimations présentées ici sont destinées à valider le principe de la mise à disposition, les données retenues correspondent aux informations disponibles sur l'année 2014, beaucoup de variables peuvent cependant modifier ce résultat telles que l'évolution de la composition du parc, les durées d'amortissement choisies, ou bien sûr les prix résultant de la consultation.

On en retiendra que cette solution devrait permettre de réaliser des économies qui restent à évaluer plus précisément. Par ailleurs, une option, imposée aux candidats dans le cadre de la consultation, permettant à l'administration de retenir éventuellement ce choix en raison de ses avantages économiques mériterait d'être analysée en regard d'autres critères tels que la capacité du prestataire à mettre en œuvre une transition programmée vers des véhicules peu polluants.

Tableau 18 : Comparaison mise à disposition du parc vs coût du marché en cours 2014

	<15 Km	de 15 km à 30 km	de 30km à 50km	au-delà de 50km
<b>Nombre de courses 2014</b>	290 303	8 928	1 970	359
<b>Prix d'une course 2014 (BPU revalorisé)</b>	<b>34,65 €</b>	<b>58,13 €</b>	<b>91,85 €</b>	<b>119,35 €</b>
<b>Coût hors coûts acquisition/maintenance de base</b>	28,86 €	49,51 €	78,47 €	101,69 €
<b>Coût de location TAM par course</b>	3,32 €	3,32 €	3,32 €	3,32 €
<b>Prix d'une course avec mise à disposition du parc</b>	<b>32,18 €</b>	<b>52,83 €</b>	<b>81,79 €</b>	<b>105,01 €</b>
<b>Coût des courses tarif 2014</b>	10 060 151 €	519 003 €	180 949 €	42 846 €
<b>Coût des courses avec option TAM</b>	9 342 024 €	471 686 €	161 132 €	37 699 €
<b>Total économies valeur 2014</b>				<b>790 409 €</b>

Source : Mémoire SOMAP 2010 / Estimation STTAM / traitement IGVP

La consultation qui doit être engagée pourra prévoir soit que l'exploitant utilise sa propre flotte, avec reprise du parc actuel ou apport de véhicules acquis par ses soins, soit la possibilité d'exploiter un parc mis à disposition par la collectivité publique.

**Recommandation 19 :** Demander aux candidats pour le renouvellement du marché PAM 75 de formuler une offre optionnelle comportant l'achat du parc par le titulaire du marché en sus de l'offre de base prévoyant la fourniture de la flotte par le département de Paris.

La recommandation a été modifiée pour tenir compte de la remarque de la DFA dans sa réponse au provisoire (cf. réponse en annexe).

Par ailleurs, dans sa réponse, la DFA a précisé être : « réservée sur l'idée d'une mise à disposition de véhicules par le Département via les Transports Automobiles Municipaux (TAM). L'estimation d'économies mentionnée par l'Inspection dans son rapport page 65 paraît théorique pour deux raisons. Premièrement, il n'est pas garanti que les

*candidats au marché répercutent « automatiquement » dans leurs prix proposés une hypothétique économie liée à l'utilisation des TAM...*

*Deuxièmement, multiplier les acteurs pour une prestation de cette complexité est de nature à diluer les responsabilités, ce qui impactera le coût du service et la qualité de celui-ci. Dans le cas d'une mise à disposition de la flotte automobile par le Département via les TAM, la DVD doit contrôler non seulement l'activité du titulaire mais aussi celle des TAM...*

*En revanche, la DFA est tout à fait favorable à ce que les Transports Automobiles Municipaux proposent leurs services une fois le titulaire du marché connu. Dès lors, le Département garderait un seul interlocuteur, le titulaire du marché, qui traite à son tour s'il le souhaite avec les TAM. »*

La mission précise qu'elle n'est pas en position d'approfondir la proposition faite par les TAM qui doivent pour cela être formellement saisis par la DVD. La proposition 18 vise à la prise en compte de cette possibilité sans que celle-ci puisse s'imposer à ce stade.

### **3.2. Prendre en compte la variété des situations de limitation de la mobilité**

#### **3.2.1. Intégrer l'accompagnement sans véhicule dans les prestations PAM 75**

De nombreux usagers ne souffrent pas de limitations motrices tout en étant reconnus handicapés ou étant bénéficiaires de l'APA. Pour ces personnes il est possible de proposer une prestation d'accompagnement sans véhicule, au moyen des transports en commun, voire à pied. Le service de transport à la demande pour PMR lyonnais OPTIBUS la propose depuis juillet 2011.

L'IAU<sup>52</sup> constatant que de nombreuses courses correspondaient à des déplacements internes à l'arrondissement ou de petite distance, suggère que ce type de service soit mis en place soit au niveau communal ou intercommunal ou soit intégré au service PAM sans nécessairement mobiliser un véhicule de transport.

Dans certains cas, l'accompagnement dans Paris jusqu'à une ligne régulière accessible menant à un autre département, associé à une prise en charge à la station d'arrivée par le service PAM compétant, permettrait de pallier aux limites de l'interopérabilité.

Cette possibilité avait été envisagée par l'actuel titulaire du marché PAM 75 qui proposait dans son offre d'aider les clients à gagner en mobilité et en autonomie, en organisant un accompagnement utilisant les transports en commun accessibles. Sa mise en œuvre nécessitait de compléter les fiches d'inscription des usagers pour prendre en compte leur capacité à utiliser le réseau classique et recueillir l'accord des personnes susceptibles d'utiliser ce type d'aide à la mobilité. Cette démarche n'a pas été suivie, sans doute parce qu'elle ne s'insérait pas dans les objectifs du marché et ne figurait pas de ce fait au cahier des charges.

Cette proposition s'inscrivait pourtant dans l'esprit de la règle posée par le règlement régional qui pose pour principe que le rabatement sur des lignes de transport régulier accessibles est proposé par l'exploitant lorsque le trajet direct demandé existe. Une enquête d'évaluation des services PAM commandée par le STIF en 2012 montre que 44 % des utilisateurs PAM utilisent des transports publics, 58 % sont prêts à les utiliser s'ils sont accessibles.

<sup>52</sup> Institut d'Aménagement et d'urbanisme d'île de France (IAU) : « Les usages et les usagers des services PAM » septembre 2013.

On notera qu'aujourd'hui, le centre d'appel PAM 75 n'apporte pas ce type d'information, bien qu'il soit toutefois possible de se renseigner sur les trajets accessibles en transport en commun en passant par le service d'information régional sur l'accessibilité des transports INFOMOBI, dont le numéro d'assistance téléphonique renvoie sur le plateau du CDRE de Paris, l'exploitant assurant également sur place cette prestation pour le compte du STIF.

Outre la nécessité de faire évoluer les pratiques en sollicitant les usagers à ce sujet, ce qui demandera un effort de communication non négligeable des services de la Ville de Paris, la mise en place de ce type de prestation se heurte aujourd'hui à sa prise en charge puisqu'il n'existe pas de tarif régional correspondant.

L'organisation de ce nouveau service doit passer par une expérimentation associée à la négociation d'un prix public subventionné par la RIF et le STIF et la définition de règles d'utilisation basées sur l'accord des usagers, dans des conditions de prix et de réservation attractifs.

Aujourd'hui, le service PAM 75 utilise des volontaires du service civique mis à disposition par la Ville de Paris pour aider les personnes ayant besoin d'un accompagnement dans leurs trajets, cette démarche pourrait être étendue à des déplacements sur petite distance avec une rémunération de l'exploitant comprise dans la part fixe des frais de fonctionnement du CDRE. Le tarif usager serait défini par exemple au prix d'un voyage RATP.

**Recommandation 20 :** Inscrire au cahier des charges une prestation d'accompagnement des déplacements à pied sur petite distance ou utilisant les transports en commun

Dans sa réponse au rapport provisoire, « *la DASES émet des réserves sur l'inscription au cahier des charges d'une « prestation d'accompagnement des déplacements à pied sur petite distance ou utilisant les transports en commun », pour les raisons suivantes :*

*Cette proposition n'a pas, à notre connaissance, fait l'objet de demande de la part d'usagers ou de leurs représentants. Une expérimentation ne devrait donc être lancée que sous réserve de l'expression d'un besoin identifié.*

*Une expérimentation de ce type a été menée dans le Val-de-Marne par le PAM94 : l'adhésion des associations de personnes handicapées n'a pas été entière du fait de craintes quant à une restriction possible de l'accès au service pour tes personnes ayant testé ce dispositif.*

*Des dispositifs d'accompagnement de ce type sont d'ores et déjà proposés via les prestations sociales et les services médico-sociaux :*

*- le volet « aides humaines » de la PCH retient parmi les besoins relatifs aux actes essentiels de l'existence ta participation à la vie sociale, notamment « se déplacer à l'extérieur ». Des auxiliaires de vie peuvent ainsi accompagner une personne lors de déplacements de proximité.*

*- les Services d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS), dont le Département de Paris finance 1074 places, exercent cette mission d'accompagnement, parfois par type de handicap (exemple : le SAVS Valentin Haüy accompagne les personnes malvoyantes).*

*- des associations effectuent ce type d'accompagnement de proximité, par exemple Action Passerage.*

### 3.2.2. Intégrer la sous-traitance comme une prestation accessoire du marché

La sous-traitance est un moyen d'ajustement indispensable à la bonne réalisation du service parce qu'elle permet de faire face aux importantes variations d'activité et apporte de la souplesse en termes d'organisation des courses. Il est probable qu'un lot spécifique permettrait une économie sur le prix des courses tout en permettant de bien encadrer la réalisation des prestations.

**Graphique 13 : Répartition des courses sous-traitées, juin 2013**

[.....]

*Le graphique qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La mission a pu analyser les courses sous-traitées au principal sous-traitant du service PAM 75 au moyen de sa facture de prestations pour juin 2013<sup>53</sup>. L'examen a porté sur 2 943 courses dont le prix TTC s'étalait de [.....]. Les adresses de départ et d'arrivée n'étant pas disponibles, il n'a pas été possible de replacer ces trajets dans les tranches de facturation figurant au BPU du marché.

Les courses réalisées par les sous-traitants sont en moyenne un peu plus chères que les courses réalisées en propre, mais lorsqu'elles sont réalisées sur des distances courtes, elles sont en fait moins coûteuses que le tarif figurant au BPU des courses courtes, les plus fréquentes, assurées par PAM 75.

Recourir à la sous-traitance peut donc avoir un impact financier positif pour les courses sur petite distance qui sont les plus nombreuses. Par ailleurs, le recours aux sociétés qui assurent ces prestations permet de répondre plus facilement aux réservations tardives, en particulier pour satisfaire les demandes de personnes affectées de handicap autre que moteur. Cela peut également apporter une réponse plus souple dans le cas où l'heure de retour d'un usager est imprécise, par exemple lorsque ce dernier ne maîtrise pas la durée d'un rendez-vous auquel il doit se rendre.

La limitation de la sous-traitance n'est pas, dans cette logique, un objectif à inscrire en tant que tel dans le cahier des charges du marché. Au contraire, il peut être utile d'en favoriser l'usage dans certaines situations, à condition d'en encadrer l'utilisation, par exemple pour limiter les refus de course courte en soirée et aux heures creuses ainsi que pour le transport de personnes qui ne nécessitent pas de véhicule aménagé. Il faut par contre limiter les courses longues et très longues.

Introduire dans le marché un lot de prestations accessoires de transport à la course mobilisable par le CDRE permettrait d'obtenir des prix contractuels avec remises sur les prix publics et d'introduire des conditions d'utilisation assurant une meilleure maîtrise des prestations par le Département. Ce lot pourrait être attribué à une société de taxi ou de location de voiture de tourisme avec chauffeur (VTC).

**Tableau 19 : Comparaison courses sous-traitées et courses payées par le Département**

[.....]

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les co-contractants sur ce lot seraient titulaires de premier rang et la collectivité pourrait assurer le paiement direct qui n'est pas aujourd'hui possible en raison des incompatibilités entre les règles de paiement des sous-traitants par le comptable public et l'application des règles relatives à la TVA sur ce type de prestations.

Ce lot n'interdirait pas à l'exploitant du service d'avoir recours à des sous-traitants dans des conditions limitatives, pour faire face à l'indisponibilité de ses moyens propres ou pour fluidifier le service aux heures pleines.

<sup>53</sup> Pour des raisons exposées plus haut, le département ne dispose pas des factures des sous-traitants sauf pour la période de paiement direct 2013/2014. Les résultats présentés sur juin ont été vérifiés sur le mois d'avril avec les mêmes résultats.

**Recommandation 21 :** Introduire dans la consultation un lot de courses réalisées en taxi ou équivalent et mobilisables par le centre de réservation et d'exploitation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFA indique qu' «*il s'agirait de sous-traitance par le titulaire du marché à des sociétés de taxi. Ceci est donc parfaitement permis par le marché, sans qu'il soit nécessaire de le préciser autrement que sous la forme d'indications générales sur la sous-traitance. Toutefois, les taxis ne respectent pas les prescriptions de flochage des véhicules*» PAM 75 ». Pour faciliter leur recours, le marché pourrait donc autoriser un pourcentage de véhicules non floqués, ce qui pourrait également ouvrir au titulaire des possibilités de mutualisation des véhicules avec le reste de son parc dans une optique de baisse des coûts. »

La mission précise que sa proposition vise à l'introduction d'un lot spécifique avec un cahier des charges et des prix distincts du lot principal.

### 3.2.3. Mettre en concurrence sur une prestation de réservation des courses le jour même.

L'enjeu de réduction des délais de réservation et d'annulation des courses, et donc des pénalités et refus qui en sont le corolaire, est fréquemment mis en avant par les usagers et les élus comme un objectif prioritaire. Il est possible de mettre en concurrence sur cet aspect de la gestion du service en l'intégrant dans les critères de choix. Un prix spécifique pourrait être associé à cette prestation au BPU.

Dans le cadre d'une DSP, la possibilité de négocier permettrait de discuter plus largement d'objectifs d'amélioration assortis d'engagements du délégataire dans la convention. Dans le cadre d'une procédure de marché public les prestations doivent être définies préalablement pour donner lieu à la définition d'un prix reposant sur des bases suffisamment précises pour être mises en œuvre dans des conditions satisfaisantes en termes de rémunération pour l'exploitant et de prestation délivrée pour la personne publique.

En l'occurrence, la satisfaction des réservations de courses est aujourd'hui prévue par le marché pour les courses retenues la veille pour le lendemain, les demandes formulées le jour même peuvent être prises en compte mais ce n'est pas une obligation du titulaire puisque le cahier des charges ne prévoit pas de pénalités en cas de refus. Le passage, en décembre 2014, d'un dispositif clôturant les réservations de J-2 à J-1 a été accompagné d'une hausse de 0,33 € du prix des courses au BPU. Le travail de planification est un travail complexe qui est effectué la veille du jour d'exécution et demande d'autant plus de moyens qu'il doit être effectué tardivement.

Le règlement régional (art. 2.4.2) prévoit que : *L'exploitant doit s'engager à diminuer au maximum les délais de réservation pour les trajets occasionnels. En outre, un numéro spécial «courses de dernières minutes» peut être mis en place. Les trajets occasionnels peuvent être réservés entre 3 semaines et 48 heures avant la course.*

Dans les faits, quelques courses parviennent à s'insérer dans le processus de réservation le jour même, pour ce faire les demandeurs dirigés vers le service exploitation qui est en relation directe avec les conducteurs. Le centre de relation clientèle lui transfère tous les appels concernant les courses du jour : annulations, retards, modifications. Les réservations acceptées pour le jour même, qui représentent moins de 1 % des courses, sont soit des personnes inscrites la veille en liste d'attente qui bénéficient d'un créneau laissé libre par une annulation de dernière minute, soit correspondent en fait à des courses déplacées (un changement d'horaire, s'il est possible, entraîne une annulation pénalisée et une nouvelle réservation).

Le volume annuel des demandes de dernière minute a été estimé par l'exploitant à 20 000 courses annuelles ; on peut prévoir un peu plus d'une centaine de courses par jour

ouvrable. Une prestation spécifique de réservation au jour J pourrait être mise en place de manière plus systématique en attribuant un numéro d'appel dédié, en mobilisant un conseiller clientèle et en réservant quelques véhicules à cette fin qui pourraient être complétés par le recours à un lot de prestations accessoires de transport (cf. 3.2.2) ou à la sous-traitance.

Pour éviter qu'un trop grand nombre de courses qui peuvent être anticipées ne basculent dans cette catégorie, il serait justifié d'y assortir des conditions destinées à en restreindre l'utilisation, telles que l'application sur toutes les courses du tarif heures pleines, une fréquentation minimale du service ou la définition de motifs prioritaires liés à la nature du handicap, l'urgence ou l'imprévisibilité du déplacement.

**Recommandation 22 :** Intégrer dans le cahier des charges de la consultation une prestation spécifique de réservation le jour même assortie de moyens dédiés, de règles d'utilisation et d'un prix figurant au BPU.

### 3.3. Préparer la transmission au nouveau titulaire

#### 3.3.1. Faciliter la reprise des locaux

Le regroupement des sites utilisés pour l'exploitation du service permettrait de faciliter son fonctionnement, assurerait une meilleure cohésion parmi les personnels et pourrait, sous certaines conditions, réduire les temps de conduite haut-le-pied. Le CCTP du marché passé en 2010 indique à l'article 2.5 que le Titulaire doit disposer des locaux nécessaires à l'exécution de la prestation et qu'il fait son affaire de poursuivre éventuellement les baux d'occupation des locaux utilisés antérieurement au présent marché pour le Service, en fonction des contraintes au jour de la notification et des négociations avec les bailleurs et les preneurs actuels.

L'agence de la mobilité de la direction de la voirie et des déplacements a étudié les possibilités offertes pour ce regroupement au sein du domaine de la Ville de Paris, elle est arrivée à la conclusion que les contraintes liées à la nature du parc de véhicules, la surface nécessaire pour l'exploitation et le calendrier de renouvellement du marché ne permettait pas de proposer d'installations comprenant parkings, bureaux et réception du public à mettre à la disposition du prochain titulaire.

Le cahier des charges impose que l'accueil des usagers soit assuré dans des locaux impérativement situés à Paris et respectant l'ensemble des dispositions concernant l'accès des PMR et les établissements recevant du public ; que le centre de réservation soit situé de préférence à Paris ou en proche banlieue et que le prestataire dispose de préférence d'au moins deux garages répartis à l'intérieur de Paris ou en toute proche banlieue.

La répartition des courses concentre la grande majorité des trajets dans l'est de Paris sur un croissant qui va du 18<sup>ème</sup> au 15<sup>ème</sup> arrondissement<sup>54</sup>, de ce fait les installations actuelles regroupées dans le quartier Bercy, à proximité de l'axe de la Seine et du périphérique, paraissent particulièrement bien situées et répondent au cahier des charges.

Dans la mesure où la mise en place du CDRE a un coût, et un prix prévu au BPU de même qu'il est prévu un prix de transfert du CDRE vers l'exploitant suivant, et que ces coûts peuvent inclure des coûts de prise de bail ou d'installation des locaux, il est souhaitable de

<sup>54</sup> La note de l'APUR n° 68 (janvier 2014) sur les publics de la MDPH en 2012 fait état d' «une surreprésentation de la population connue par la MDPH dans les arrondissements du nord/nord-est de Paris (tout particulièrement le 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup>, 20<sup>e</sup>, mais également les 13<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> arrondissements)».

privilégier la reprise des installations et des baux d'occupation des locaux utilisés, ce qui serait la formule de transmission du marché la plus économique et la moins perturbante pour les usagers et les personnels.

Le cahier des charges prévoyait que l'implantation des locaux ainsi que l'organisation liée à cette implantation devaient être décrites au mémoire technique. Ces locaux devant être opérationnels au plus tard 15 jours avant la date de démarrage des prestations. Le Représentant du Pouvoir adjudicateur doit de plus être averti de tout déplacement de local envisagé au moins deux mois à l'avance. Ces dispositions sont de bonne gestion et les candidats doivent donc disposer de toutes les informations leur permettant d'optimiser leur offre dans les conditions prévues.

Il est donc important de faire figurer au cahier des charges les informations relatives à la nature des locaux et aux conditions de reprise des baux en cours après en avoir fait l'analyse. De même il est nécessaire de prévoir que les candidats aient la possibilité de visiter ces locaux et de disposer de plans. Le mémoire remis par l'exploitant actuel au dépôt de son offre s'inscrit dans cette logique et ne devrait donc pas y faire obstacle.

**Recommandation 23 :** Faire l'analyse des baux de location des locaux et lieux de remisage utilisés par PAM 75. Informer les candidats au marché des conditions de reprise. Leur en fournir les plans et la possibilité de les visiter sur demande

**Recommandation 24 :** Faciliter la transmission des locaux en fin de marché dans les clauses du cahier des charges.

### 3.3.2. S'assurer de la transférabilité du système d'information

Afin d'assurer la transférabilité du marché et l'égalité entre les candidats, le DCE doit intégrer une description précise du S.I. et la transmission des outils et des données doit être anticipée de manière à ce que leur contenu soit parfaitement à jour et leur mise en œuvre soit opérationnelle lors du démarrage des prestations. Il s'agit de la base des ayant-droit ainsi que de la facturation, des réclamations et des données relatives à l'entretien des matériels, mais aussi des outils d'exploitation que sont Titus, XE ou le SAEIV ainsi que des matériels faisant partie des biens de retour dont les serveurs, postes de travail, télécom et informatique embarquée.

Sollicité à ce sujet, le titulaire du marché avait communiqué trois documents à la mission :

- un schéma d'architecture des flux de communication entre postes de travail et serveurs d'information,
- Un document descriptif de la gestion du S.I. PAM 75
- Un inventaire des biens de retour avec leur plan d'amortissement dégageant leur valeur nette comptable

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Malgré des informations indiquées dans ces trois documents, il est difficile de se faire une idée précise sur l'architecture technique, l'architecture logicielle et la nature exacte des biens de retour. En particulier, le dernier document liste les achats d'équipements logiciels, matériels et prestations, mais il est difficile de les mettre en relation avec les articles ou prestations identifiés dans les ensembles serveurs des deux documents descriptifs.

Une attention particulière doit être accordée aux prestations intellectuelles et aux développements spécifiques tels que l’assistance à la maîtrise d’ouvrage et intégration, les prestations de recette VA/VSR ou l’assistance développement, application/interface. Il est impératif que ces prestations soient documentées.

Le passage du marché actuel à un nouveau marché pose la problématique du choix du scénario qui peut être soit

- Scénario S1 : reconduction de dispositif technique S.I. en production actuellement, mais avec changement d’exploitant,
- Scénario S2 : migration vers un nouveau dispositif.

Ce choix doit rester ouvert en assurant dans les deux cas la maîtrise des risques pouvant affecter la continuité d’exploitation sous tous ses aspects, qu’ils touchent à la gestion des usagers, des courses, ou de la comptabilité du service.

Pour mener à bien le S1, il est nécessaire d’avoir un dossier d’exploitation détaillé et à jour décrivant les procédures d’installation et d’intégration, un dossier de programmation détaillé et à jour pour toutes les implémentations, les interfaces et les développements spécifiques.

Pour mener à bien le S2, la reprise des données est une tâche majeure, il faut déterminer les données à reprendre, déterminer la faisabilité d’extraction et de mise en conformité au fichier pivot et établir un cahier de recette des données reprises.

Dans les deux cas, il y a lieu, d’évaluer la faisabilité technique, financière, humaine et calendaire des scénarii proposés par les candidats au marché en regard des informations transmises par l’exploitant actuel.

Il convient d’inviter les candidats à se mettre en capacité de faire face aux problématiques listées dans le tableau suivant lors de la reprise d’activité et de préciser leur approche sur chacun de ces points.

Tableau 20 : Informations à recueillir des candidats sur l’organisation du S.I.

	S1	S2
Choix d'un ou deux sites	X	X
Localisation des locaux techniques équipés (sécurité d'accès, surface, électricité, climatisation, ...)	X	X
Installation des équipements matériels (serveur, poste de travail, ...)	X	X
Installation des équipements logiciels (système, middleware, application, firewall, ...)	X	X
Installation des réseaux de télécommunications (voix, données)	X	X
Procédures opérationnelles	X	X
Formations	X	X
Recette des installations	X	
Transfert des licences d'utilisation de logiciels	X	
Migration des données		X

Source : IGVP

**Recommandation 25 :** Constituer avec l’aide de l’exploitant un dossier documenté sur la reprise des biens de retour à l’attention des candidats qui doivent être invités à préciser leurs options sur les opérations de transfert du S.I. dans leur offre.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Engager des discussions avec le STIF, la Région et les autres départements pour préparer la mutualisation au niveau régional des services PAM au sein d'une structure unique..... 17
- Recommandation 2** : Procéder à une analyse régulière des données disponibles sur les courses et les usagers dans une approche marketing destinée à comprendre et anticiper les évolutions de la demande. .... 24
- Recommandation 3** : Procéder à la refonte complète des documents contractuels à rédiger pour la procédure de renouvellement du marché, tant pour faire évoluer les prestations que pour corriger les erreurs éventuelles figurant dans le cahier des charges en vigueur..... 28
- Recommandation 4** : Renforcer le rôle de la DASES dans l'analyse des catégories potentielles d'usagers et leurs besoins. Préciser la répartition des responsabilités sur la conduite du marché PAM 75 par note de service..... 33
- Recommandation 5** : Introduire dans la flotte des véhicules aménagés selon les règles prescrites au point 1 de l'annexe de l'arrêté du 23 août 2013 relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur..... 34
- Recommandation 6** : Agir contre les excès d'annulations de course en offrant des possibilités de réservation plus souples tout en introduisant des règles visant à limiter le nombre d'annulations. .... 38
- Recommandation 7** : Décrire les modalités et la cadence de radiation des usagers dans les obligations du titulaire du marché et y attacher des pénalités en cas de non-respect de ces règles afin de disposer d'une base des ayant droits actualisée..... 44
- Recommandation 8** : Rendre comparables les éléments de compte rendu fournis par l'exploitant et le titulaire du marché de contrôle. .... 46
- Recommandation 9** : Améliorer la base de données sur les courses réalisées en distinguant les motifs d'annulation par une définition claire et en faisant apparaître la différence entre l'horaire demandé par l'utilisateur et l'horaire de la course programmée.47
- Recommandation 10** : Afficher les tarifs et les conditions de réservation et d'application des pénalités dans tous les véhicules afin d'informer et rappeler aux usagers leurs droits et obligations. Reformuler systématiquement les commandes des clients, utiliser les évolutions du SAEIV pour la confirmation de commande et le suivi des courses effectuées..... 50
- Recommandation 11** : Réactiver le dispositif de prépaiement..... 58
- Recommandation 12** : Décrire précisément les procédures comptables applicables par la régie au recouvrement des courses ou pénalités facturées, ainsi qu'aux remboursements éventuels, dans une annexe du cahier des charges. .... 58
- Recommandation 13** : Intégrer un critère de jugement des offres sur les propositions des candidats relatives à l'organisation de la prestation de régie externalisée ainsi que les qualifications et formations des opérateurs qu'ils proposent..... 59
- Recommandation 14** : Prévoir la transmission systématique d'une documentation sur les logiciels et matériels informatiques acquis par le Département dans le cadre de l'exploitation de PAM 75 par l'intermédiaire de l'exploitant du service. .... 60
- Recommandation 15** : La direction de la voirie et des déplacements doit se rapprocher du correspondant informatique et libertés de la Ville de Paris afin de déterminer les

démarches à effectuer pour l'actualisation de la déclaration des traitements informatiques mis en œuvre dans le cadre de l'exploitation du service PAM 75. .... 61

**Recommandation 16** : Intégrer dans la consultation la formulation d'un plan de sortie du diesel comprenant une évolution vers les motorisations les moins polluantes..... 64

**Recommandation 17** : Demander aux candidats à la consultation un plan d'investissement et d'amortissement faisant ressortir la nature des véhicules, leur nombre, leur durée de vie et leur utilisation en nombre de courses et kilométrage. .... 65

**Recommandation 18** : Supprimer les subventions à l'achat des véhicules. Inviter les candidats à formuler une offre basée uniquement sur une rémunération par les courses, en intégrant au marché un montant d'avance raisonnable pour rendre l'investissement de départ plus facile. .... 67

**Recommandation 19** : Demander aux candidats pour le renouvellement du marché PAM 75 de formuler une offre optionnelle comportant l'achat du parc par le titulaire du marché en sus de l'offre de base prévoyant la fourniture de la flotte par le département de Paris. .... 68

**Recommandation 20** : Inscrire au cahier des charges une prestation d'accompagnement des déplacements à pied sur petite distance ou utilisant les transports en commun .... 70

**Recommandation 21** : Introduire dans la consultation un lot de courses réalisées en taxi ou équivalent et mobilisables par le centre de réservation et d'exploitation. .... 72

**Recommandation 22** : Intégrer dans le cahier des charges de la consultation une prestation spécifique de réservation le jour même assortie de moyens dédiés, de règles d'utilisation et d'un prix figurant au BPU. .... 73

**Recommandation 23** : Faire l'analyse des baux de location des locaux et lieux de remisage utilisés par PAM 75. Informer les candidats au marché des conditions de reprise. Leur en fournir les plans et la possibilité de les visiter sur demande ..... 74

**Recommandation 24** : Faciliter la transmission des locaux en fin de marché dans les clauses du cahier des charges. .... 74

**Recommandation 25** : Constituer avec l'aide de l'exploitant un dossier documenté sur la reprise des biens de retour à l'attention des candidats qui doivent être invités à préciser leurs options sur les opérations de transfert du S.I. dans leur offre. .... 75

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Nombre d'établissements médicaux sociaux qui utilisent PAM 75.....	10
Tableau 1 : Dispositifs PAM des départements d'Ile-de-France .....	11
Graphique 2 : Répartition par âge des nouveaux inscrits PAM 75.....	12
Tableau 2 : Tarifs publics définis par le STIF .....	13
Tableau 3 : Prix des courses payées par le Département - marché PAM 75 .....	14
Tableau 4 : Dépenses PAM 75 en 2014 .....	14
Capture écran 1 : Extrait du règlement régional 2009 .....	16
Graphique 3 : Nombre de courses réalisées dans le cadre de la DSP.....	20
Graphique 4 : Ecart entre les courses prévues (2010) et réalisées dans le cadre du marché .....	21
Graphique 5 : Evolution du tarif public PAM entre 2003 et 2015 (courses courtes) .....	22
Capture écran 2 : Extrait de la note 2009-INV J-0031 de la DAJ .....	25
Tableau 5 : Prévion de dépenses PAM, budget de fonctionnement 2015 .....	29
Tableau 6 : Crédits inscrits au budget d'investissement .....	30
Graphique 6 : Évolution des taux de refus entre août 2012 et décembre 2014.....	36
Tableau 7 : Courses réalisées, par tranches horaires en janvier 2015 (avec sous-traitance) .....	37
Graphique 7 : Délais de réservation des courses PAM (janvier 2015) .....	38
Tableau 8 : courses nécessitant des véhicules aménagés UFR en janvier 2015.....	40
Tableau 9 : courses réalisées par taxi uniquement, par tranches horaires en janvier 2015 .....	42
Tableau 10 : Répartition des courses par tranches tarifaires en janvier 2015 .....	42
Capture écran 3 : Analyse des annulations janvier 2015 .....	46
Tableau 11 : Répartition des principaux motifs de réclamation .....	47
Tableau 12 : PAM 75 Facturation-Recouvrement 2011-2014 .....	47
Tableau 13 : Motifs des réclamations .....	49
Capture écran 4 : BPU marché PAM 75 .....	52
Capture écran 5 : Modalités de prélèvement des recettes sur les usagers .....	52
Graphique 8 : Fonctionnement de la régie d'avance et de recettes PAM 75.....	56
Graphique 9 : Impayés et mises en recouvrement .....	58
Tableau 14 : Evolution du parc actuellement en service au cours du prochain marché..	62
Tableau 15 : Montant des amortissements intégrés au prix des courses.....	64
Tableau 16 : Bilan des investissements réalisés dans le cadre du marché 2010/2016 ....	64
Graphique 10 : Valeur d'amortissement par courses selon la durée de vie des véhicules	65
Graphique 11 : Coût d'amortissement par course des véhicules PAM en fonction du nombre de courses réalisées par un véhicule sur 6 ans hors subventions.....	66

Graphique 12 : Coût d'amortissement des véhicules PAM en fonction du nombre de courses réalisées sur 6 ans subventions incluses .....	66
Tableau 17 : Hypothèse de mise à disposition .....	68
Tableau 18 : Comparaison mise à disposition du parc vs coût du marché en cours 2014	68
Graphique 13 : Répartition des courses sous-traitées, juin 2013 .....	71
Tableau 19 : Comparaison courses sous-traitées et courses payées par le Département	71
Tableau 20 : Informations à recueillir des candidats sur l'organisation du S.I.....	75

## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

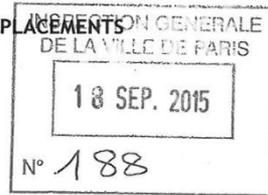
Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire de l'audit du marché PAM 75 a été transmis le 25/06/2015

- au Directeur de la voirie et des déplacements ;
- au Directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé ;
- au Directeur des finances et des achats.

Les réponses des directions figurent ci-après :



DIRECTION DE LA VOIRIE ET DES DÉPLACEMENTS  
Service des Déplacements



Pôle Transport

Affaire suivie par

N/Réf : DVD/SD/Pôle transport/PAM n° 63 - D15DVD-007778

Paris, le 16 SEP, 2015

Note à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale

Objet : Réponse au rapport provisoire sur l'audit du marché PAM 75

PJ : 1 liste

Nature de la sollicitation du destinataire in fine de la note : Réponse de la DVD au rapport provisoire de la mission IG relative à l'audit du service PAM 75

Résumé : La DVD exprime ses observations générales sur le rapport provisoire de l'Inspection Générale relative à l'audit du service PAM 75 et fait part de ses réponses aux différentes recommandations.

Par note du 25 juin 2015, vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire concernant l'audit du marché PAM 75.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, vous souhaitez connaître :

- mes observations éventuelles sur les constats présentés dans ce document ;
- mon avis sur les recommandations et les mesures alternatives.

Tout d'abord, je vous remercie pour la qualité de ce rapport qui, dans le contexte de renouvellement du contrat, apporte des éclairages et préconisations essentiels pour alimenter les réflexions en cours sur la rédaction du nouveau cahier des charges.

## 1. Observations générales

### a. La régionalisation du service PAM

Dans le cadre de la préparation du nouveau contrat, le thème de la régionalisation du service PAM a été abordé à plusieurs reprises avec le STIF et la RIF. Comme mentionné dans votre rapport, la mutualisation des services au sein d'une structure unique est indispensable pour la mise en œuvre de l'interopérabilité. L'option d'un groupement de commandes auquel adhèreraient les départements à la fin de leur contrat respectif a également été évoqué lors de ces réunions mais le calendrier n'était pas compatible avec l'échéance du contrat parisien.

Vous évoquez en page 11 l'inégalité de traitement des usagers des services PAM de la région. En effet, le règlement régional fixe les règles minimales d'accès, de tarifs et d'exploitation du service, les départements étant libres d'adapter certaines de ces règles.

En matière de tarification, les disparités entre départements vont évoluer. En effet, la loi n°2015-988 du 5 août 2015, publiée au journal officiel du 6 août 2015, ratifiant l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées modifie le code des transports en insérant un article L.1112-4-1 ainsi rédigé : "le coût pour les personnes handicapées des transports à la demande mis en place par une autorité organisatrice de transport ne peut être supérieur à celui applicable aux autres usagers dans un même périmètre de transport urbain".

La DVD est en attente d'instructions du STIF sur les modalités d'application de cet amendement tant en termes de délai, de tarification (par zone kilométrique ou par zone tarifaire STIF) que de participation financière.

b. Une meilleure connaissance des usagers et des usages

Vous mentionnez en page 14 l'impossibilité de connaître précisément, dans la configuration actuelle, le profil des usagers et particulièrement leur répartition en fonction de la justification de leur qualité d'ayants droit. Ce point essentiel à une bonne compréhension du service sera pris en compte dans la rédaction du nouveau cahier des charges en exigeant d'une part une dématérialisation totale du dossier d'inscription, pièces justificatives comprises avec possibilité offerte au Pouvoir Adjudicateur d'accéder au fichier et d'autre part la remise au Pouvoir Adjudicateur d'un export mensuel de la base de données dans un format exploitable sous Excel. Ces évolutions permettront le contrôle des droits d'accès évoqué en page 29 et l'analyse des données clients évoquée en page 25.

Pour pallier cette insuffisance et dans le cadre de la préparation du nouveau contrat, la DVD a demandé au titulaire de noter, depuis le mois d'avril 2015, le type de justificatif présenté par l'utilisateur lors de son inscription. Pour information, sur environ 120 nouveaux inscrits, une notification de l'APA a été présentée pour un quart d'entre eux.

En page 44, vous indiquez, à juste titre, la nécessité, d'ici la fin du présent marché, de procéder à une remise à niveau du fichier des usagers. Cette opération a été évoquée à plusieurs reprises lors des comités de suivi DVD/DASES/Titulaire. La DVD est en attente d'un retour de l'exploitant sur le nombre d'utilisateurs n'ayant pas utilisé le service depuis 18 mois et plus. Un archivage de ces usagers sera réalisé d'ici la fin de l'année 2015.

c. Évolution du cadre juridique du contrat

Compte tenu des difficultés rencontrées dans l'exécution du marché en cours et notamment des complications de gestion de la régie externalisée, la DVD a souhaité solliciter de nouveau l'avis de la DAJ sur un passage éventuel en DSP pour le nouveau contrat. Vous trouverez ci-dessous les conclusions de la DAJ du 3 juillet 2015 :

*« ... Le mécanisme contractuel retenu aujourd'hui pour le marché PAM ne répond pas aux exigences posées par la jurisprudence en matière de risque d'exploitation. En effet, le marché est financé via le paiement de prix qui couvrent les différentes catégories de prestations réalisées par le titulaire (cf. art. 2.1 CCAP).*

*Un tel mécanisme ne permet structurellement pas de faire peser sur le gestionnaire un risque d'exploitation au sens des jurisprudences précitées, car les prix de marché sont sensés couvrir toutes les charges d'exploitation du service (point rappelé à l'article 2.1.1 du CCAP)... »*

En page 27, vous notez que *« Cette opération a été difficile, mais elle a été accompagnée de la création d'une comptabilité en secteur distinct qui permet de récupérer la TVA autrefois versée sans contrepartie au délégataire ».*

Dans le cadre d'une délégation de service public, s'agissant de la base d'imposition, les subventions d'équilibre versées par la collectivité au délégataire ne sont pas assujetties à la TVA à partir du moment où elles ne constituent pas un complément de prix.

d. Améliorer la comptabilité des recettes

La DVD est tout à fait consciente que des améliorations doivent être apportées dans la gestion de la régie de recettes et d'avances. Un travail important a déjà été mené dans ce sens avec la mise en place de contrôles automatisés des factures en amont de leur émission et des évolutions de l'outil d'aide à la gestion de la régie (Sarafine) afin de sécuriser la chaîne des opérations comptables et de traitement des remboursements.

Le projet d'automatisation des titrages individuels par la mise en place d'un flux de mise en recouvrement automatique des factures impayées vers le système Alizé est en cours de réalisation. Des ateliers de travail avec les divers intervenants se sont tenus au cours des mois de juin et juillet. La mise en production de ce développement est prévue pour la fin de l'année 2015.

En page 51, dans le processus de traitement des réclamations, vous indiquez que *« les sommes non dues sont soit remboursées par l'avance régie (chèque) soit inscrites en avoir sur le compte client ».*

Aujourd'hui, en cas de contestation avérée d'une facture, deux situations peuvent se présenter :

- l'utilisateur s'est acquitté de sa dette, les sommes facturées à tort lui sont alors remboursées par chèque ;
- l'utilisateur refuse de payer sa facture, une régularisation du montant dû est alors effectuée.

La régie PAM 75 n'est pas autorisée à établir des avoirs et il n'est pas prévu de faire évoluer l'arrêté constitutif de la régie dans ce sens comme indiqué en page 53, la DRFIP n'y étant pas favorable.

En page 56, vous indiquez « *Il sera utile, cependant, compte tenu de l'ancienneté de certaines factures et de leur faible montant moyen, de préciser au comptable public les conditions de relance et les critères d'admission en non-valeur pour une délibération du conseil de Paris.* »

« *Il revient à l'ordonnateur ... de décider sur la poursuite de l'option de prépaiement par le compte mobilité, de définir le processus de titrage individuel, de fixer le seuil en deçà duquel le comptable public ne poursuivra pas, de proposer le passage en non-valeur.* »

Sur le sujet de la mise en recouvrement des anciens dossiers, la DVD établira, dans les prochaines semaines, un calendrier d'apurement du stock d'impayés, en fonction de la charge de travail estimée, de l'avancement du projet d'automatisation des titres individuels et des moyens humains mis à sa disposition.

Concernant le prépaiement par le compte mobilité, la poursuite de cette option dans le futur contrat devra prendre en considération les recommandations émises par la DRFIP lors de l'audit de la régie PAM au printemps 2014, à savoir « *Recommandation n°10 : Une démarche d'analyse de l'ancienneté des sommes présentes sur les comptes mobilité (prépaiement) devra être réalisée deux fois par an. En tout état de cause, conformément aux arrêtés institutifs, sans mouvement sur le compte mobilité pendant un an, le prépaiement devra être remboursé à l'usager.* »

## 2. Remarques ponctuelles

En page 29, vous mentionnez « *... tous les véhicules ne sont pas encore équipés d'un pupitre électronique permettant d'enregistrer les temps d'arrivée aux rendez-vous, seule une partie le sont depuis février 2015 ...* ».

Le système d'aide à l'exploitation est opérationnel sur l'ensemble de la flotte composant le service depuis le 7 janvier 2015, date de la prononciation de la vérification de service régulier. Ainsi, en février 2015, tous les véhicules étaient équipés d'un pupitre. Toutefois, la formation des conducteurs et des régulateurs à ce nouvel outil s'est prolongée jusqu'en février - mars 2015.

En page 33, vous indiquez : « *L'exploitant ayant demandé que les temps de retard tolérés des usagers soient réduits de 15 à 10 minutes de manière à limiter les attentes des conducteurs qui peuvent se répercuter sous forme de retards cumulés sur les courses suivantes. Cette proposition a été portée par la DASES devant les représentants des usagers qui s'y sont opposés et la modification n'a pas été introduite. Il est regrettable que les conséquences de cette règle n'aient pas pu être analysées plus finement pour en évaluer les conséquences et débattre, avec ces représentants ou au sein de la commission plénière, des gênes occasionnées et de leur coût en regard du nombre et du type de courses concernées.* »

Je tiens à préciser qu'en commission plénière du 3 octobre 2013, la perspective d'évolution du règlement PAM 75 a été évoquée devant les représentants des usagers. Il a été convenu qu'une analyse fine de la situation actuelle en termes de ponctualité était indispensable pour ajuster au mieux ces règles. Cette étude, basée sur les données issues du système d'aide à l'exploitation, sera menée au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre 2015. L'objectif est de proposer aux usagers, lors de la prochaine commission plénière en fin d'année 2015, une évolution du règlement motivée par des données chiffrées.

En page 36, « *À l'avenir, le résultat de la consultation de 2016 pourrait aboutir à diminuer sensiblement le nombre de courses réalisables avec les crédits actuellement ouverts par les partenaires puisqu'il s'agit d'un maximum budgétaire et que le nombre de courses réalisables est fonction des prix du marché.* ».

Dans le cadre du renouvellement de la convention tripartite de financement du service, la DVD a sollicité, par note en date du 19 juin 2015, le STIF et la RIF pour une révision à la hausse du plafond de la subvention. Cet ajustement est motivé par la progression continue de la fréquentation et du surcoût des prix de courses induit par le programme de sortie du diesel. La DVD est en attente d'un retour des deux financeurs.

En page 36, « *Il faut noter que tout usager ayant subi plus de trois refus consécutifs est automatiquement prioritaire.* ».

Cette règle ne figure pas dans le règlement PAM 75.

En page 37, « Les taux de refus mensuels ne doivent pas dépasser les seuils suivants :

- 0 % en heures creuses de semaine (avant 7h et 10h-15h) ».

Le niveau d'exigence a été porté à 2% dans l'avenant du 27 juin 2014 afin de rendre applicable cette pénalité.

En page 40, vous présentez une analyse des courses par typologie d'utilisateur et motif, réalisée à partir des données du mois de janvier 2015. Il faut noter qu'au cours du mois de janvier 2015, deux facteurs importants ont pu avoir une légère influence sur les déplacements de cette première quinzaine : les conditions météorologiques très hivernales en début de mois et les attentats de la deuxième semaine.

En page 46, vous mentionnez les divergences entre les données établies par l'exploitant et celles établies par le contrôleur, les deux consolidations étant réalisées à partir des mêmes données. Depuis la mise en place du marché de contrôle, un travail d'analyse des divergences entre les deux rapports est mené par la DVD. Il a déjà conduit à la consolidation de certaines données et à l'évolution des présentations.

En page 59, vous précisez que « La quasi-totalité de cette flotte fonctionne au diesel, à l'exception de 8 fourgonnettes Caddy, véhicules les plus récemment achetés, utilisant de l'essence. ».

Six véhicules Caddy à motorisation essence ont été achetés en 2015 et non huit comme écrits dans le rapport.

De même, la flotte de véhicules PAM 75 est composée de 143 véhicules (144 véhicules indiqués dans le rapport).

### 3. Avis sur les recommandations

Vous voudrez bien trouver, dans la fiche ci-jointe, les réponses de la DVD à vos recommandations.

Mes collaborateurs se tiennent à votre disposition pour tout complément d'information.

*Bien cordialement*

Le directeur de la Voirie et des Déplacements

Copie :

Directeur des Finances et des Achats

Sous-directrice de l'Autonomie (DASES)

**RAPPORT PROVISOIRE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE « AUDIT DU MARCHÉ PAM 75 »**

**RÉPONSES DVD AUX RECOMMANDATIONS**

N°	Recommandation	Échéance Responsables	Réponse DVD
1	Engager des discussions avec le STIF, la Région et les autres départements pour préparer la mutualisation au niveau régional des services PAM au sein d'une structure unique	12 mois DVD/DASES	Des discussions avec les différents acteurs ont déjà été engagées dans le cadre de la préparation du nouveau marché et du benchmarking : <ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion STIF/RIF/DVD du 8/12/2014 au cours de laquelle la DVD a évoqué le devenir du PAM dans la perspective de la métropole du Grand Paris, le développement d'un système informatique mutualisé au niveau régional, la constitution d'un groupement de commandes ;</li> <li>- réunion DFA/DVD/CG94 du 10/02/2015 au cours de laquelle le CG94 a manifesté son intérêt pour le groupement de commandes ;</li> <li>- réunion DFA/DVD/STIF/RIF du 23/02/2015 au cours de laquelle la DFA a relancé le STIF sur l'avancement de ses réflexions sur le développement d'un système informatique régional.</li> </ul> La DVD abordera de nouveau ce point avec l'ensemble des partenaires lors des prochaines réunions de travail sur l'évolution du règlement régional.
2	Procéder à une analyse régulière des données disponibles sur les courses et les usages dans une approche marketing destinée à comprendre et anticiper les évolutions de la demande.	9 mois DVD/DASES	Dans le nouveau cahier des charges, la DVD prévoit d'exiger du Titulaire l'envoi au Pouvoir Adjudicateur d'un export mensuel de la base de données au format Excel ou compatible Excel. Les informations minimales exigées dans cet export seront listées dans le cahier des charges. Le Département envisage de mettre en place des outils de requête semi-automatisée permettant de calculer, à partir des exports, un certain nombre d'indicateurs. L'analyse et le suivi régulier de ces indicateurs participera à une meilleure connaissance des usagers et de leurs déplacements et contribueront par conséquent à anticiper les évolutions. → la charge de travail liée à la mise en place de ces outils et l'exploitation des données reste à quantifier.
3	Procéder à la refonte complète des documents contractuels à rédiger pour la procédure de renouvellement du marché, tant pour faire évoluer les prestations que pour corriger les erreurs éventuelles figurant dans le cahier des charges.	3 mois DVD/DFA	Le cahier des charges du nouveau marché est en cours de rédaction. Une réécriture complète est effectivement prévue. Celle-ci devra être finalisée pour la mi-octobre 2015. Elle tiendra compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'exécution du présent contrat, des préconisations émises dans ce rapport tout en veillant à la facilité d'application et de contrôle des différentes clauses.

N°	Recommandation	Échéance Responsables	Réponse DVD
4	Renforcer le rôle de la DASES dans l'analyse des catégories potentielles d'usagers et leurs besoins. Préciser la répartition des responsabilités sur la conduite du marché PAM 75 par note de service.	9 mois DVD/DASES	D'ici la fin de l'année 2015, la DVD propose d'échanger avec la DASES sur la gouvernance du nouveau contrat. La répartition des rôles et responsabilités de chaque direction devra faire l'objet d'un arbitrage.
5	Introduire dans la flotte des véhicules aménagés selon les règles prescrites au point 1 de l'annexe de l'arrêté du 23 août 2013 relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur.	24 mois DVD	La DVD a sollicité par note en date du 24 avril 2015 l'avis de la DAJ sur l'interprétation des textes relatifs à la mise en accessibilité des véhicules des services de transport public. Les conclusions de la DAJ sont les suivantes : « Tous les véhicules de la flotte du service PAM 75 doivent être accessibles aux utilisateurs de fauteuil roulant et doivent donc être aménagés à cette fin. Ils doivent être conformes aux points 1 à 2-6 et 2-9 de l'annexe de l'arrêté du 23 août 2013. » L'avis de la DAJ étant en contradiction avec la recommandation n°5, ce point devra être présenté à l'arbitrage dans le cadre de la préparation du nouveau cahier des charges.
6	Agir contre les excès d'annulations de course en offrant des possibilités de réservation plus souples tout en introduisant des règles visant à limiter le nombre d'annulations.	24 mois DVD	Ce point est à l'étude dans le cadre de la préparation du nouveau cahier des charges. Une analyse approfondie des annulations permettra de mieux définir les règles à insérer dans le nouveau contrat, notamment en ce qui concerne les cessations de transport régulier. L'expérience des autres départements sera également examinée.
7	Décrire les modalités et la cadence de radiation des usagers dans les obligations du titulaire du marché et y attacher des pénalités en cas de non-respect de ces règles afin de disposer d'une base des ayant droits actualisés	9 mois DVD/DASES	Ce point est à l'étude dans le cadre de la préparation du nouveau cahier des charges. La dématérialisation du dossier d'inscription et des pièces justificatives sera exigée afin de permettre une analyse des usagers selon les critères d'inscription et faciliter le contrôle du respect des conditions d'inscription.
8	Rendre comparables les éléments de compte rendu fournis par l'exploitant et le titulaire du marché de contrôle.	9 mois DVD/DASES	Ce point est à l'étude dans le cadre de la préparation du nouveau cahier des charges. LA DVD prévoit de définir avec précision, dans le futur contrat, les éléments attendus dans les rapports mensuels et annuels de l'opérateur.
9	Améliorer la base de données sur les courses réalisées en distinguant les motifs d'annulation par une définition claire et en faisant apparaître la différence entre l'horaire demandé par l'utilisateur et l'horaire de la course programmée.	24 mois DVD	Ce sujet est à l'étude dans le cadre de la préparation du nouveau cahier des charges. Pour réaliser les contrôles sur la pertinence des refus dits « contractuels », il est essentiel que les horaires demandés par les usagers et les horaires proposés par l'exploitant soient saisis dans la base de données et consultables. Ce point sera exigé dans le CCTP.

N°	Recommandation	Échéance Responsables	Réponse DVD
10	Afficher les tarifs et les conditions de réservation et d'application des pénalités dans tous les véhicules afin d'informer et rappeler aux usagers leurs droits et obligations. Reformuler systématiquement les commandes des clients, utiliser les évolutions du SAEIV pour la confirmation de commande et le suivi des courses effectuées.	6 mois DVD/DASES	Les contrôles du service PAM réalisés en « embarqué » ainsi que les enquêtes téléphoniques auprès des usagers ont mis en évidence le manque d'information « à bord des véhicules ». De même, il ressort des écoutes des dialogues téléphoniques réalisés par le contrôleur une absence fréquente de reformulation complète de la réservation par les opérateurs. Ces deux points négatifs ont été notifiés au transporteur lors des réunions de suivi DVD/DASES/Transporteur. Bien qu'encore éloignés des 100%, on peut noter, dans les derniers rapports du contrôleur, une amélioration des taux de conformité « information à bord du véhicule » et « reformulation ».
11	Décrire précisément les procédures comptables applicables par la régie au recouvrement des courses ou pénalités facturées, ainsi qu'aux remboursements éventuels, dans une annexe au cahier des charges.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera abordé dans le cadre du nouveau cahier des charges en collaboration avec la DFA. Deux solutions sont à étudier : - l'ajout d'un critère de jugement des offres portant sur les moyens et l'organisation de la prestation proposés par le candidat ; - la mention dans le cahier des charges du nombre d'agents, équivalents temps plein, nécessaires au bon fonctionnement de la régie. La description du rôle et des missions d'un régisseur, des procédures comptables, de la réglementation en matière de sécurité et de contrôles pourront faire l'objet d'une annexe au cahier des charges. Une pénalité pour non-respect de ces clauses pourra être ajoutée. Le Département s'engagera à former les agents au métier de régisseur et à l'utilisation de l'outil de traitement automatisé des régies. Par ailleurs, afin d'améliorer l'encadrement actuel de la régie, des contrôles réguliers par l'ordonnateur de la régie (DVD) vont être organisés.
12	Intégrer un critère de jugement des offres sur les propositions des candidats relatives à l'organisation de la prestation de régie externalisée ainsi que les qualifications et formations des opérateurs qu'ils proposent.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera abordé dans le prochain cahier des charges.
13	Prévoir la transmission systématique d'une documentation sur les logiciels et matériels informatiques acquis par le Département dans le cadre de l'exploitation de PAM 75 par l'intermédiaire de l'exploitant du service.	3 mois DVD/DFA	Certaines clauses extraites du CCAG TIC et relatives à la documentation et la réversibilité pourront être reprises dans le contrat.
14	La direction de la voirie et des déplacements doit se rapprocher du correspondant informatique et libertés de la Ville de Paris afin de déterminer les démarches à effectuer pour l'actualisation de la déclaration des traitements informatiques mis en œuvre dans le cadre de l'exploitation du service PAM 75.	3 mois DVD/DFA	La DVD s'est rapproché en octobre 2014 du correspondant CNIL de la Ville de Paris afin de déclarer les traitements induits par la mise en place du système information voyageur. La DVD propose de rencontrer le correspondant CNIL pour recenser les différents traitements informatiques mis en œuvre par PAM depuis le démarrage du service et demander l'actualisation de la déclaration.

N°	Recommandation	Échéance Responsables	Réponse DVD
15	Intégrer dans la consultation la formulation d'un plan de sortie du diesel comprenant une évolution vers les motorisations les moins polluantes.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera pris en compte dans le nouveau cahier des charges.
16	Demander aux candidats à la consultation un plan d'investissement et d'amortissement faisant ressortir la nature des véhicules, leur nombre, leur durée de vie et leur utilisation en nombre de courses et kilométrage.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera étudié dans le nouveau cahier des charges.
17	Supprimer les subventions à l'achat des véhicules. Inviter les candidats à formuler une offre basée uniquement sur une rémunération par les courses en ouvrant la possibilité d'une variante intégrant une avance pour limiter le risque d'investissement.	3 mois DVD/DFA	La DVD a effectivement prévu de supprimer les subventions à l'achat des véhicules. Aucune ligne budgétaire en investissement n'a été demandée au pluriannuel 2017-2020 pour l'acquisition de véhicules PAM 75. Conformément à l'article 87 du Code des marchés Publics, le montant de l'avance est fixé à 5 % du montant initial du marché. Le marché pourra prévoir que l'avance versée dépasse ces 5 %. Ce point sera étudié.
18	Demander aux candidats pour le renouvellement du marché PAM 75 de formuler une offre optionnelle comportant la mise à disposition du parc par le Département de Paris en sus de l'offre de base prévoyant la fourniture de la flotte par l'exploitant.	3 mois DVD/DFA	Cette recommandation n'est pas applicable. En effet, les offres optionnelles constituent des prestations susceptibles de s'ajouter aux prestations commandées de manière ferme dans le cadre du marché. Dans ce cas précis, il ne pourra être proposé aux candidats une option ayant pour objet de retirer une prestation.
19	Inscrire au cahier des charges une prestation d'accompagnement des déplacements à pied sur petite distance ou utilisant les transports en commun	3 mois DVD/DFA	Cette prestation pourra faire l'objet, à titre expérimental, d'une consultation hors marché, à l'image de l'expérimentation menée par le CG 94 depuis 2 ans. Cette mission, qui s'apparente plus à une prestation d'accompagnement à pied qu'à une prestation de transport, relève de la compétence de la DASES.
20	Introduire dans la consultation un lot de courses réalisées en taxi ou équivalent et mobilisables par le centre de réservation et d'exploitation.	3 mois DVD/DFA	Le titulaire est en droit de faire exécuter une partie de ses prestations, qu'il ne peut ou qu'il ne veut pas assurer lui-même, par des sous-traitants. Les prestations sous-traitées doivent alors respecter l'ensemble des clauses du cahier des charges.
21	Intégrer dans le cahier des charges de la consultation une prestation spécifique de réservation le jour même assortie de moyens dédiés, de règles d'utilisation et d'un prix figurant au BPU	3 mois DVD/DFA	La DVD propose d'étudier l'introduction dans le marché d'un lot technique et non d'un lot juridique, pouvant être attribué à un membre du groupement d'entreprises. Le lot technique pourrait prendre en compte les réservations de dernière minute liées à des RV médicaux, des courses à l'origine des gares ou aéroport, ... Cette dernière prestation pourrait faire l'objet d'un prix spécifique au BPU. En dérogation au règlement du STIF, il pourrait être envisagé de tolérer l'utilisation d'un quota, à évaluer, de véhicules non « logotisés ». Une pénalité pour non-respect de ce quota pourrait éventuellement être ajoutée.

N°	Recommandation	Échéance Responsables	Réponse DVD
22	Faire l'analyse des baux de location des locaux et lieux de remisage utilisés par PAM 75. Informer les candidats au marché des conditions de reprise. Leur en fournir les plans et la possibilité de les visiter sur demande.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera intégré dans le nouveau cahier des charges.
23	Faciliter la transmission des locaux en fin de marché dans les clauses du cahier des charges.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera intégré dans le nouveau cahier des charges.
24	Constituer avec l'aide de l'exploitant un dossier documenté sur la reprise des biens de retour à l'attention des candidats qui doivent être invités à préciser leurs options sur les opérations de transfert du S.I. dans leur offre.	3 mois DVD/DFA	Ce point sera intégré dans le nouveau cahier des charges.



N/Réf : Affaire suivie par

Paris, le 14/09/2015

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection générale de la Ville de Paris

Objet : Réponse au rapport provisoire - Audit du marché PAM75

Copies :

Directeur des finances et des achats

Directeur de la voirie et des déplacements

Par note en date du 25 juin dernier, vous m'avez adressé pour observations le rapport provisoire établi par l'Inspection générale sur l'audit du marché PAM75.

Je vous remercie pour la qualité de ce rapport qui permettra d'orienter la rédaction du nouveau cahier des charges. Je souscris à la plupart des constats et recommandations qui y sont formulés.

Vous trouverez ci-dessous les observations de la DASES.

Sur le chapitre 1
-------------------

Au point 1.1.1, page 15, vous jugez que « les centres d'accueil de jour n'auraient pas pu se développer sans l'aide que leur apporte le PAM ».

Ce point est probablement à préciser. Suite à la transmission du présent rapport, la DASES a mené une enquête auprès des centres d'accueil de jour. Il s'avère que seuls 3% des usagers utilisent le PAM pour se rendre à la structure d'accueil. Le transport des personnes âgées désorientées ou atteintes de troubles cognitifs est en effet difficilement réalisable dans le cadre du PAM, le conducteur ne pouvant abandonner son véhicule pour accompagner la personne à l'intérieur du centre.

Les autres moyens de transports utilisés sont : pour 50 %, les associations et sociétés spécialisées accompagnant jusqu'à l'intérieur du logement ou du centre ; pour 29% la venue à pied ou en transports en commun accompagnée par un aidant ; pour 18 % par transport sanitaire pris en charge par l'Assurance Maladie.

Aux points 1.2.1, 1.2.2 et 1.2., pages 20 à 25.

En page 20, vous mettez à juste titre, en évidence, les difficultés à réaliser des analyses prospectives concernant les déterminants du recours au PAM. Il convient effectivement de signaler les obstacles méthodologiques auxquels nous nous heurtons en ce domaine. Si des bases de données dédiées commencent à être consolidées et exploitées (MDPH et OPSH), elles ne permettront pas de travailler précisément sur les besoins en termes de déplacements. Par ailleurs, les enquêtes ponctuelles sous forme de questionnaire aux



usagers ne permettent pas de construire des modèles statistiques pour anticiper les évolutions à venir.

Du point de vue de la DASES, les progrès significatifs réalisés dans la mise en accessibilité du réseau de transport urbain à Paris (bus et tram sont désormais entièrement accessibles à Paris) au titre de l'objectif de pleine citoyenneté et d'inclusion des personnes handicapées, constituent assurément un facteur clé de stabilisation des demandes. L'échec de l'expérimentation réalisée avec un centre d'activités de jour (CAJ) en 2012 et qui consistait à mettre en place un accompagnement groupé et gratuit a montré que même les populations qui pourraient constituer notre « public cible », privilégient d'autres solutions de déplacements.

Ce point nous oblige effectivement, comme dans les autres départements à mettre à plat les objectifs du transport dédié, les besoins non couverts par les transports RATP et les publics visés. La DASES apportera sa contribution à cette réflexion stratégique dans une approche marketing comme vous le suggérez en page 25.

A titre d'exemple, pourrait être étudié le principe d'un transport « accompagnant » gratuit pour les conjoints des personnes âgées pour lesquelles le tarif de l'accompagnement non-obligatoire peut constituer un frein à l'utilisation du service PAM.

#### Sur le chapitre 2

Au point 2.1.2, page 33, vous donnez deux exemples pour illustrer la nécessité d'une plus grande contribution de la DASES au suivi du marché :

- sur la proposition de réduction de 15 à 10 minutes de l'intervalle toléré de retard des usagers : cette proposition avait été faite aux usagers lors de réunions de travail DASES/représentants des usagers et évoquée en commissions plénières du 3 octobre 2013 et du 16 octobre 2014.

Les représentants d'usagers n'y étaient pas opposés sur le principe, conscients de l'enjeu en termes de ponctualité des courses suivantes. Ils avaient légitimement fait preuve de vigilance quant à l'introduction d'une mesure qui changerait les usages en place, et demandaient des garanties sur la ponctualité des véhicules. Il avait été convenu que cette proposition serait étudiée au vu des statistiques de ponctualité qui seraient rendues disponibles par le SAEIV (Service d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs) mis en place en février 2015. Le sujet sera réexaminé à la lumière de ces éléments et représenté à la commission plénière de fin d'année 2015.

La DASES apportera son concours à l'analyse de ces données et aux enseignements qui en seront le cas échéant tirés concernant la révision des obligations des usagers.

- sur le plan de communication : le document a fait l'objet d'une présentation mi 2014 lors en comité de suivi. La DASES et la DVD avaient effectivement demandé au titulaire du marché de le retravailler et de le rendre plus lisible, ce qui a été fait. Le BAPH est désormais sollicité sur les actions de communication qui découlent de ce plan et en assure la validation de manière spécifique (exemple : validation d'articles pour la lettre d'information ou publications externes, mises à jour du site internet, demande d'accord pour présence du PAM à des événements...).

Au point 2.1.2, page 34, les enquêtes annuelles évoquées par le rapport n'ont pas vocation à être pilotées par la DASES puisque selon le règlement régional, c'est au titulaire du marché (centre de réservation) d'interroger les usagers et d'en transmettre les résultats au Département. Mes services sont en revanche mobilisés pour assurer l'exploitation des résultats et le cas échéant la réorientation du service rendu.

#### Sur les recommandations

- **Recommandation 1.** Le rapport pointe les conséquences de la départementalisation du service, en particulier l'absence d'interopérabilité et les différences d'offres et de tarifs entraînant des difficultés pour développer les courses « transfrontalières ». La DASES souscrit à cette analyse et contribuera aux côtés de la DVD à l'exploration des solutions permettant une meilleure intégration du service au niveau régional.
- **Recommandation 2.** Le rapport préconise « une analyse régulière des données [...] dans une approche marketing destinée à comprendre et anticiper les évolutions de la demande ». La mise en œuvre de cette recommandation à laquelle la DASES souscrit a comme pré-requis la mise en œuvre d'un système d'informations décisionnel par le titulaire. Cette attente sera explicitement formulée dans le futur cahier des charges.
- **Recommandation 4.** Les modalités d'un « renforcement du rôle de la DASES dans l'analyse des catégories d'usagers et leurs besoins », devront effectivement être étudiées avec une mobilisation de l'ensemble des données existantes. Plus généralement la DASES s'attachera à jouer pleinement son rôle d'appui, la DVD restant cheffe de file pour l'élaboration du marché et son suivi. Il est à noter que, compte tenu du contexte budgétaire, les moyens resteront probablement au niveau observés aujourd'hui.
- **Recommandation 6.** L'objectif d'assouplissement du système de réservation est partagé par la DASES sous réserve que le titulaire du marché puisse donner des garanties en termes de disponibilités pour les réservations de dernière minute.
- **Recommandation 7.** La mise à disposition d'une base de données reflétant la file active est effectivement un enjeu majeur dans une optique de contrôle et d'analyse.
- **Recommandation 8.** Un renforcement des définitions des éléments de compte-rendu est prévu au CCTP.
- **Recommandation 10.** Le renforcement de l'information et la reformulation ont été engagés dans le cadre du présent marché. Ils figureront explicitement au CCTP. Concernant les impayés, la DASES est favorable, sur la base d'une étude au cas par cas et dans un cadre juridique à définir précisément dans le prochain marché, à une suspension d'accès au service en cas d'excès d'impayés. L'obligation de régler la course par prépaiement ou prélèvement automatique permettrait en outre d'avoir un effet dissuasif sur les annulations et de réduire le nombre d'impayés.
- **Recommandation 19.** La DASES émet des réserves sur l'inscription au cahier des charges d'une « prestation d'accompagnement des déplacements à pied sur petite distance ou utilisant les transports en commun », pour les raisons suivantes :

- Cette proposition n'a pas, à notre connaissance, fait l'objet de demande de la part d'usagers ou de leurs représentants. Une expérimentation ne devrait donc être lancée que sous réserve de l'expression d'un besoin identifié.
- Une expérimentation de ce type a été menée dans le Val-de-Marne par le PAM94 : l'adhésion des associations de personnes handicapées n'a pas été entière du fait de craintes quant à une restriction possible de l'accès au service pour les personnes ayant testé ce dispositif.
- Des dispositifs d'accompagnement de ce type sont d'ores et déjà proposés via les prestations sociales et les services médico-sociaux :
  - le volet « aides humaines » de la PCH retient parmi les besoins relatifs aux actes essentiels de l'existence la participation à la vie sociale, notamment « se déplacer à l'extérieur ». Des auxiliaires de vie peuvent ainsi accompagner une personne lors de déplacements de proximité.
  - les Services d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS), dont le Département de Paris finance 1074 places, exercent cette mission d'accompagnement, parfois par type de handicap (exemple : le SAVS Valentin Haüy accompagne les personnes malvoyantes).
  - des associations effectuent ce type d'accompagnement de proximité, par exemple Action Passeraile.

Mes collaborateurs se tiennent à votre disposition pour tout complément d'information.

Le Directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

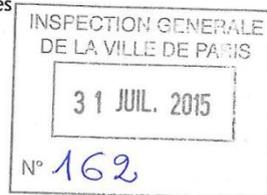
**MAIRIE DE PARIS**



Direction des Finances et des Achats

Service des Partenariats et Affaires Transverses

Affaire suivie par :



N/Ref : DJ5 DFA - 000409

Paris, le 30 JUL. 2015

NOTE à l'attention de :

directrice de l'Inspection Générale

**Objet :** Observations de la Direction des Finances et des Achats sur le rapport provisoire sur l'audit du marché PAM 75 (n° 15.22)

P.J. : 1

Je vous prie de trouver ci-joint les observations de la Direction des Finances et des Achats sur le rapport provisoire sur l'audit du marché PAM 75 (n° 15.22).

Le Directeur des Finances et des Achats

**Observations de la direction des finances et des achats  
sur le rapport provisoire sur l'audit du marché PAM 75 (n°15.22)**

Le rapport de l'Inspection Générale alimente le travail en cours sur le renouvellement de ce marché. Ainsi, la quasi-totalité des recommandations sont directement applicables pour la rédaction du nouveau dossier de consultation des entreprises. Ce dernier devant être validé fin octobre 2015 pour permettre une notification en août 2016, le délai à indiquer pour toutes les recommandations (à l'exception de la 1<sup>e</sup> et de la 4<sup>e</sup>) devrait être de 3 mois.

La DFA partage la 1<sup>e</sup> recommandation : « engager des discussions avec le STIF, la Région et les autres départements pour préparer la mutualisation au niveau régional des services PAM au sein d'une structure unique ». Cette amélioration paraît indispensable, d'une part pour assurer la cohérence et la simplicité du service pour l'usager et d'autre part pour faire baisser les coûts de fonctionnement pour la collectivité par la mutualisation des moyens du prestataire et des courses. Si le calendrier du marché en préparation ne permet plus de traiter ce point, il apparaît effectivement prioritaire à moyen terme. La DFA sollicite régulièrement la Région et le STIF dans cet espoir. A défaut, le département de Paris réalisant presque autant de courses que tous les autres départements réunis (300 000 en 2014), la DFA propose d'étudier l'option où Paris piloterait un groupement de commande pour le compte de tous.

Concernant la recommandation 5 « introduire dans la flotte des véhicules aménagés selon les règles prescrites au point 1... », il convient de rappeler que les usagers de fauteuil roulant ne représentent que 30% des utilisateurs PAM 75 : d'autres personnes à mobilité réduite se déplacent avec une autre aide comme un déambulateur ; des personnes atteintes d'autres handicaps bénéficient du service (par exemple la cécité ou les déficits mentaux). Dès lors, les prescriptions à prévoir dans le cahier des charges relatives aux équipements comme les rampes d'accès ou les sièges rotatifs abaissants doivent être étudiées avec minutie pour correspondre aux besoins des utilisateurs. Une sur-qualité sur ce point (100% des véhicules avec rampe d'accès et siège rotatif abaissant) entraînerait tant des surcoûts sur les véhicules qu'un empêchement à la sous-traitance aux heures de pointe pour les usagers n'en ayant pas besoin. Alors que l'arrêté du 23 août 2013 semble impliquer l'installation à la fois de rampes d'accès et de sièges rotatifs abaissants dans chaque véhicule, le risque juridique lié au non-respect intégral de cet arrêté doit être mis en balance avec les surcoûts afférents.

Concernant les pages 52 à 56 relatives à la gestion de la régie de recettes, la DFA partage le constat de l'Inspection Générale que des améliorations substantielles doivent être apportées : erreurs de facturation, retard dans le tirage des impayés, taux d'impayés de 8% soit près de 700 000 € sur la période 2011-2014. A cet égard, la phrase suivante semble en décalage avec le reste des développements : « le taux de 8% de factures impayées en régie soit 669 523 € sur la période 2011-2014 n'apparaît pas excessif ». Elle pourrait être revue en : « ... semble pouvoir être largement amélioré » ou tout au moins « ... reste préoccupant ».

Afin de viser la disparition des impayés, la DFA soutient la proposition de développement du pré-paiement, comme cela se pratique dans les conseils départementaux de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise

et des Yvelines. Cette option pourrait être appuyée de façon plus nette par le rapport, notamment en la mentionnant explicitement dans les recommandations.

Concernant le retard de tirage des factures impayées sur la régie, un projet d'automatisation de l'extraction des données de facturation de la SOMAP pour générer automatiquement dans ALIZE des propositions de recettes est en cours et doit être terminé avant la fin de l'année 2015.

Concernant les erreurs de facturation, la possibilité de constituer des avoirs sur la régie est évoquée page 53. La DFA exprime des réserves sur cette option, bien qu'il s'agisse d'une suggestion du Pôle Audit et Risques de la DRFiP formulée à l'issue d'un contrôle de la régie. En premier lieu, la gestion d'avoirs apparaît comme une solution palliative dans un contexte d'erreurs de facturation trop nombreuses. Il convient d'agir prioritairement dans le sens de la fiabilisation des factures. En deuxième lieu, l'instruction codificatrice « régies du secteur local » N° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, ne mentionne pas la gestion des avoirs dans la comptabilité d'un régisseur. Aucun schéma comptable n'est proposé pour la gestion comptable des avoirs, ni dans cette instruction, ni dans le rapport de contrôle de la régie PAM 75. On peut craindre qu'il ne s'avère complexe et délicat à mettre en œuvre et qu'il ne soit pas possible de traduire ce schéma d'écritures dans le paramétrage de STAR, application de gestion des régies de la collectivité parisienne. En troisième lieu, se pose la question du seuil d'automatisme, au-delà duquel l'avis de l'utilisateur devrait être requis (remboursement ou avoir ?). Ceci suppose un délai pour recueillir cet avis, générateur d'une complexité supplémentaire comme le souligne l'Inspection, pour une régie qui fonctionne d'ores et déjà selon le régime de la régie prolongée.

Concernant le traitement du reliquat d'impayés, il est indiqué page 56 qu'il « sera utile compte tenu de l'ancienneté de certaines factures et de leur faible montant moyen, de préciser au comptable public les conditions de relance et les critères d'admission en non-valeur pour une délibération par le Conseil de Paris ». La DFA souhaite préciser que cette intervention auprès du comptable public n'est pas envisageable. En effet, le Département n'est pas fondé à indiquer au comptable quelle conduite il doit tenir s'agissant des relances adressées aux redevables. De plus, les critères d'admission en non-valeur sont identiques pour l'ensemble des créances du Département, quelle que soit la nature de la créance en jeu. Le comptable public, ayant pris en charge un titre exécutoire, met en effet en œuvre sans restriction les moyens dont il dispose pour parvenir à son recouvrement. S'il ne peut réaliser le recouvrement, il peut proposer l'admission en non-valeur de la créance, mais l'ancienneté du fait générateur de la créance ne peut être invoquée pour justifier cette proposition, au contraire de son faible montant.

La DFA partage les recommandations 11 et 12 qui concluent ces pages relatives à la gestion de la régie. Elle précisera donc dans la partie du CCTP consacrée aux procédures comptables le nombre d'équivalents temps plein requis pour le bon fonctionnement de la régie (régisseur en titre, suppléant(s), agents de guichet) et s'engagera à faire suivre une formation sur le métier de régisseur et l'outil logiciel aux agents concernés du titulaire du marché. Elle rédigera également pour cette partie du CCTP le niveau de qualité attendu sur la sécurité des locaux dédiés à la régie et sur l'encadrement de ses personnels.

Dans la recommandation 17, l'Inspection Générale propose que, de façon liée à la suppression proposée des subventions à l'achat des véhicules et afin de faciliter cet investissement initial lourd, les candidats puissent proposer des variantes au sujet du montant d'avance accordé par la collectivité. La DFA précise que le montant de l'avance doit être traité au stade de l'élaboration du marché et ne saurait être laissé à l'initiative des candidats par des propositions de variantes. Pour rappel, une avance est obligatoirement proposée aux candidats pour tous les marchés supérieurs à 50 000€ HT pour un montant minimum de 5%.

2

Ce montant peut être modulé par le pouvoir adjudicateur à la hausse, à l'intérieur de certaines limites définies par la réglementation. La recommandation 17 pourrait ainsi être reformulée : « supprimer les subventions à l'achat des véhicules. Inviter les candidats à formuler une offre basée uniquement sur une rémunération par les courses, *en intégrant au marché un montant d'avance raisonnable pour rendre l'investissement de départ relativement facile* ».

De la même manière, l'Inspection Générale propose dans sa recommandation 18 de « demander aux candidats de formuler une offre optionnelle comportant la mise à disposition du parc par le Département de Paris en sus de l'offre de base prévoyant la propriété de la flotte actuelle par le nouvel exploitant ». Les options constituant des prestations susceptibles de s'ajouter aux prestations commandées de manière ferme dans le cadre du marché, on pourrait en effet imaginer que le marché prévoit une prestation ferme reposant sur la mise à disposition par le Département de Paris du parc de véhicules et une prestation optionnelle d'achat des véhicules par le titulaire du marché. Le caractère ferme ou optionnel est l'inverse de celui qu'indique l'Inspection dans sa recommandation, car une option ne peut avoir pour objet de réduire le champ des prestations concernées.

La DFA est cependant réservée sur l'idée d'une mise à disposition de véhicules par le Département via les Transports Automobiles Municipaux (TAM). L'estimation d'économies mentionnée par l'Inspection dans son rapport page 65 paraît théorique pour deux raisons. Premièrement, il n'est pas garanti que les candidats au marché répercutent « automatiquement » dans leurs prix proposés une hypothétique économie liée à l'utilisation des TAM. Le prix proposé au BPU – dans le marché existant comme dans le prochain – résulte en effet d'un calcul économique global visant certes à emporter le marché, mais aussi à maximiser la marge de l'entreprise. Deuxièmement, multiplier les acteurs pour une prestation de cette complexité est de nature à diluer les responsabilités, ce qui impactera le coût du service et la qualité de celui-ci. Dans le cas d'une mise à disposition de la flotte automobile par le Département via les TAM, la DVD doit contrôler non seulement l'activité du titulaire mais aussi celle des TAM. Il existe alors un intérêt convergent du titulaire du marché et des TAM pour une sur-qualité sur l'état des véhicules, par exemple par un remplacement trop fréquent, au détriment du budget départemental, ainsi qu'un rejet mutuel des responsabilités sur l'autre acteur en cas de problème. Pour la DFA, il apparaît que le prestataire doit avoir la responsabilité de sa flotte pour en optimiser le coût et la gestion. De plus, il conviendrait de s'assurer que les volumes d'activité correspondant à la fourniture et à l'entretien des véhicules PAM 75 sont compatibles avec les capacités de gestion des TAM. En revanche, la DFA est tout à fait favorable à ce que les Transports Automobiles Municipaux proposent leurs services une fois le titulaire du marché connu. Dès lors, le Département garderait un seul interlocuteur, le titulaire du marché, qui traite à son tour s'il le souhaite avec les TAM.

Concernant la recommandation 20 « d'introduire dans la consultation un lot de courses réalisées en taxi ou équivalent et mobilisables par le centre de réservation et d'exploitation », la DFA précise qu'il s'agirait de sous-traitance par le titulaire du marché à des sociétés de taxi. Ceci est donc parfaitement permis par le marché, sans qu'il soit nécessaire de le préciser autrement que sous la forme d'indications générales sur la sous-traitance. Toutefois, les taxis ne respectent pas les prescriptions de flocage des véhicules « PAM 75 ». Pour faciliter leur recours, le marché pourrait donc autoriser un pourcentage de véhicules non floqués, ce qui pourrait également ouvrir au titulaire des possibilités de mutualisation des véhicules avec le reste de son parc dans une optique de baisse des coûts.

## ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas l'annexe. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celle-ci est consultable sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*