



N° 2940

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *relative*
au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France (n° 2846),

PAR M. PIERRE BÉDIER,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 177, 190 et T.A. 60 (2005-2006).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— LES COMPETENCES DU STIF ONT ETE RENFORCEES ET SON ORGANISATION MODIFIEE DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION	7
A.— LES MISSIONS DU STIF	7
B.— L'ORGANISATION, LA COMPOSITION ET LE FINANCEMENT DU STIF	7
II.— IL DOIT ETRE MIS FIN À LA PARALYSIE DU STIF	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	11
I.— DISCUSSION GENERALE	11
II.— EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	12
TABLEAU COMPARATIF.....	15

MESDAMES, MESSIEURS,

L'organisation des transports franciliens, marquée depuis 1959 par le rôle prépondérant de l'État⁽¹⁾, a longtemps présenté une spécificité importante au regard du droit commun des services de transports régionaux, qui repose, depuis la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, sur une autorité décentralisée assumant la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des réseaux de transport.

L'absence de la région Île-de-France du conseil d'administration du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) constituait donc une anomalie qu'il importait de corriger : participant au développement et au financement des infrastructures de transport dans le cadre du contrat de plan État – région, ainsi qu'à certaines mesures tarifaires et relatives à la qualité des services , elle ne contribuait pas, en revanche, aux dépenses d'exploitation, alors même que les investissements concernés les affectent directement.

Une première étape vers la banalisation du STIF fut franchie avec l'intervention de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, la région Île-de-France faisant son entrée dans l'établissement public, qui de syndicat des transports parisiens, devint l'actuel STIF.

Pour importante qu'elle soit, l'entrée de la région au conseil d'administration du syndicat des transports d'Île-de-France n'avait toutefois

(1) Ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

nullement mis en cause la prééminence de l'État dans cet organe, présidé, avec voix prépondérante, par le préfet de Paris.

Ce n'est qu'en 2004, grâce à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, que devait être amorcé le retrait complet de l'État du conseil d'administration du STIF.

Mais alors que le droit consacre une évolution réclamée de longue date, celle-ci a tardé à se concrétiser, le fonctionnement du STIF ayant été de fait bloqué depuis le 1^{er} juillet 2005, à défaut de désignation par la région Île-de-France, la ville de Paris et quatre des sept départements concernés, de leurs représentants au conseil d'administration du STIF.

Ce n'est que tout récemment, le 28 février dernier, que ces collectivités ont procédé à la désignation de leurs représentants, à la suite de l'adoption par le Sénat de la présente proposition de loi.

C'est cette démarche constructive qu'il nous appartient de mener à son terme.

I.— LES COMPETENCES DU STIF ONT ETE RENFORCEES ET SON ORGANISATION MODIFIEE DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION

A.— LES MISSIONS DU STIF

Le syndicat a pour mission d'organiser, de coordonner, de moderniser et de financer les transports publics en Île-de-France. Depuis sa décentralisation à compter du 1^{er} juillet 2005, le STIF bénéficie de nouvelles compétences transférées par l'État: l'organisation des transports scolaires, des transports à la demande, du transport fluvial régulier de voyageur, l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains.

Le STIF décide des liaisons à desservir, définit la consistance des services de transport et en désigne les exploitants. Il coordonne les services assurés par la RATP, la SNCF Île-de-France et les transporteurs privés regroupés au sein d'OPTILE.

Le syndicat fixe les tarifs des transports publics. Il perçoit le « versement de transport », prélevé auprès des employeurs privés et publics d'Île-de-France, qui constitue l'une de ses principales recettes. Il verse les compensations tarifaires de la carte orange aux entreprises privées.

Le STIF coordonne en outre les grands projets d'équipement financés sur crédits publics.

Il mène de nombreuses actions d'amélioration de la qualité des services, et les finance grâce à la ressource provenant de la moitié du produit des amendes de circulation automobile perçues sur le territoire francilien.

Le STIF anticipe les tendances futures de la mobilité afin d'adapter le réseau de transports publics franciliens aux besoins des usagers. Dans ce but, il réalise de nombreuses études et enquêtes, et supervise également les expérimentations lancées par les entreprises de transport.

B.— L'ORGANISATION, LA COMPOSITION ET LE FINANCEMENT DU STIF

Jusqu'au 1^{er} Juillet 2005, le STIF constituait un établissement public présidé par le préfet de la région d'Île-de-France, et était dirigé par un conseil d'administration comportant 34 membres :

- 17 représentants de l'État ;
- 5 représentants du Conseil régional d'Île-de-France ;
- 12 représentants des départements, dont 5 représentants de Paris et un représentant de chacun des sept autres départements d'Île-de-France.

Le préfet de région disposait d'une voix prépondérante, assurant ainsi à l'État la majorité au conseil d'administration.

A compter du 1^{er} Juillet 2005, le STIF a été transformé en établissement public territorial en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 définit le statut du STIF et modifie certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

Le nouveau conseil d'administration du syndicat doit être présidé par le président de la région Île-de-France, ou par un élu régional désigné par ce dernier, et doit comporter 29 membres.

La région doit disposer d'une majorité absolue de 15 représentants (au lieu de 5 actuellement). La ville de Paris doit compter 5 représentants et les 7 départements, un représentant chacun.

Le conseil d'administration est ouvert à deux nouvelles catégories de membres :

- un représentant des intercommunalités en Île-de-France, élu au sein du collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale ;
- un représentant des milieux économiques, contributeurs du versement de transport désigné par la Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 prévoit que « les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport compris en Île-de-France sont réparties entre les membres du syndicat ». Depuis la réforme intervenue en 2000, l'ensemble des financements publics consacrés à l'exploitation des transports collectifs d'Île-de-France transite par le syndicat, lié aux entreprises de transport par des conventions. Les ressources du STIF proviennent principalement du versement de transport, des contributions publiques de ses membres et de la moitié du produit des amendes de la circulation en Île-de-France. A compter du 1^{er} juillet 2005, l'État prend toutefois directement en charge le financement du déficit des retraites de la RATP et ne participe plus aux ressources du STIF.

Le retrait de l'État conduit au surplus à revoir les contributions de la région, de la ville de Paris et des départements. Le décret du 10 juin 2005 définit une répartition initiale qui pourra être modifiée par le STIF, à la majorité qualifiée des deux tiers. Toutefois, cette répartition ne pourra conduire la région Île-de-France à financer moins de 51 % des contributions publiques au STIF.

En outre, la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a précisé que la majorité des deux tiers est également requise pour la délibération qui aurait pour effet une augmentation des contributions des membres autres que la région Île-de-France supérieure au taux d'évolution moyen des tarifs inscrits au budget initial du syndicat de l'année majoré d'un taux de deux points.

La majorité n'est toutefois pas requise lorsque l'augmentation est rendue nécessaire pour équilibrer le budget du syndicat à la suite d'une baisse imprévue du produit du versement transport, du produit des amendes de police ou des redevances perçues.

II.— IL DOIT ETRE MIS FIN À LA PARALYSIE DU STIF

Jusqu'au 28 février dernier, le conseil d'administration du STIF n'avait toujours pas été constitué, cette situation de blocage remontant au mois de juillet 2005. En effet, la région, la ville de Paris et 4 départements sur 7 (Seine et Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis et Val de Marne), mécontents des conditions financières accompagnant la décentralisation, avaient refusé de désigner leurs représentants au conseil d'administration du STIF.

Dans l'attente de leur désignation, des dispositions réglementaires (article 30 du décret précité) permettaient au directeur général et au comptable de l'établissement de procéder à la gestion des affaires courantes et d'exécuter les engagements financiers du STIF à l'égard des entreprises publiques et privées de transport.

En outre, à la suite de l'adoption de l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006, le conseil régional d'Île-de-France avait adopté, le 20 janvier dernier, une modification du règlement intérieur tendant à permettre la désignation au scrutin majoritaire de chacun de ses représentants au STIF, et non plus au scrutin proportionnel.

Suspendue par le juge des référés, cette décision témoignait néanmoins de la persistance d'un blocage qui durait depuis huit mois, et auquel il était grand temps de mettre fin.

L'activité d'un établissement dont le budget s'élève à près de quatre milliards d'euros ne pouvait se limiter à la gestion des affaires courantes sans dommage pour les usagers des transports franciliens.

Le contentieux financier ayant connu une issue satisfaisante grâce à l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, l'État s'engageant notamment à participer, à hauteur de 400 millions d'euros, au renouvellement du matériel roulant, demeurait en suspens la question de l'évolution des contributions respectives de chacun des membres du STIF.

La présente proposition de loi a précisément pour objet de surmonter cette difficulté. Son adoption par le Sénat en première lecture a permis d'amorcer le déblocage de la situation : le 28 février dernier, la région, la ville de Paris et les 4 départements précités ont ainsi désigné leurs représentants au conseil d'administration du STIF.

Il nous appartient de parachever ce travail.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

Lors de sa réunion du 8 mars 2006, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné la proposition de loi (n° 2846), adoptée par le Sénat en première lecture, relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France.

M. Pierre Bédier, rapporteur, a rappelé que l'organisation des transports franciliens a longtemps présenté une forte spécificité au regard du droit commun des services de transports régionaux, fondée sur la compétence d'une autorité décentralisée, assumant la responsabilité du fonctionnement et de l'organisation des réseaux de transports.

Il a indiqué que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait mis fin à cette exception en transformant le syndicat en établissement public local et en confiant à la région un rôle prépondérant, la présidence du syndicat étant désormais confiée au Président de la région Île-de-France.

Il a rappelé que ce processus avait occasionné certaines tensions, les contributions publiques au STIF provenant désormais uniquement de la région et des sept départements franciliens.

Il a en particulier souligné que la composition du conseil d'administration du STIF telle qu'elle découle de la loi précitée risquait de porter atteinte au principe constitutionnel en vertu duquel une collectivité ne saurait exercer de tutelle sur une autre ; il a ainsi fait allusion à l'hypothèse dans laquelle la majorité régionale au conseil imposerait des décisions budgétaires à la minorité départementale.

Evoquant l'émoi suscité par l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, introduit par un amendement parlementaire, et qui modifiait les modalités de vote au sein du conseil d'administration du STIF, il a indiqué que la présente proposition de loi avait pour objet de surmonter cette difficulté et comportait un article unique de quatre alinéas.

Cet article insère dans le corps de l'ordonnance de 1959 le principe en vertu duquel les décisions budgétaires ou présentant une incidence budgétaire sont adoptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration du STIF. Il marque donc le retour à des modalités de vote de droit commun, c'est-à-dire le vote à la majorité absolue, là où la loi de janvier 2006 prévoyait le recours à la majorité qualifiée.

Il aménage toutefois une exception à ce principe général : si une décision, adoptée selon les modalités décrites ci-dessus, accroît les charges de fonctionnement du syndicat par la création de mesures nouvelles, un vote à la majorité qualifiée des deux tiers peut toutefois intervenir.

Le rapporteur a alors souligné que le déclenchement de ce mécanisme était assorti de deux conditions :

Tout d'abord, il est exclu que le représentant des intercommunalités, ou bien encore celui des milieux économiques contributeurs du versement de transport, puisse former une telle requête.

En outre, cette demande doit être confirmée par l'assemblée délibérante de la collectivité elle-même, par un vote également à la majorité qualifiée des deux tiers, au cours de la réunion qui suit celle au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée.

Le cas échéant, le STIF procède alors à un second vote, à la majorité qualifiée des deux tiers.

Il a enfin précisé qu'il s'agissait d'une disposition transitoire qui avait vocation à s'appliquer jusqu'au 1^{er} janvier 2013.

Le Président Patrick Ollier a dit partager les conclusions du rapporteur et s'est félicité de l'occasion donnée à la Commission de corriger l'erreur d'appréciation commise lors de l'adoption de la loi relative à la sécurité et au développement des transports.

II.— EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Le texte de la proposition de loi transmise par le Sénat comporte un article unique de quatre alinéas.

Le **premier alinéa** tend à substituer un nouveau dispositif aux cinquième et sixième alinéas du IV de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1959, introduits par l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006.

Le **deuxième alinéa** insère dans le corps de l'ordonnance de 1959 le principe en vertu duquel les décisions budgétaires ou présentant une incidence budgétaire sont adoptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration du STIF. Cet alinéa marque donc le retour à des modalités de vote de droit commun, c'est-à-dire le vote à la majorité absolue, là où la loi de janvier 2006 prévoyait le recours à la majorité qualifiée des deux tiers.

Le **troisième alinéa** aménage toutefois une exception à ce principe général : si une décision, adoptée selon les modalités décrites ci-dessus, accroît les charges de fonctionnement du syndicat par la création de mesures nouvelles, une

nouvelle délibération, soumise à un vote à la majorité qualifiée des deux tiers, peut toutefois intervenir, sous réserve que plusieurs conditions soient réunies.

Cette demande doit tout d'abord émaner d'un ou plusieurs membres du conseil d'administration, représentant au moins une des collectivités membres. Il est donc exclu que le représentant des intercommunalités, ou bien encore celui des milieux économiques contributeurs du versement de transport, puisse former une telle requête.

En outre, cette demande doit être confirmée par l'assemblée délibérante d'au moins une des collectivités concernées, par un vote également à la majorité qualifiée des deux tiers, au cours de la prochaine réunion qui suit celle au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée.

Si l'assemblée délibérante de la collectivité confirme par son vote la demande de nouvelle délibération formulée par son représentant, celle-ci intervient alors, à la majorité qualifiée des deux tiers, lors de la réunion du syndicat qui suit la réunion de l'assemblée délibérante ayant confirmé la demande de seconde délibération.

Cette faculté de recours à la majorité des deux tiers constitue la garantie d'une évolution raisonnable des contributions dues par chacun des membres du STIF, et est entourée de conditions propres à garantir qu'il n'en sera pas fait un usage abusif.

Au surplus, le Sénat a précisé que cette faculté s'éteindrait le 1^{er} janvier 2013 ; il s'agit en effet d'accompagner la mise en œuvre progressive de la réforme du STIF, et de permettre aux différents partenaires de parvenir à des pratiques de gestion apaisées.

Après que le rapporteur a salué un texte modéré et pacificateur, la Commission a alors *adopté* l'article unique *sans modification*.



En conséquence, *la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 2846) relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France dans le texte adopté en première lecture par le Sénat.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France</p>		
<p>Art. 1^{er}. - I. - Il est constitué entre la région d'Île-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne un établissement public chargé de l'organisation des transports publics de personnes en Île-de-France.</p>		
<p>Cet établissement public, dénommé syndicat des transports d'Île-de-France, est substitué au syndicat, de même dénomination, existant à la date prévue à l'article 42 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans l'ensemble de ses biens, droits et obligations à l'égard des tiers ainsi que dans toutes les délibérations, les contrats de travail et tous les actes de ce dernier.</p>		
<p>IV. - Le syndicat est administré par un conseil composé de représentants des collectivités territoriales qui en sont membres, d'un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France et d'un représentant des présidents des établissements publics de coopération intercommunale élu par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale de la région d'Île-de-France au scrutin majoritaire à deux tours. La région d'Île-de-France dispose de la majorité des sièges. Le syndicat est présidé par le président du conseil régional d'Île-de-France ou par un élu du conseil régional qu'il désigne parmi les membres du conseil d'administration de ce syndicat.</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>Une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour :</p>		
<p>.....</p> <p>- la délibération qui aurait pour effet une augmentation des contributions des membres autres que la</p>	<p>Les cinquième et sixième alinéas du IV de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les délibérations à caractère budgétaire ou ayant une incidence budgétaire sont adoptées par le conseil</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>région d'Île-de-France supérieure au taux d'évolution moyen des tarifs inscrit au budget initial du syndicat de l'année majoré d'un taux de deux points.</p>	<p>d'administration du syndicat à la majorité absolue de ses membres.</p>	
<p>Toutefois, la majorité qualifiée n'est pas requise lorsque l'augmentation des contributions est rendue nécessaire pour équilibrer le budget du syndicat à la suite d'une baisse imprévue du produit du versement transport, du produit des amendes de police ou des redevances perçues.</p>	<p>« Toutefois, avant le 1^{er} janvier 2013, lorsqu'une délibération ayant pour effet, par la création de mesures nouvelles, d'accroître les charges de fonctionnement du syndicat a été adoptée dans les conditions prévues au cinquième alinéa, un ou plusieurs membres du conseil d'administration représentant au moins une des collectivités membres du syndicat, invoquant l'intérêt majeur de la collectivité qu'ils représentent, peuvent demander à ce qu'elle fasse l'objet d'une seconde délibération. Cette demande doit être confirmée par une délibération de l'assemblée délibérante d'au moins une des collectivités concernées, adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres présents ou représentés lors de la prochaine réunion de cette assemblée délibérante qui suit la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée. Il est alors procédé à cette seconde délibération lors de la prochaine réunion du conseil d'administration du syndicat qui suit la réunion de l'assemblée délibérante au cours de laquelle la demande de seconde délibération a été confirmée.</p>	
<p>.....</p>	<p>« Lorsqu'une décision est soumise à seconde délibération en application du sixième alinéa, la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour son adoption définitive. »</p>	

N° 2940 – Rapport au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France (n° 2846) (M. Pierre Bédier)