

http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3237.asp#P146_11963

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011

relatives aux transports

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Yanick PATERNOTTE et Maxime BONO,

Députés.

A.— DES DISPOSITIONS ATTENDUES QUI, SI ELLES TRAITENT DE TOUS LES MODES DE TRANSPORT, CONCERNENT EN PRIORITÉ LE SECTEUR FERROVIAIRE

1. Le « mode d'emploi » de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire

.....

Introduit par la voie d'un amendement gouvernemental initialement défendu devant la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, l'article 5 ⁽⁸⁾ de la loi vient modifier l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, en vue de reconnaître la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro et de préciser les modalités d'application du règlement « obligations de service public » ⁽⁹⁾.

L'application du règlement OSP soumet le secteur des transports collectifs en Île-de-France à une concurrence régulée, à l'instar de la situation qui a cours en province. L'application de cet article conduit notamment à mettre fin au régime de coordination des transports organisé par le décret du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers, qu'il convient par conséquent d'abroger. Elle conduit également à actualiser les conditions dans lesquelles le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) élabore et tient à jour le plan régional de transport ou arrête la politique tarifaire.

Les modifications apportées à l'ordonnance du 7 janvier 1959 appellent plusieurs décrets d'application :

- un décret portant sur l'organisation des services en Île-de-France ;
- un décret de conséquence modifiant les décrets n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du STIF et n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ;
- un ou plusieurs décrets sur les missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP et sur les transferts d'actifs entre le STIF et la RATP.

B.— UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE QUI DOIT CONNAÎTRE UNE LÉGÈRE ACCÉLÉRATION

1. Un regret : le rythme pas assez soutenu de prise des décrets et l'« oubli » des rapports au Parlement

.....

b) les décrets d'application ⁽¹⁴⁾

Au 31 décembre 2010, sur 23 décrets d'application prévus dans le texte, 8 seulement avaient paru, ce qui correspond à un taux d'application de la loi de 34,78 %. ⁽¹⁵⁾ Outre la critique que peut susciter le nombre élevé de textes de nature réglementaire nécessaires à l'exécution de la loi, soit autant de dessaisissements du législateur sur des sujets parfois majeurs – 23 décrets pour 53 articles soit, en moyenne, près d'un article sur deux inapplicable en l'état – , il convient d'analyser la raison de ce retard et d'en mesurer la portée, tous les décrets attendus ne présentant pas un enjeu égal.

S'agissant des décrets publiés, on note, dans l'ordre de leur parution :

- le décret n° 2010-389 du 19 avril 2010 relatif au cabotage dans les transports routiers et fluviaux, prévu à l'article 33, IV de la loi ⁽¹⁶⁾
- le décret n° 2010-405 du 27 avril 2010 relatif à la procédure devant l'ACNUSA statuant en matière de sanctions, prévu à l'article 48, I, 3°, e)
- le décret n° 2010-410 du 28 avril 2010 approuvant un avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention, prévu à l'article 32
- le décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains, prévu à l'article 2, III
- le décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l'interopérabilité du système ferroviaire, prévu à l'article 1^{er}, 2°
- le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs, prévu à l'article 1^{er}, I, 6°, b)
- le décret n° 2010-1023 du 1^{er} septembre 2010 relatif au fonctionnement de l'ARAF et portant diverses dispositions relatives au transport ferroviaire, prévu à l'article 29 de la loi
- le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010 portant création de l'École nationale supérieure maritime, prévu à l'article 53
- le décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010 portant application de l'article 29-1 de la LOTI, prévu à l'article 38, 2° relatif aux dessertes intérieures d'intérêt national par transport routier

Parmi les décrets non pris à ce jour, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir à vos rapporteurs l'attente particulière que suscitent deux d'entre eux :

- le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de la direction des circulations ferroviaires, prévu à l'article 1^{er}, I, 6°, f) ⁽¹⁷⁾ ;
- le décret « gares », prévu à l'article 1^{er}, I, 6°, b) de la loi.

Il convient aussi de noter que six des décrets en attente concernent l'article 5 de la loi (issu de l'amendement gouvernemental dit « RATP »), venu modifier l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France. Dans un souci de rationalisation réglementaire, le Gouvernement n'exclut pas de regrouper certaines dispositions de nature réglementaire afin de limiter le nombre de textes.

TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 9 mars 2011, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de MM. Yanick Paternotte et Maxime Bono, la

mise en application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

.....

Maxime Bono, rapporteur. Je ne souhaite pas intervenir en contrepoint de mon co-rapporteur mais, si vous le permettez, dans une autre tonalité. Car si nous avons travaillé dans un bon esprit et entendu les mêmes choses, il est naturel que je sois amené à les traduire parfois différemment. Le regard porté sur la bonne application de la loi ne remet pas en cause le fait que le groupe auquel j'appartiens était opposé à la dérégulation du marché ferroviaire et qu'il ne soutient pas toutes les composantes de la politique mise en œuvre dans ce domaine. Comme l'a dit Yanick Paternotte, notre objectif était de voir comment la loi était appliquée, dans quels délais, et, le cas échéant, les difficultés qu'elle pouvait générer.

Première constatation, cette loi était effectivement attendue, avec, en particulier, la création de l'ARAF, qui dispense la France d'un contentieux qui aurait pu être lourd avec l'Union européenne. Ensuite, il est satisfaisant que la loi balaie l'ensemble des secteurs du transport et il convient de souligner qu'elle n'a pas généré de difficulté particulière d'interprétation.

Tout en souscrivant à l'analyse présentée dans le rapport – et je n'ai pas une virgule à changer aux propos de Yanick Paternotte ! -, je souhaite cependant en tirer des conclusions un peu différentes.

S'agissant du secteur ferroviaire, il est exact que nous nous attendions à une plus forte demande de sillons de la part de nouveaux opérateurs. Tel n'a pas été le cas et nombre de nos interlocuteurs ont fait valoir que la crise économique les avait conduits à se recentrer sur leur cœur de métier traditionnel. Le secteur des transports subit la crise de plein fouet et cela explique pour partie la prudence des opérateurs ferroviaires. D'autres raisons ont mis un frein à leur enthousiasme, comme le flou sur l'évolution des péages. Pour l'exploitation d'un service de trains à grande vitesse, il faut savoir que le montant des péages influe pour 30 % à 50 % du coût total. J'en déduis que même si une loi est bien construite et même si les décrets sont pris – ce qui n'a pas toujours été le cas en l'occurrence ! -, l'évolution du droit ne suffit pas à faire évoluer un système ferroviaire. Nous l'avons vu pour le fret en 2006 et nous le constatons une nouvelle fois pour le transport de voyageurs : seul un investissement massif sur le réseau permettra d'ouvrir de nouveaux sillons, de sécuriser les tarifs et de motiver de nouveaux opérateurs potentiels. Le développement d'un secteur tel que le ferroviaire est impossible sans un fort investissement de la puissance publique. Si la présente loi est fondatrice, elle aura probablement besoin, à l'épreuve des faits, d'être complétée à l'avenir. L'intervention législative ne suffit pas si l'état du réseau ne permet pas de sécuriser les nouveaux intervenants.

J'en viens à l'article 5 de la loi, issu d'un amendement du Gouvernement et qui traite de la région d'Île-de-France en modifiant les relations entre la RATP et le STIF. S'il donne un mode d'emploi, en faisant tour à tour de la région d'Île-de-France un cas particulier ou un territoire soumis au droit commun de l'ensemble des régions, force est de constater qu'il est resté lettre morte faute de décrets d'application. Introduit tardivement par le Gouvernement, cet article d'accès difficile avait été présenté par le secrétaire d'État chargé des transports de l'époque, qui nous avait alors affirmé, se fiant sans doute au président de la RATP, qu'il avait recueilli l'accord du président de région. En réalité, si les décrets d'application ne sont pas pris, c'est que la loi renvoie à un accord entre la région et la RATP, notamment sur le montant des investissements transférés, et que cet accord n'étant pas acquis, cet article reste lettre morte. Que l'on ne m'en veuille pas d'en conclure que lorsque le processus d'élaboration de la loi n'est pas mené correctement, les dispositions qui en découlent restent de pure forme.

La mission de contrôle nous a permis d'identifier ce qui avait bien fonctionné, en particulier la loi elle-même, qui a été bien rédigée et bien établie. Parallèlement, nous avons relevé certaines difficultés, notamment celle, bien réelle, qui concerne le siège de l'ARAF. S'agissant des deux rapports non transmis au Parlement, j'estime, Monsieur le président, que notre commission serait dans son rôle en rappelant le Gouvernement à ses obligations. Il n'est jamais trop tard pour bien faire !

Mme Annick Lepetit. Je souhaite revenir sur le contenu de l'article 5 de la loi, dont a plus particulièrement parlé Maxime Bono. De manière générale, j'ai le sentiment que, chaque fois que l'Île-de-France est concernée, la loi nationale ne trouve plus à s'appliquer et que les élus sont renvoyés à la loi sur le « Grand Paris ». Il me semble pourtant essentiel d'insister sur les conséquences de la non-parution des décrets d'application de l'article 5 de la loi ORTF.

Le schéma retenu dans l'article 5 crée, pour l'Île-de-France, une situation inverse à celle qui prévaut dans toutes les autres régions françaises : depuis le 1^{er} décembre 2009, la RATP est propriétaire des infrastructures et le STIF, autorité organisatrice, propriétaire du matériel roulant ; ailleurs, les autorités organisatrices de transport sont propriétaires tant du matériel roulant que des infrastructures – ce qui autorise une mise en concurrence. Cette situation surprenante résulte d'un amendement gouvernemental, déposé à la va-vite par M. Dominique Bussereau et manifestement téléguidé par le PDG de la RATP.

La propriété des infrastructures est donc attribuée à la RATP, à l'exception des seuls dépôts d'autobus et du siège social de la régie, la « Maison de la RATP », lesquels doivent faire l'objet d'une indemnisation – non encore advenue à ce jour - du STIF par la RATP. Saisi par les députés du groupe SRC, le Conseil constitutionnel a du reste consacré quelques considérants à cette question, tout en déclarant l'article 5 conforme à la Constitution. La détermination de la rémunération due par la RATP doit être faite par le Conseil d'État.

Il en résulte qu'à Paris, un certain nombre de projets urbains sont aujourd'hui bloqués, puisque les dépôts de bus sont toujours la propriété du STIF, que leur valeur n'a pas été estimée et que la transaction entre la RATP et le STIF ne peut être réalisée. Je crains que cette situation ne se dénoue pas rapidement, avec des conséquences directes pour les Parisiens. Ainsi, la RATP comptait légitimement agrandir et moderniser l'un de ses dépôts de bus, le dépôt « Lagny » situé dans le XX^e arrondissement de Paris, et la Ville avait programmé la réalisation d'équipements publics au profit des habitants : aujourd'hui, le projet est prêt, mais il est malheureusement bloqué. On n'attend plus que la négociation entre le STIF et la RATP. Et l'on pourrait en dire autant des dépôts de bus « Montrouge » et « Croix Nivert », respectivement situés dans les XIV^e et XV^e arrondissements – sans même parler du siège de la RATP, dont la résolution présente moins d'urgence pour le bien-être des Parisiens. Quelles conséquences juridiques les collectivités concernées pourraient-elles tirer de ce blocage, s'agissant de projets votés et prêts à être mis en œuvre ?

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Je ne pense pas qu'il faille ici recommencer le débat ouvert lors de l'examen de la loi. Le recours devant le Conseil constitutionnel n'a pas abouti et les dispositions de la loi sont donc définitivement applicables...

Mme Annick Lepetit. Vous irez le dire aux Parisiens !

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Il faut toujours dire la vérité aux Parisiens ! Au moment où nous avons commencé nos auditions dans le cadre de la présente mission, la négociation entre l'État et la région sur le Grand Paris battait son plein, et la loi relative au Grand Paris a repris une large part de l'article 5 de la loi ORTF, notamment pour ce qui concerne la RATP et les réseaux. Je rappelle au passage que l'un des objectifs partagés par tous est de garantir la cohérence d'exploitation des lignes.

A Paris, je rappelle que l'autorité organisatrice n'est pas la Ville, mais le STIF. Cette donnée n'est pas neutre pour les habitants de la « Grande Couronne », surtout si l'on considère qu'il leur arrive de payer pour les Parisiens...

L'une des difficultés rencontrées lors de l'examen de l'article 5, dans des conditions certes précipitées, tient à la complexité du système : la RATP exploite ainsi des lignes parfois issues du métropolitain, parfois héritées du réseau SNCF – voire qui empruntent des sillons appartenant à RFF. L'exploitation

de deux lignes de RER est ainsi partagée entre la SNCF et la RATP. A mon sens, il convient de laisser le débat se développer sereinement entre le STIF, la RATP et le Gouvernement.

M. Maxime Bono, rapporteur. Au moment où nous avons réalisé nos auditions, je reconnais n'avoir qu'incomplètement perçu combien le fait qu'un accord n'existe pas entre la région, le STIF et la RATP pouvait handicaper une collectivité locale. C'est la raison pour laquelle le point n'est pas souligné dans le rapport : la question des conséquences sur les projets des collectivités n'était pas évidente sur le moment. Mais le sujet est d'importance et le compte rendu de la séance, qui sera intégré dans notre rapport, permettra de l'éclairer.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. On peut aussi considérer que le différend aurait pu être réglé dans le protocole d'accord entre l'État et la région du 26 janvier dernier.

M. Jacques Le Nay. Le rapport permet de décrire l'état de publication des décrets, un an après la promulgation de la loi. Au regard du travail déjà réalisé, quelle sera la cadence à venir, des objectifs ont-ils été fixés et un suivi par nos rapporteurs sera-t-il opéré ?

Pour ce qui concerne le siège de l'ARAF, je ne doute pas des nombreux arguments valables en faveur du Mans. En défendant une implantation parisienne, nos rapporteurs ne seraient-ils pas victimes d'un réflexe centralisateur ?

M. Maxime Bono, rapporteur. S'agissant du siège de l'ARAF, on peut parfaitement comprendre le choix de délocaliser certaines institutions et la ville du Mans, proche de Paris, est tout à fait attrayante. Nous avons cependant constaté que, pour les sages de l'Autorité comme pour les cadres spécialisés qui ont vocation à la servir, la localisation au Mans n'était pas forcément adaptée. Sans doute sera-t-il par conséquent indispensable de conserver une implantation permanente à Paris pour y tenir certaines réunions.

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Si le taux d'application de loi plafonne à 35 %, j'observe que cela ne porte pas sur un volume de décrets considérables. Il faut donc relativiser les choses.

S'agissant des décrets appelés par l'article 5 de la loi, le Gouvernement attend que toutes les concertations soient menées à leur terme, afin de disposer d'une vue globale sur le périmètre des accords et de les présenter de manière groupée, ce qui me semble cohérent. En toute hypothèse, le Gouvernement doit trancher car il n'est jamais bon de rester dans l'incertitude. Le temps qui passe ne peut qu'attiser les tensions sous-jacentes.

.....

M. Yanick Paternotte, rapporteur. Si le taux d'application de loi plafonne à 35 %, j'observe que cela ne porte pas sur un volume de décrets considérables. Il faut donc relativiser les choses.

S'agissant des décrets appelés par l'article 5 de la loi, le Gouvernement attend que toutes les concertations soient menées à leur terme, afin de disposer d'une vue globale sur le périmètre des accords et de les présenter de manière groupée, ce qui me semble cohérent. En toute hypothèse, le Gouvernement doit trancher car il n'est jamais bon de rester dans l'incertitude. Le temps qui passe ne peut qu'attiser les tensions sous-jacentes.