

N° 190

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} février 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de M. Roger KAROUTCHI, Mme Isabelle DEBRÉ, M. Philippe GOUJON, Mmes Bernadette DUPONT, Lucienne MALOVRY, MM. Dominique BRAYE, Alain GOURNAC, Hugues PORTELLI, Jean-Jacques HYEST, Michel HOUEL, Mmes Colette MELOT, Marie-Thérèse HERMANGE, MM. Laurent BÉTEILLE, Christian CAMBON, Mmes Catherine PROCACCIA, Adeline GOUSSEAU et M. Serge DASSAULT, relative au **fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF),***

Par M. Philippe DOMINATI,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 177 (2005-2006)

Transports.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL STRATÉGIQUE	7
A. LES MISSIONS DU STIF	7
1. <i>L'organisation des transports publics en Ile-de-France</i>	7
2. <i>Le développement du système de transport</i>	7
3. <i>Le financement des transports publics en Ile-de-France</i>	7
B. LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT	8
1. <i>La composition du conseil d'administration</i>	8
2. <i>Le fonctionnement</i>	9
II. LE BLOCAGE INSTITUTIONNEL EST PRÉJUDICIABLE À L'ENSEMBLE DE LA RÉGION	9
LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	11
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	13
PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE	15
ANNEXE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	17
TABLEAU COMPARATIF	19

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui est soumise à votre Haute Assemblée vise à dépasser la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

En effet, la modification par l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006¹ de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France², n'a pas permis de mettre en place le conseil d'administration du STIF. Il convient de rappeler que celui-ci a cessé son fonctionnement normal à compter du retrait de l'Etat du conseil d'administration le 1^{er} juillet 2005.

La proposition de loi doit donc permettre de définir des règles de fonctionnement admises par les différentes parties prenantes au STIF, c'est-à-dire essentiellement la région et les départements d'Ile-de-France.

¹ Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

² Ordonnance n° 59-151.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL STRATÉGIQUE

Le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) est en charge de l'ensemble des transports publics d'Ile-de-France.

A. LES MISSIONS DU STIF

1. L'organisation des transports publics en Ile-de-France

Le STIF définit les liaisons à desservir, les conditions de cette desserte et choisit les exploitants qui en sont chargés.

Il joue également un rôle de coordination entre la Régie autonome des transports parisiens (RATP), la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et le réseau OPTILE, qui regroupe les transporteurs privés.

Il revient également au STIF de fixer les tarifs des transports publics.

2. Le développement du système de transport

La seconde mission du STIF consiste à développer le réseau en le modernisant, en l'étendant en tant que de besoin et en l'adaptant aux nouvelles demandes des usagers.

3. Le financement des transports publics en Ile-de-France

Depuis la loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales¹, le STIF finance l'ensemble du coût du système des transports d'Ile-de-France. Ces dépenses devraient représenter près de 4 milliards d'euros en 2005.

¹Article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Votre rapporteur rappelle que la contribution des collectivités territoriales à ce financement est très variable, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Répartition des charges d'exploitation du STIF

Collectivités	En %
Région Ile-de-France	51,00
Ville de Paris	30,38
Département des Hauts-de-Seine	7,74
Département de la Seine-Saint-Denis	3,74
Département du Val-de-Marne	3,01
Département des Yvelines	1,59
Département de l'Essonne	0,98
Département du Val-d'Oise	0,90
Département de Seine-et-Marne	0,63

Source : Article 17 du décret n° 2005-664 du 10 juin 2005.

B. LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

1. La composition du conseil d'administration

En application de la loi du 13 août 2004 précitée, le conseil d'administration du STIF ne comporte plus aucun représentant de l'Etat. Aux termes de l'article 1^{er} du décret en Conseil d'Etat n° 2005-664 du 10 juin 2005¹, ses 29 membres se répartissent de la façon suivante :

- région Ile-de-France : 15 représentants ;
- Ville de Paris : 5 représentants ;
- départements d'Ile-de-France : 1 représentant chacun² ;
- chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France : 1 représentant ;
- Etablissement public de coopération intercommunale d'Ile-de-France : 1 représentant.

¹ Décret n° 2005-664 du 10 juin 2005, portant statut du syndicat des transports d'Ile-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

² La liste de ces départements figure dans le tableau ci-dessus.

2. Le fonctionnement

Le paragraphe 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 Ile-de-France, dispose des modalités d'administration du STIF.

La loi du 13 août 2004 avait prévu qu'une majorité qualifiée des deux tiers des membres du conseil d'administration était requise pour :

- les délégations d'attribution relevant du syndicat ;
- les modifications de répartition des contributions des membres du syndicat.

Il s'ensuit que les autres décisions étaient adoptées à la majorité absolue des membres présents ou représentés du conseil d'administration.

La loi du 5 janvier 2006 a ajouté au nombre des votes devant être acquis à la majorité qualifiée des deux tiers toute délibération qui aurait pour effet une augmentation des contributions des collectivités territoriales membres supérieure à l'inflation majorée de deux points.

II. LE BLOCAGE INSTITUTIONNEL EST PRÉJUDICIALE À L'ENSEMBLE DE LA RÉGION

A la suite de l'adoption par le Parlement de l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006, le conseil régional d'Ile-de-France a, par une délibération du 20 janvier 2006, modifié l'article 33 de son règlement intérieur pour changer le mode de désignation de ses quinze représentants au conseil d'administration du STIF.

En effet, ceux-ci, actuellement désignés à la proportionnelle, pourraient à l'avenir l'être par désignation au scrutin majoritaire de chaque représentant.

Indépendamment de la question de la légalité de cette délibération du conseil régional d'Ile-de-France¹, ce développement illustre la poursuite du blocage institutionnel qui paralyse le STIF depuis maintenant sept mois.

Votre rapporteur souhaite rappeler que l'ensemble des projets du STIF est à l'arrêt du fait de ce blocage, ce qui cause un tort considérable aux habitants et aux entreprises de la région. Dans ces conditions, il estime qu'il est urgent de trouver une issue à cette situation.

¹ Cette délibération a fait l'objet d'un déféré préfectoral au juge administratif.

LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Le texte initial de la proposition de loi comporte un article unique de quatre alinéas.

Le **premier alinéa** tend à remplacer par trois alinéas les cinquième et sixième alinéas du IV de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 précitée qui avaient été introduits par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006

Le **deuxième alinéa**, qui s'insère donc à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959, pose le principe que les délibérations du STIF ayant une incidence budgétaire sont adaptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration.

Les **troisième et quatrième alinéas** introduisent une procédure exceptionnelle permettant le vote à la majorité qualifiée des deux tiers des délibérations ayant pour effet d'accroître les charges de fonctionnement du STIF.

Le dispositif est toutefois assorti de conditions :

– le ou les membres du conseil d'administration du STIF demandant le vote à la majorité qualifiée doivent représenter une des collectivités membres. Par conséquent, le représentant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et celui de la chambre régionale de commerce et d'industrie ne peuvent pas demander le recours au vote qualifié ;

– la demande d'un représentant d'une collectivité territoriale doit être confirmée par l'assemblée délibérante de sa collectivité au moyen d'un vote à la majorité qualifiée des deux tiers lors de sa prochaine réunion. Ce n'est qu'à l'issue de cette confirmation que le conseil d'administration du STIF se réunit pour délibérer à la majorité qualifiée des deux tiers.

Votre rapporteur considère que le dispositif présenté par les auteurs de la proposition de loi constitue une solution équilibrée de nature à dépasser la situation actuelle de paralysie du STIF.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission est convaincue par la démarche des auteurs de la proposition de loi. Elle souhaite toutefois apporter au dispositif des modifications de deux sortes :

- d’une part, de légères modifications rédactionnelles ;
- d’autre part, et plus fondamentalement, il lui semble important de rappeler que ce dispositif de passage au vote à majorité qualifiée des deux tiers s’explique par les particularités de fonctionnement du STIF et par l’inévitable temps d’adaptation à la suite de sa décentralisation totale.

Dans ces conditions, votre commission propose de limiter dans le temps la possibilité de recours par une collectivité territoriale autre que la région au vote à la majorité des deux tiers, en prévoyant l’extinction du dispositif au 1^{er} janvier 2013¹. Cette période de sept ans devrait permettre la mise en place de pratiques usuelles de fonctionnement.

Votre commission estime qu’il est à l’évidence dans l’intérêt de toutes les collectivités territoriales d’Ile-de-France que le STIF retrouve au plus vite un fonctionnement normal. Les auditions menées par votre rapporteur l’amènent du reste à penser que les principaux acteurs du dossier partagent cette analyse.

¹ *Le dispositif s’éteindrait donc en milieu de mandature régionale, ce qui présenterait l’avantage de ne pas en faire un enjeu de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil régional.*

PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE

Article unique

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 Ile-de-France, sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les délibérations à caractère budgétaire ou ayant une incidence budgétaire sont adoptées par le conseil d'administration du syndicat à la majorité absolue de ses membres.

« 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 à l'alinéa précédent, 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.

« Lorsqu'une décision est soumise à seconde délibération en application du précédent alinéa, la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour son adoption définitive. »

ANNEXE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– M. Jean-Paul Huchon, Président du Conseil régional d’Ile-de-France ;

– M. Roger Karoutchi, Sénateur des Hauts-de-Seine, président du groupe UMP au Conseil régional d’Ile-de-France.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Proposition de loi relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

Proposition de loi relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

Article unique

Article unique

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 rédigés ainsi rédigés :

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 Ile-de-France, sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les délibérations à caractère budgétaire ou ayant une incidence budgétaire sont adoptées par le conseil d'administration du syndicat à la majorité absolue de ses membres.

« Les délibérations à caractère budgétaire ou ayant une incidence budgétaire sont adoptées par le conseil d'administration du syndicat à la majorité absolue de ses membres.

« Toutefois, 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 à l'alinéa précédent, 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 de seconde délibération 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.

« 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 à l'alinéa précédent, 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.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

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.

« Lorsqu'une décision est soumise à une seconde délibération en application du précédent alinéa, la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour son adoption définitive. »

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.

« Lorsqu'une décision est soumise à seconde délibération en application du précédent alinéa, la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour son adoption définitive. »