

N° 1977

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 7 décembre 2023

N° 184

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP,

PAR M. Bruno MILLIENNE,
Rapporteur,
Député

PAR M. Franck DHERSIN,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Didier Mandelli, sénateur, président ; M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président ; M. Franck Dhersin, sénateur, M. Bruno Millienne, député, rapporteurs.

Membres titulaires : M. Philippe Tabarot, Mme Marta de Cidrac, MM. Simon Uzenat, Olivier Jacquin, Mme Nadège Havet, sénateurs ; Mmes Sandrine Le Feur, Huguette Tiegna, Annick Cousin, MM. Paul Vannier, Nicolas Ray, députés.

Membres suppléants : MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Fabien Genet, Vincent Capo-Canellas, Hervé Gillé, Pierre Barros, Louis Vogel, Jacques Fernique, sénateurs ; MM. Damien Adam, Nicolas Dragon, Thomas Portes, Mme Fatiha Keloua Hachi, MM. Vincent Thiébaud, Stéphane Peu, Guy Bricout, députés.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 943 (2022-2023), 46, 47 et T.A. 9 (2023-2024)
Commission mixte paritaire : 185 (2023-2024)

Assemblée nationale (16^e législ.) : Première lecture : 1788, 1838 et T.A. 189

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	5
TABLEAU COMPARATIF	13

TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP se réunit au Sénat le mercredi 6 décembre 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Didier Mandelli, sénateur, président, de M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président, de M. Franck Dhersin, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Bruno Millienne, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Didier Mandelli, sénateur, président. – J'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour la réunion de la commission mixte paritaire (CMP) chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

Cette proposition de loi a été déposée le 29 septembre dernier par notre collègue Vincent Capo-Canellas, qui est ici présent. Elle comporte huit articles, qui visent à apporter des solutions concrètes aux difficultés opérationnelles et techniques rencontrées dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence, tout en confortant les garanties sociales des personnels transférés aux nouveaux opérateurs. Le travail de nos deux assemblées a permis d'améliorer le texte, dans l'intérêt des voyageurs, du service et des salariés.

Les articles 4 et 8 ayant été adoptés conformes, notre discussion se concentrera sur les six autres articles.

Je souhaite remercier les sénateurs et les députés qui se sont investis pour apporter des solutions aux défis inédits que le processus d'ouverture à la concurrence a soulevés et que la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) ne pouvait anticiper. Je pense notamment à la crise sanitaire, aux difficultés de recrutement ou encore à l'évolution rapide des habitudes des voyageurs. Les rapporteurs, dont l'expertise s'est forgée au cours des auditions et des échanges menés avec les acteurs, présenteront plus en détail ces enjeux.

Enfin, je souhaite faire part de ma sincère émotion, en tant qu'ancien rapporteur de la LOM, de présider cette CMP aux côtés de celui qui a été rapporteur sur le même texte pour l'Assemblée nationale.

M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président. – Je me réjouis de l’initiative du sénateur Vincent Capo-Canellas, qui s’inscrit dans une démarche également engagée à l’Assemblée nationale. En effet, notre commission avait examiné une proposition de loi, déposée par le député Stéphane Peu, qui partait d’un constat similaire : le processus d’ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien, entamé il y a près de quinze ans, mérite d’être adapté et amélioré, dans le respect du cadre européen.

Des discussions constructives ont eu lieu entre l’État, la RATP et Île-de-France Mobilités (IDFM). Elles ont été éclairées par un rapport précieux remis par MM. Jean-Paul Bailly et Jean Grosset, dans l’objectif d’approfondir la concertation et de définir des garanties sociales supplémentaires aux personnels. Cet état d’esprit constructif s’est traduit dans les discussions parlementaires, tant au Sénat qu’à l’Assemblée nationale.

Nous avons tous à cœur d’aboutir à un texte pragmatique, en prévoyant le report d’une échéance trop rapprochée. À cet égard, l’échelonnement sur deux ans du calendrier d’ouverture à la concurrence offre une réponse satisfaisante.

Par ailleurs, nous partageons la volonté d’offrir aux agents de la RATP les garanties sociales nécessaires pour répondre à leurs inquiétudes. Le renforcement du « sac à dos social » y contribue. Enfin, la qualité du service rendu aux usagers devrait être renforcée grâce à ce texte.

Nos deux rapporteurs ont travaillé ensemble pour parvenir à un compromis ambitieux et les logiques ayant guidé les travaux de nos deux assemblées ont été proches. La navette parlementaire a permis de clarifier et d’enrichir le texte. J’espère que notre CMP permettra de conclure ce processus de façon positive, pour le bénéfice de tous les acteurs concernés.

M. Simon Uzenat, sénateur. – Le fait que cette CMP s’annonce conclusive ne nous surprend pas. Cependant, même si nous ne sommes pas d’accord avec le texte, je tiens à saluer le souci du président de la commission, du rapporteur et des sénateurs de la majorité mobilisés sur le texte d’avoir associé l’ensemble des composantes politiques de notre assemblée.

Après avoir pris connaissance des propositions de rédaction, nous considérons que les conditions ne sont toujours pas remplies s’agissant des garanties sociales. Nous ne tenterons pas de vous convaincre. Nous avons déjà eu l’occasion de le démontrer lors de la défense de la motion tendant à opposer la question préalable et au terme des auditions approfondies qui ont été menées avec les organisations syndicales. Les conditions ne semblent pas remplies non plus sur l’unité du réseau. Nos inquiétudes demeurent, à la lumière de l’ouverture à la concurrence réalisée pour la grande couronne, dont le bilan est plus que mitigé. Les manques en matière de garanties sociales, d’attractivité des métiers et de capacité à fidéliser les agents sur

l'unité du réseau participeront à la dégradation du service rendu aux usagers.

Enfin, en ce qui concerne le calendrier, au regard des échéances démocratiques à venir entre 2026 et 2028, il aurait été plus sage de reporter cette ouverture à la concurrence de quelques années, pour permettre à nos concitoyens de se prononcer en toute connaissance de cause.

Nous nous abstiendrons sur les propositions de rédaction n° 1 et 3 concernant l'Autorité de régulation des transports (ART). Comme la majorité sénatoriale, nous considérons que l'ART a vocation à régler les différends éventuels entre IDFM et la RATP. Cependant, nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas donné suite à nos demandes de revalorisation des moyens de l'ART, afin qu'elle puisse exercer ses prérogatives. Par ailleurs, nous maintenons notre position défavorable sur le texte.

M. Bruno Millienne, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je commencerai par remercier nos collègues sénateurs pour le dépôt de cette proposition de loi et pour le travail effectué en première lecture, qui nous a grandement facilité la tâche. Si les débats ont été particulièrement âpres dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, ils n'ont que peu porté sur le fond du texte, mais plus sur le principe de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, voire sur le principe même de concurrence. Au-delà de ces échanges, le texte n'a que très peu évolué entre ses deux versions.

Les principes et les objectifs fondamentaux ont été préservés, qu'il s'agisse du renforcement de la protection des salariés, de l'échelonnement de l'ouverture effective des lots à la concurrence ou de la possibilité pour IDFM de monter rapidement en compétences sur certaines nouvelles missions.

Par l'adoption de ce texte, que j'espère effective dans les prochains jours, le législateur reste dans le strict champ de ses compétences et répond présent au rendez-vous fixé par cette évolution majeure. Le cadre légal sera le meilleur possible pour que cette ouverture à la concurrence soit une réussite. Le cadre réglementaire qui en découlera ne tardera sans doute pas à s'ajuster pour atteindre cet objectif.

M. Franck Dhersin, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie le rapporteur Bruno Millienne pour la qualité de nos échanges. Nous parvenons à un moment charnière de l'examen de ce texte, à l'issue de son adoption par nos deux assemblées. Malgré l'encombrement de l'ordre du jour et en dépit des lois de finances qui monopolisent une bonne partie des travaux parlementaires de l'automne, nous sommes parvenus à examiner ce texte en à peine deux mois. J'espère que nous poursuivrons sur notre lancée et que notre CMP sera conclusive.

Ce texte n'instaure pas l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, mais il en module la mise en œuvre et précise les garanties sociales pour les salariés transférés aux nouveaux opérateurs. Il ne s'agit aucunement d'un texte idéologique, mais d'un texte qui aménage

l'ouverture effective à la concurrence, dans un esprit d'équité concurrentielle et de bon sens.

Je salue l'initiative de Vincent Capo-Canellas, qui a fait œuvre utile en déposant cette proposition de loi, animé par une intention aussi simple que louable : s'assurer que le processus soit équitable et améliore la qualité du service. Les acteurs rencontrés en audition estiment que ce texte parvient à un point d'équilibre, à même de fluidifier le processus et de rassurer les salariés, en offrant un aménagement de calendrier raisonnable et respectueux du cadre réglementaire européen. Il semble que cette vision soit également partagée de façon majoritaire au Palais-Bourbon.

Les points de désaccord qui subsistent sont en somme assez minimes et seuls six articles restent en discussion. Les évolutions apportées par l'Assemblée nationale aux articles 5 et 6 me satisfont. M. Millienne et moi-même vous soumettons des propositions de rédaction aux articles 1^{er}, 2, 3 et 7. La plupart ne sont que des modifications relevant de la clarification rédactionnelle, de la cohérence sémantique ou de l'harmonisation légistique.

En définitive, il ne subsiste qu'une seule divergence entre nos deux assemblées, qui concerne les modalités de règlement des différends relatifs au nombre de salariés transférés entre IDFM et la RATP. La LOM a confié cette mission arbitrale à l'ART, qui a – enfin ! – un président, depuis aujourd'hui. Au cours des auditions que j'ai menées, les représentants de l'Autorité m'ont indiqué que leurs moyens ne leur permettaient pas de trancher les conflits dans le délai de trois mois à compter de la demande, imposé par la LOM. Persuadé de la compétence et du professionnalisme de cette autorité publique indépendante, mais conscient de ses difficultés, j'ai proposé de faire courir ce délai à compter de la saisine complète et de pouvoir étendre ce délai, sur décision motivée, de trois mois supplémentaires. Le Sénat a adopté cette rédaction et l'ART m'avait alors félicité de cette évolution.

Cependant, les députés ont souhaité retirer cette compétence à l'ART pour la confier au juge ordinaire. Cette suppression de l'intervention du régulateur des transports comme juge de paix en la matière me paraît problématique, car elle n'est pas encadrée par un délai dans lequel la décision doit être rendue. En cas de contentieux et en tenant compte des voies de recours – appel et cassation –, l'aménagement du calendrier de l'ouverture à la concurrence pourrait ne pas être tenu.

Nous y reviendrons au cours de la discussion des articles 1^{er} et 3, afin de trouver un accord qui puisse satisfaire à la fois la volonté du Sénat de voir les contentieux rapidement tranchés par une autorité légitime et l'inquiétude exprimée par le rapporteur de l'Assemblée nationale, quant aux moyens de l'ART de répondre à cette mission confiée par le législateur depuis la LOM.

Je forme le vœu que nos débats soient constructifs et permettent d'aboutir à un accord, dans l'intérêt de tous, en ayant opéré une synthèse délicate entre garanties sociales, équité concurrentielle et respect du droit européen, tout en promouvant une ouverture à la concurrence équitable, juste et bénéfique à tous.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

M. Franck Dhersin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 1 – comme la proposition n° 3 portant sur l'article 3 – vise à rétablir la rédaction du Sénat sur la compétence de l'ART en matière de règlement des différends concernant le nombre de salariés transférés.

La suppression de l'intervention arbitrale du régulateur est problématique, car elle remet le règlement d'un éventuel différend à la compétence du juge ordinaire, qui ne possède pas la même expertise que l'ART. De plus, l'engorgement des tribunaux fait craindre des délais de traitement excessifs ; je rappelle à cet égard que la durée moyenne d'une affaire civile en première instance est de 420 jours... En cas de contentieux sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP), l'aménagement du calendrier d'ouverture à la concurrence pourrait ne pas être tenu.

M. Bruno Millienne, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne ferai pas de cette question un *casus belli* mais je souhaiterais expliquer ce qui a conduit l'Assemblée nationale à la suppression de la compétence de l'ART.

D'abord, l'ART n'a pas de compétence préexistante sur les réseaux de surface à Paris, pas plus qu'en petite et grande couronnes. Aujourd'hui, l'Autorité n'a pas les moyens d'assumer cette compétence sans nuire à ses autres missions, en raison de problèmes de financement et de ressources humaines, ce dont nous sommes collectivement responsables. M. Thierry Guimbaud, futur président de l'ART, a dit que l'Autorité assumerait cette compétence si elle leur était donnée, même aux dépens d'autres missions.

Effectivement, ce n'est pas à l'ART de dicter au législateur ce qui doit figurer dans la loi. M. Guimbaud l'a dit très clairement aujourd'hui. Il n'y a pas eu de lobbying acharné en la matière, mais des prises de parole qui ont été écoutées sans être prises pour argent comptant. Nous avons ensuite analysé les difficultés de l'ART pour savoir si elles pouvaient mettre en péril le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence. Le problème des délais trop courts a été réglé par la proposition de Franck Dhersin d'allonger la durée jusqu'à trois mois supplémentaires. Cependant, nous craignons une contestation systématique des avis rendus, qui aurait entraîné un processus beaucoup plus long, puisque le pôle économique et commercial de la cour d'appel aurait été chargé de trancher, sans aucun cadrage dans le temps.

Je ne reviendrai pas sur le fait que la responsabilité a été confiée à l'ART par la LOM. Nous pouvons réintégrer l'ART comme autorité compétente, mais je voudrais mettre en garde sur les conséquences d'une éventuelle saisine de la cour d'appel. À cet égard, nous avons proposé avec le ministre des transports, après avoir travaillé avec la Chancellerie, de renvoyer les litiges directement à la cour d'appel, en intégrant au décret un bornage dans le temps de neuf mois et une clause d'effet non suspensif.

M. Franck Dhersin, rapporteur pour le Sénat. – L'ouverture à la concurrence concerne treize lots et les risques de contentieux sont donc peu nombreux. De plus, les relations entre la RATP et IDFM ne sont pas si mauvaises.

M. Simon Uzenat, sénateur. – L'examen de la proposition de loi a été très contraint dans le temps et s'est fait sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État. Cette rapidité s'explique par la façon dont la majorité sénatoriale et la majorité présidentielle ont su travailler de concert, comme la présidente de la région Île-de-France et le Gouvernement. Nous espérons que vous saurez aussi faire front commun sur ce sujet, pour doter l'ART de moyens qui soient à la hauteur de ses missions.

La proposition de rédaction n° 1 du rapporteur pour le Sénat est adoptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

M. Bruno Millienne, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2 vise à clarifier le dispositif. Nous avons procédé en accord avec Franck Dhersin.

M. Simon Uzenat, sénateur. – Comme pour toutes les propositions rédactionnelles, nous avons décidé de ne privilégier ni la version du Sénat ni la version de l'Assemblée nationale. Nous nous abstiendrons donc sur ces propositions de rédaction.

La proposition n° 2, rédactionnelle, du rapporteur pour l'Assemblée nationale est adoptée.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

M. Franck Dhersin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 3 vise à revenir à la rédaction du Sénat.

La proposition de rédaction n° 3 du rapporteur pour le Sénat est adoptée.

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5

M. Bruno Millienne, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 4 vise à maintenir la rédaction de l'Assemblée nationale sur la clarification de la date d'effet du cadre social territorialisé.

La proposition de rédaction n° 4 du rapporteur pour l'Assemblée nationale est adoptée.

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

M. Bruno Millienne, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 5 vise à maintenir la rédaction de l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction n° 5 du rapporteur pour l'Assemblée nationale est adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7

M. Franck Dhersin, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 6 vise à préciser et clarifier la rédaction de l'article 7 relatif à la date de transfert à IDFM des biens de retour et des biens de reprise.

La proposition n° 6, rédactionnelle, du rapporteur pour le Sénat est adoptée.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

M. Vincent Capo-Canellas, sénateur. – En tant qu'auteur de la proposition de loi, je remercie les deux présidents et j'ai une pensée amicale pour Jean-François Longeot, qui m'a permis d'assister à cette CMP en me laissant sa place. Je salue le travail de Franck Dhersin, de Bruno Millienne et des membres des deux commissions.

Le texte a été adopté dans un délai contraint, mais nous l'étions par le dispositif initial. Le texte améliore le droit par rapport à la LOM, qui avait fait l'objet d'un très bon travail, mais ne pouvait pas tout appréhender. À l'usage, il est apparu qu'il fallait apporter des modifications.

Le texte est pragmatique et attendu par chacun des acteurs. J'espère qu'il nous permettra de mener l'ouverture à la concurrence dans de bonnes conditions. Il s'agit d'un enjeu important compte tenu du nombre de

conducteurs et de machinistes concernés. Nous souhaitons que le texte soit utile pour développer la mobilité et qu'elle soit la plus décarbonée possible.

M. Jean-Marc Zulesi, député, vice-président. - Nous avons démontré ce soir notre capacité à avancer ensemble.

La réunion est close à 19 h 25.

TABLEAU COMPARATIF

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/1788/116b1977-compa_texte-comparatif.pdf