

Vincennes, le 9 avril 2008

Objet : Problèmes liés au couplage des vélos en libre-service au marché publicitaire

Madame ou Monsieur le Maire,

Par ce courrier accompagné d'un dossier, nous aimerions vous faire part de nos craintes concernant le financement des services publics par la publicité. Cette tendance s'est illustrée ces derniers mois par la signature de plusieurs contrats municipaux de vélos en libre-service (VLS) associés à de la publicité.¹

À l'heure du développement durable, les VLS font partie de la panoplie d'une réelle politique de déplacement non polluant en ville. Néanmoins, ce service peut être mis en œuvre de différentes façons, toutes n'ayant pas les mêmes avantages et inconvénients. Il n'est pas question ici de discuter l'utilité de ce service, mais bien d'en apprécier le mode de gestion. Notre propos est de vous avertir des dangers que peut constituer le choix de coupler un contrat de VLS avec un contrat d'affichage publicitaire et de vous montrer les avantages de séparer ces deux marchés.

« Il est en effet possible pour la collectivité de créer un service de location de vélo et, à côté, dans le cadre d'un deuxième marché, de percevoir des recettes publicitaires. »² D'autant qu'aucune raison fonctionnelle ne justifie de lier vélos et panneaux publicitaires. « Au contraire, les collectivités gagneraient davantage, notamment en termes de transparence des coûts, de souplesse de fonctionnement et de respect de la concurrence, à dissocier les marchés de mobilier urbain et de mise à disposition de vélos. »³

Plusieurs villes (La Rochelle⁴, Strasbourg, Orléans, etc.) ont fait ce choix éminemment politique de déconnecter les deux marchés, se plaçant ainsi en véritable autorité organisatrice de la promotion de ce transport doux. Ainsi, par exemple, la communauté d'agglomérations du Val de Loire a offert des VLS au même coût que l'entreprise d'affichage JCDecaux, mais sans couplage avec un marché de publicité⁵.

¹ Notamment Lyon, Marseille, Toulouse, Rouen, Amiens, Paris, Rennes, Nantes, Dijon et Nancy.

² Annexe I : Gaspard Norrito, « La guerre au couteau du vélo en libre-service », dans *Ouest-France* édition Pays de la Loire, 20 septembre 2007.

³ Cité dans « Mobilier urbain : le vélo en libre service ravive la guerre des afficheurs », *Gazette des communes*, 21 mai 2007, annexe II.

⁴ Annexe XI : La politique vélo de l'agglomération Rochelaise, 13 février 2008.

⁵ Annexe XII : Dossier de presse Vélo+, 25 juin 2007.

Ces exemples prouvent qu'il s'agit là d'un choix de politique publique. C'est à la collectivité de décider si la mise à disposition de vélos en libre-service doit être un outil de promotion au service des publicitaires ou un réel service rendu à la population et géré par elle au travers du pouvoir municipal.

Au vu du défi du changement climatique, les pouvoirs politiques doivent pleinement s'engager dans une politique de développement des modes de transport non polluant. Au même titre que le bus, le tramway ou le métro, le système des VLS mérite un investissement total de la collectivité, y compris au niveau financier.

Par ailleurs, le système des VLS couplé à la publicité est le dernier exemple d'un phénomène plus général de sponsoring publicitaire pour financer des projets publics : la restauration des monuments historiques, les malettes pédagogiques au sein des écoles, etc. Il faut pointer dès maintenant du doigt les dérives d'un tel système de financement, sans quoi demain les publicitaires proposeront de financer la construction des piscines, des bibliothèques, voire des écoles ou des hôpitaux.

Il y a selon nous une contradiction totale entre le moyen employé et le but défendu par ces missions de service public. Derrière le financement de la publicité, il y a une logique de privatisation avec des risques, notamment celui pour les pouvoirs publics de se retrouver pieds et poings liés par le marché publicitaire. Dernièrement, les publicitaires, mécontents du futur Règlement local de publicité parisien, ont pointé la contradiction qu'il y avait à financer les vélos par la publicité pour ensuite diminuer la place de cette dernière dans l'espace public.

Au moment où il y a une crise de confiance entre le citoyen et ses élus, le pouvoir politique doit montrer qu'il a encore un rôle à jouer en tant qu'autorité organisatrice de la vie publique au lieu de se faire déposséder par les publicitaires. Certains espaces ou services méritent d'être protégés de cette logique de marché. Une collectivité ne se gère pas comme une entreprise. Elle répond à une logique et à des principes qui sont en dehors de la logique de marché. C'est à vous qu'incombe la mission de sauvegarder de cette privatisation par la publicité l'espace public autant que les services publics.

C'est pourquoi nous vous demandons, après lecture de ce dossier, de signer le manifeste joint. Au-delà, nous pensons qu'il est indispensable qu'un engagement fort soit pris par vous prouvant que votre discours est en adéquation avec vos actes :

- soit, le cas échéant, en dénonçant la concession avant son terme pour permettre la municipalisation des VLS mis en place, ce qui ne coûtera rien au contribuable puisque la ville conserve les revenus liés à la publicité ;
- soit, si aucune convention de ce type n'existe déjà dans votre commune, en prenant exemple sur La Rochelle ou Orléans, en mettant en œuvre un système VLS sans lier les vélos au marché publicitaire.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire à l'expression de nos sentiments distingués

Laure Nicolas
Conseillère juridique de R.A.P.
Campagne « Affichage publicitaire »

Les dangers du couple vélos/panneaux publicitaires

1. Le « système Decaux »

Le système de couplage publicités/vélos s'inscrit dans la suite logique de l'idée forte développée par l'entreprise JCDecaux. Ce concept consiste à proposer une prestation à la collectivité, en contrepartie de l'activité commerciale d'exploitation de panneaux publicitaires sur laquelle il se rémunère (*Abribus*, panneaux d'information municipale, etc.).

Or, plusieurs rapports de Chambres régionales des comptes (CRC) ont dénoncé, plus ou moins explicitement, ce « système Decaux » en pointant les dérives suivantes :

- des contrats passés pour des durées très longues (minimum de dix ans) ;
- des clauses d'exclusivité imposant un même type de mobilier partout⁶ ;
- une absence de mise en concurrence depuis les années 70, entraînant une position de quasi monopole par la société JCDecaux ;
- une rémunération très en deçà de ce que les collectivités pourraient obtenir.⁷

La plupart de ces pratiques risquent fort de se perpétuer avec un système de VLS/publicité, voire de s'accroître. En 2006, la CRC d'Île-de-France préconisait déjà le détachement de prestations gratuites des contrats de mobilier urbain, notamment parce qu'elles rendaient le chiffrage de la redevance difficile et opaque.⁸

Dans le système des VLS/publicité, cette redevance est d'autant plus difficile à estimer que « les collectivités disent ne pas savoir combien rapporte précisément l'exploitation du mobilier urbain et d'une flotte de vélos en libre-service, ni combien coûte la mise en place de cette dernière (...). Dans ces conditions, comment savoir si les mairies ne renoncent pas à une importante manne financière ? »⁹. La séparation des activités permettrait au moins la comparaison des coûts, ce qui est essentiel pour définir un marché équilibré avant d'éventuellement en confier la gestion à une entreprise privée pour une longue durée.

Cette séparation éviterait également un montage financier illégal du fait de la compensation entre les recettes et les dépenses (le service est directement financé par l'exploitation publicitaire), pratique interdite par la comptabilité publique¹⁰.

⁶ Décision n°98-D-52 du 7 juillet 1998, relative à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain du conseil de la concurrence.

⁷ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de 2006.

⁸ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de 2006. Lorsqu'il s'agit de mobilier urbain, la ville ne perçoit que 30 % environ des recettes publicitaires, contre 55 % pour les autres contrats d'affichage publicitaire.

⁹ Annexe II : « Mobilier urbain : le vélo en libre-service ravive la guerre des afficheurs », *Gazette des communes*, 21 mai 2007.

¹⁰ *Idem*.

2. Le mythe de la gratuité

Contrairement aux idées reçues, un service de VLS/publicité n'est pas gratuit. Il est payé par la publicité grâce à des revenus qui seraient, sinon, reversés à la ville. En effet, lorsque les villes optent pour le service VLS/publicité, « elles abandonnent en contrepartie une recette potentielle très importante : la redevance qu'elles toucheraient normalement avec les panneaux publicitaires »¹¹. Avec le système des VLS, la ville ne reçoit donc plus de compensation financière pour l'occupation du domaine public, contrairement aux anciens contrats de mobilier urbain¹². Dans ce contexte, on ne peut pas parler d'économie d'argent public.

De plus, le potentiel publicitaire que les villes ont à offrir aux afficheurs peut être jugé trop modeste aux yeux de ces derniers, si bien qu'ils demandent des contreparties supplémentaires. Ainsi, selon les villes, l'argent de la location des vélos revient totalement ou en partie aux afficheurs. Les contrats signés dernièrement sont d'ailleurs moins généreux pour les communes que ceux conclus à Lyon ou à Paris. JCDecaux a par exemple demandé un loyer annuel à la ville d'Aix-en-Provence pour l'exploitation des vélos. « À Marseille, outre le marché d'affichage, la ville verse une redevance à JCDecaux qui a également obtenu le droit d'apposer de la publicité sur les vélos eux-mêmes. »¹³ Il y a fort à parier que la tendance va s'accroître, car beaucoup de mairies n'ont pas les arguments de Lyon ou de Paris, c'est-à-dire des emplacements publicitaires de choix en échange de la fourniture de vélos¹⁴.

Par ailleurs, il est important de préciser la provenance de l'argent de la publicité. Ce rappel nous permettra de conclure que c'est finalement le consommateur (qui est bien souvent un contribuable) et non la publicité qui paie le système des VLS/publicité. En effet, les afficheurs répercutent l'augmentation des frais dus au fonctionnement du système de vélos sur ses clients, les annonceurs. Les annonceurs, à leur tour, répercutent cette augmentation de prix de la location d'espace publicitaire sur leurs produits. Ainsi, c'est le consommateur qui finance par le biais de ses achats le système VLS/publicité. Dans ce contexte, on ne peut pas parler de service gratuit. Ce raisonnement s'applique bien entendu à tous types de recettes publicitaires (presse, transports en commun, manifestations culturelles ou sportives, etc.) : l'argent ne tombe pas du ciel.

3. Un marché publicitaire

Avant d'être des projets de promotion d'un mode de transports doux, les VLS/publicité sont d'abord des marchés publicitaires¹⁵. Ce concept est en train de devenir le meilleur atout commercial des afficheurs, leur permettant de décrocher ou de récupérer de nouveaux contrats d'exploitation de mobilier urbain¹⁶. La fourniture et l'entretien des vélos ne sont pour les afficheurs qu'un alibi pour obtenir une position stratégique dans l'espace public et mettre fin à toute concurrence dans le domaine de l'affichage sur le domaine public.

Il est important aussi de souligner que le système de VLS/publicité a permis une accélération du phénomène d'envahissement de l'espace public par les publicités. En effet, les afficheurs ont négocié des contrats leur permettant soit d'augmenter le nombre de mobilier urbain, soit, et c'est une nouveauté, de généraliser le défilement des affiches à l'ensemble du mobilier urbain.

¹¹ Annexe III : « La bicyclette, nouvel enjeu politique », *Libération*, 4 septembre 2007.

¹² Dans les anciens contrats de mobilier urbain, les villes reçoivent une redevance en plus des contreparties gratuites pour l'occupation du domaine public.

¹³ Annexe IV : Olivier Pinaud, « Vélib', l'arme financière de JCDecaux », *La Tribune*, 20 septembre 2007.

¹⁴ Annexe V : David Dornbusch, « Vélib' : la banlieue prise en otage par Decaux ? », *Le Monde*, 19 septembre 2007.

¹⁵ Annexe VI : « Paris, encore un effort pour être vélorutionnaire ! », *La vélorution*, Paris, 6 mars 2007.

¹⁶ Annexe IV : Olivier Pinaud, « Vélib', l'arme financière de JCDecaux », *La Tribune*, 20 septembre 2007.

Le groupe JCDecaux a obtenu de la mairie de Paris d'importantes modifications du Règlement local de publicité en échange des Vélib'¹⁷. La principale est que tous les panneaux, y compris ceux de 2 m² sont déroulants, ce qui n'était pas le cas avant, entérinant ainsi un triplement du nombre d'affiches publicitaires et ce, malgré la diminution annoncée de 20 % du nombre de panneaux¹⁸. Les nouveaux panneaux déroulants font donc augmenter considérablement la surface publicitaire et sont en outre lumineux, ce qui attire l'œil des passants, augmentant ainsi le harcèlement publicitaire.

Ces panneaux sont une aberration, au regard des discours politiques concernant la nécessaire maîtrise de l'énergie. Un panneau de ce type consomme en moyenne plus d'électricité qu'un ménage français pour ses usages domestiques. Quand bien même JCDecaux utiliserait de l'électricité « verte », il n'en reste pas moins que ce procédé est un gaspillage énergétique.

Autre exemple de l'effet de levier au profit des afficheurs, la ville de Vienne, pionnière en matière de VLS, a consenti à augmenter le nombre de panneaux publicitaires, ce qu'elle refusait de faire auparavant¹⁹. Lyon en a fait aussi l'amère expérience. À Toulouse, ce sont les vélos eux-mêmes qui seront habillés de publicités.

Alors que de plus en plus de villes et de citoyens souhaitent une diminution de la présence de la publicité²⁰, il est très regrettable que les VLS servent à justifier une inflation de panneaux ou du nombre de publicités. Pourtant, cette dérive apparaît inévitable à partir du moment où l'on fait dépendre une activité d'un marché publicitaire. Cette conséquence est intrinsèque à ce mode de financement.

4. Une opération de blanchiment écologique

Le système de VLS/publicité est en quelque sorte le cheval de Troie de la publicité, créé par les afficheurs pour envahir un peu plus l'espace public tout en se donnant une image de protecteur de l'environnement. L'action qui consiste à se parer de couleurs vertes pour simplement continuer à faire des affaires a un nom : le blanchiment écologique (*greenwashing* en anglais). Le blanchiment écologique est malheureusement devenu très courant depuis quelques années.

En associant les VLS au marché publicitaire, la collectivité confie la promotion d'un mode de transport non polluant à une entreprise dont l'activité principale n'a rien à voir avec l'objet du contrat. Pire, il y a une contradiction totale à financer un projet de promotion de vélos par un secteur qui fait l'apologie de la voiture²¹.

De plus, cette action de promotion de transports doux s'inscrit dans une démarche de protection du cadre de vie et de l'environnement, ainsi que de la lutte contre l'effet de serre et la dépendance au pétrole. Or, les VLS des afficheurs ne s'inscrivent clairement pas dans une telle démarche et contribuent, au contraire, à certaines nuisances comme la pollution visuelle, la privatisation de l'espace public ou l'agression publicitaire²².

Cette instrumentalisation au profit d'une entreprise publicitaire d'un projet utile comme les VLS est particulièrement grave pour la société et pour l'environnement. Si l'on peut comprendre (mais pas accepter !) que la logique du profit tente de s'accommoder de la contrainte environnementale, il est

¹⁷ Annexe VII : « Vélib' et règlement local de publicité à Paris : un marché contre nature », *Résistance à l'agression publicitaire*, 20 septembre 2007.

¹⁸ Annexe VIII : Jean-Luc Porquet, « Tomber dans le panneau de pub », *Le Canard enchaîné*, 19 septembre 2007.

¹⁹ Annexe IV : Olivier Pinaud, « Vélib', l'arme financière de JCDecaux », *La Tribune*, 20 septembre 2007.

²⁰ Selon l'enquête annuelle Ipsos/agence Australie de novembre 2007, 79 % des français jugent la publicité envahissante et 58 % la trouvent agressive.

²¹ Parmi les dix premiers annonceurs français figurent trois fabricants de voiture.

²² Annexe VI : « Paris, encore un effort pour être vélorutionnaire ! », *La vélorution*, Paris, 6 mars 2007.

tout à fait inacceptable que les responsables politiques, en cautionnant ces pratiques, se déchargent de leurs responsabilités et privilégient le choix du court terme. Il est déplorable que certaines mairies aient opté pour le système VLS/publicité comme solution de facilité à l'approche de la période électorale, plutôt que d'envisager dans le temps le système de VLS comme un authentique service public.

5. Exclusion des professionnels du vélo

Ce couplage des deux activités limite le choix des opérateurs à des professionnels de la publicité, excluant des appels d'offre les opérateurs professionnels du vélo qui ne proposent pas de gérer de l'affichage publicitaire. À Toulouse, la coopérative Moovimento, créée à partir de l'association gérant le service de location de vélos de la ville, a par exemple été écartée de l'appel d'offre au profit de JCDecaux.

De plus, cette association a pour conséquence de désigner les rares entreprises performantes dans ces deux prestations, favorisant ainsi le monopole de certaines multinationales comme JCDecaux²³. En effet, ce dernier, en plus d'être un des grands du secteur de l'affichage, dispose du système de vélos partagés le plus abouti, notamment techniquement.²⁴

Il n'est ni équitable, ni souhaitable que des opérateurs professionnels du vélo soient systématiquement évincés des marchés des VLS au motif qu'ils ne peuvent gérer l'affichage publicitaire. Une politique crédible en matière de développement des transports doux mérite qu'on y associe les professionnels de la question²⁵. En effet, un service de vélo doit s'accompagner d'une véritable politique d'aménagements pour sécuriser les déplacements des cyclistes, et ce d'autant que les VLS ont pour effet de donner une nouvelle vie aux vélos classiques. Un professionnel du vélo peut aider à mettre en place ces aménagements, ce qu'un afficheur ne fera jamais.

De même, un professionnel du transport ne fera pas ses choix en fonction d'une logique publicitaire. On éviterait notamment le fait que la mise à disposition de vélos soit liée à l'installation de panneaux publicitaires. Ainsi, le groupe Clear Channel étant présent dans les gares SNCF via France Rail Publicité, il n'y a évidemment pas de stations de VLS JCDecaux à proximité de ces dernières. On peut alors se questionner sur la pertinence du maillage des stations de vélos faite par les afficheurs. Il y a un risque majeur que les vélos soient présents uniquement dans les lieux de passage, autrement dit les centres-ville, et que les quartiers ou communes périphériques s'en trouvent de facto exclus²⁶.

6. L'arme financière des afficheurs

L'affaire des VLS/publicité, souvent présentée comme une bonne affaire pour les mairies, l'est d'abord et surtout pour les afficheurs. « Même si ces derniers supportent une partie – voire, pour certains contrats, la totalité des charges d'installation, de gestion et de maintenance du système – l'équation financière est loin d'être déséquilibrée. »²⁷ Ces contrats sont même encore plus rémunérateurs qu'auparavant, puisque comme nous l'avons dit précédemment l'afficheur est à la fois payé par la municipalité (notamment avec l'abandon de la redevance) et par les annonceurs²⁸.

²³ Annexe I : Gaspard Norrito, « La guerre au couteau du vélo en libre-service », dans *Ouest-France* édition Pays de la Loire, 20 septembre 2007.

²⁴ JCDecaux a mis en place son propre système technique propriétaire : 8 brevets ont été déposés, faisant penser au système Microsoft.

²⁵ « La bicyclette, nouvel enjeu politique », *Libération*, 4 septembre 2007.

²⁶ Annexe V : David Dornbusch, « Vélib' : la banlieue prise en otage par Decaux ? », *Le Monde*, 19 septembre 2007.

²⁷ Annexe IV : Olivier Pinaud, « Vélib', l'arme financière de JCDecaux », *La Tribune*, 20 septembre 2007.

²⁸ JCDecaux vient de se hisser au rang de 5^e fortune de France – avec un capital de 5 milliards de dollars – selon le dernier classement du magazine étatsunien Forbes.

Par ailleurs, les afficheurs se sont arrangés pour vendre plus d'espaces publicitaires à leurs clients annonceurs, en généralisant notamment le défilement des publicités sur le mobilier urbain. À Paris, JCDecaux compte ainsi doubler à l'horizon 2009 son chiffre d'affaires annuel de 30 à 60 millions d'euros²⁹. À Lyon, où le système fonctionne depuis 2005, le système VLS/publicité lui a aussi permis de doubler son chiffre d'affaires.

7. Un marché à haut risque juridique

Parce que ces contrats sont générateurs de gros profits pour les afficheurs, ils sont devenus des nids à contentieux. « Ces accords donnent aujourd'hui lieu quasiment systématiquement à des référés contractuels. »³⁰ Les groupes JCDecaux et Clear Channel, les seuls maîtrisant cette technologie, se livrent à une véritable guérilla juridique³¹.

Pour le marché parisien, trois recours ont été introduits en à peine 6 mois (de novembre 2006 à avril 2007)³². Le dernier en date concerne l'extension du système Vélib' à la banlieue³³. Le tribunal a cette fois-ci donné gain de cause à Clear Channel, empêchant ainsi les villes limitrophes de Paris d'accéder à un système de VLS.

De plus, « JCDecaux est connu pour être un mauvais perdant ». S'il n'est pas retenu, il attaque et fait annuler le marché. « À Rennes, sitôt la concession perdue, JCDecaux a démonté son mobilier urbain, laissant les usagers des transports en commun sous la pluie, sans Aribus. »³⁴

Le couplage des marchés fragilise le système des VLS, rendant les usagers dépendants (otages !) des contentieux juridiques des afficheurs.

²⁹ Annexe IX : Hervé Liffra, « Decaux tire la couverture du Vélib' à lui », *Le Canard enchaîné*, 3 octobre 2007.

³⁰ Annexe II : « Mobilier urbain : le vélo en libre service ravive la guerre des afficheurs », *Gazette des communes*, 21 mai 2007.

³¹ Annexe I : Gaspard Norrito, « La guerre au couteau du vélo en libre-service », dans *Ouest-France* édition Pays de la Loire, 20 septembre 2007.

³² Annexe X : Renaud Lecadre, « Decaux, la bataille de Paris », *Libération*, 31 janvier 2007.

³³ Annexe V : David Dornbusch, « Vélib' : la banlieue prise en otage par Decaux ? », *Le Monde*, 19 septembre 2007.

³⁴ Annexe X : Renaud Lecadre, « Decaux, la bataille de Paris », *Libération*, 31 janvier 2007.