

N° 46

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 octobre 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP (procédure accélérée),

Par M. Franck DHERSIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Pierre Barros, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Georges Naturel, Louis-Jean de Nicolay, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 943 (2022-2023) et 47 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Transfert des contrats de travail des salariés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence	11
• <i>Article 2</i> Personnel d'IDFM et dialogue social	19
• <i>Article 3</i> Délai d'arbitrage des différends par l'ART	23
• <i>Article 4</i> Possibilité pour IDFM d'échelonner pendant deux ans la date d'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP	26
• <i>Article 5</i> Report de l'application de certaines dispositions du cadre social territorialisé	32
• <i>Article 6</i> Prorogation du mandat des représentants du personnel de la RATP	36
• <i>Article 7</i> Modalités de reprise par IDFM des biens mutualisés	37
• <i>Article 8</i> Représentation des entreprises au conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités.....	40
TRAVAUX EN COMMISSION	43
• <i>Audition de Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Ile-de-France et présidente d'Ile-de-France mobilités (IDFM) (mercredi 11 octobre 2023)</i>	43
• <i>Examen du rapport et du texte de la commission (mercredi 18 octobre 2023).....</i>	55
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71
LA LOI EN CONSTRUCTION	73

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant les orientations du rapporteur Franck Dhersin, a adopté, le 18 octobre 2023, la proposition de loi de **Vincent Capo-Canellas relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP**.

L'ouverture à la concurrence des services de bus francilien est un **processus initié par le droit européen** et anticipé par le législateur français depuis plus de 15 ans, précaution nécessaire dans la mesure où le réseau francilien est l'un des plus denses d'Europe. Mais ces dernières années, des difficultés imprévisibles sont survenues, impliquant une révision du cadre légal.

Face à un défi technique, opérationnel et social d'ampleur inédite, ce texte parvient à un point d'équilibre qui **évite un processus délétère avec des gagnants et des perdants**. En élargissant le socle des bénéficiaires du « sac à dos social », en améliorant la qualité de l'information et en proposant un calendrier réaliste, il permettra de **tirer pleinement parti des bénéfices de l'ouverture à la concurrence**.

Pour ce faire, ce texte prévoit désormais le **transfert des salariés par centre-bus** et non plus par ligne, instaure une **procédure de volontariat** pour lisser les sureffectifs ou sous-effectifs et donne la possibilité à IDFM d'**échelonner le calendrier d'ouverture effective à la concurrence** pendant une durée maximale de deux ans, entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026. Il **sécurise enfin le bénéfice des acquis sociaux pour l'ensemble des salariés transférés**.

Partageant le bien-fondé de la méthode, la commission, à l'initiative du rapporteur, a apporté des évolutions afin de sécuriser juridiquement ses dispositions et d'améliorer les délais de mise à disposition de l'information, pour garantir une **ouverture à la concurrence équitable, juste et bénéfique à tous**.

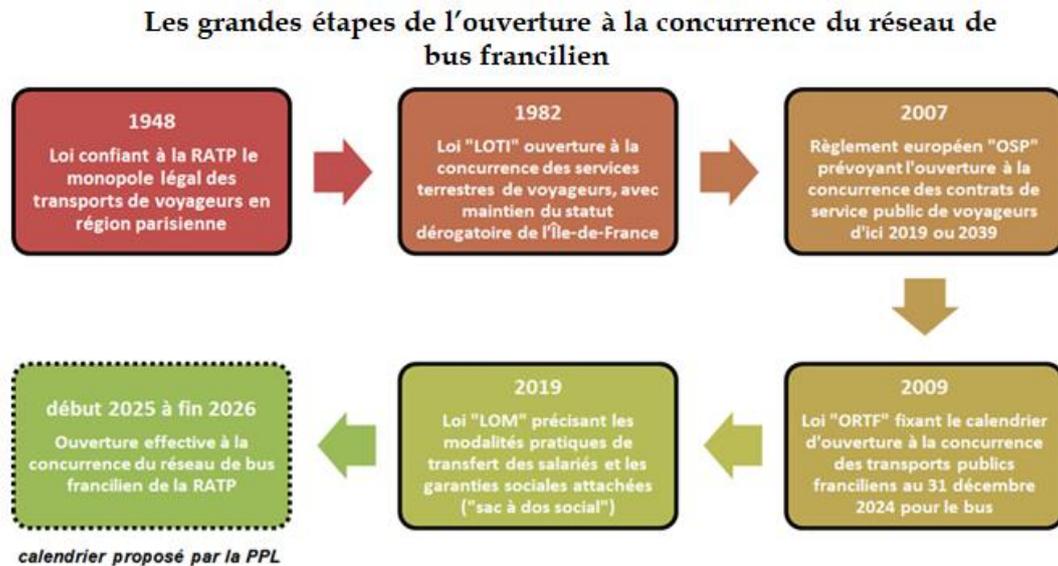
I. UN CALENDRIER D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE PLUS RÉALISTE ET DES CONDITIONS SOCIALES JUSTES POUR TOUS LES SALARIÉS

A. UN PROCESSUS QUI S'INSCRIT DANS LE TEMPS LONG

Voulue par le droit européen, l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP est un **processus déjà à l'œuvre**.

Les acteurs n'ont pas attendu l'échéance fixée par le législateur au **31 décembre 2024** pour se préparer : l'autorité organisatrice des mobilités

(IDFM, Île-de-France Mobilités) a procédé à l'allotissement et lancé les appels d'offres, le monopole historique mène une concertation sociale afin d'anticiper cette étape socialement sensible et les entreprises de transports peaufinent leurs offres en vue de candidater.



Cette ouverture à la concurrence représente un **défi technique, social et opérationnel** d'une ampleur inédite. Chacun des 13 lots représente l'équivalent d'un réseau comme celui de Rennes ou de Nantes : à l'issue du processus, **19 000 salariés, 308 lignes et plus de 4 500 bus seront transférés !**

De l'avis unanime des acteurs entendus par le rapporteur, un **pareil transfert** en une seule fois ne peut avoir lieu sans provoquer une **désorganisation de grande ampleur du réseau** et des services aux voyageurs, avec un risque sérieux de **rupture de continuité du service public**.

B. UNE SYNTHÈSE RÉUSSIE ENTRE GARANTIES SOCIALES, ÉQUITÉ CONCURRENTIELLE ET RESPECT DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS

En premier lieu, ce texte vise à **sécuriser le bénéfice du « sac à dos social » pour tous les salariés transférés**, en comblant les impensés et les angles morts de la loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM) : y sont désormais **éligibles l'ensemble des contrats de travail transférés**, y compris les salariés transférés à IDFM, les salariés qui pourraient être employés dans une filiale non couverte par les conventions collectives du transport public et ceux concernés en cas de reprise en régie ou quasi-régie de certaines missions par l'autorité organisatrice.

Il opère une **transformation substantielle des modalités du transfert**, qui ne s'effectue plus ligne par ligne mais **par centre-bus**, évitant ainsi à plus de 3 000 salariés de devoir changer de lieu de prise de poste. Il

instaure également une **procédure de volontariat** afin de limiter les phénomènes induits de sureffectif ou sous-effectif.

Le texte laisse également à IDFM la latitude d'**échelonner le calendrier d'ouverture effective à la concurrence pendant une durée maximale de deux ans** par rapport à la date initialement fixée par le législateur, c'est-à-dire entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026.

Ce dispositif permet de **fluidifier le processus d'attribution des lots** : ce séquençage évite une désorganisation des services de transport public et laisse le temps aux candidats de préparer des offres mieux calibrées.

Cet aménagement de calendrier apporte une réponse au défi inédit que constituent les Jeux olympiques de l'été 2024, en matière de transport public de voyageurs. L'échelonnement du calendrier permet d'**anticiper le risque de rupture de continuité du service**, du fait des potentiels mouvements sociaux liés aux opérations de repositionnement des personnels RATP, avec des risques de troubles à l'ordre public.

Le texte organise également le **report, pour une période transitoire de 15 mois, de l'entrée en vigueur du cadre social territorialisé (CST)**, qui prévoit notamment une ampleur journalière maximale de travail de 11 heures, alors que cette amplitude est de 13 heures à la RATP en vertu d'un accord collectif d'entreprise.

Une entrée en vigueur immédiate du CST lors du changement d'employeur **aurait entraîné un besoin immédiat de 500 à 700 conducteurs supplémentaires** pour compenser la baisse de l'amplitude horaire de deux heures. Cette mesure aurait entraîné une **distorsion concurrentielle** et une **rupture d'inégalité entre les candidats**.

Ce texte attribue aussi à l'Autorité de régulation des transports (ART) une compétence de **règlement des différends** en cas de litige entre la RATP et IDFM sur le nombre de salariés transférés par centre-bus, à trancher sous 3 mois.

En définitive, sans remettre en cause **l'ouverture à la concurrence**, ce texte permet d'en **sécuriser les modalités**, tout en **levant les inquiétudes des salariés** à propos de leur situation professionnelle et du **maintien des garanties sociales de haut niveau** tout en promouvant l'équité du processus concurrentiel.

II. LES APPORTS DE LA COMMISSION : SÉCURISER JURIDIQUEMENT LE TEXTE ET FLUIDIFIER LE PROCESSUS CONCURRENTIEL GRÂCE À DES INFORMATIONS DE QUALITÉ

La commission, suivant l'avis du rapporteur, n'a **pas souhaité modifier l'équilibre général du texte**, jugé satisfaisant par les acteurs entendus par le rapporteur et respectueux du cadre du règlement européen de 2007 qui planifie l'ouverture à la concurrence – avec des **aménagements de calendrier d'une durée raisonnable**.

Le texte déposé par Vincent Capo-Canellas **traduit législativement les préconisations de la mission de préfiguration sociale** confiée par IDFM à Jean-Paul Bailly et Jean Grosset afin de faciliter et fluidifier l'ouverture effective à la concurrence. Cette concertation ayant associé toutes les parties prenantes à ce processus, le **consensus forgé avec l'ensemble des acteurs** en juin dernier quant aux solutions à mettre en œuvre **bénéficie, par ricochet, à la présente proposition de loi**.

En outre, des **procédures trop rapides et en décalage avec les aspirations du personnel** auraient pu mener à de nombreux départs volontaires, qui, dans un contexte durable de difficultés de recrutement et de pénurie de main d'œuvre, auraient fragilisé la continuité de service.

La sérénité et la qualité du processus d'ouverture à la concurrence sont **gages d'efficacité, d'acceptabilité et de progrès**. C'est cet esprit qui a animé le rapporteur et la commission dans le cadre de l'examen de ce texte.

Soucieuse de **préserver les acquis d'un dialogue social fructueux**, la commission a adopté **sept amendements** visant à :

- **modifier la période de référence pour la détermination du nombre de salariés transférés (COM-1)**, en faisant référence à l'année antérieure à la notification du contrat de concession, afin d'assurer la qualité de l'information aux nouveaux employeurs ;

- **permettre aux salariés d'être informés, au moins six mois avant la date prévue pour le changement effectif d'exploitant du service**, des conditions du transfert de leur contrat de travail, au lieu du délai des quatre mois qui prévaut actuellement (COM-2) ;

- ouvrir la possibilité à l'ART, sur décision motivée, de **prolonger le délai de règlement des différends** pour une durée pouvant aller jusqu'à trois mois supplémentaires à compter d'une saisine complète (COM-5) ;

- demander la remise d'un rapport au Parlement sur les **moyens de l'ART** au regard de la compétence en matière de différends relatifs à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien, à l'initiative de Philippe Tabarot (COM-8).

En outre, la commission a adopté **trois amendements de coordination** et de clarification du rapporteur, afin de **sécuriser juridiquement** le texte et améliorer l'intelligibilité de la loi (COM-3, COM-4 et COM-6).

Avec ces apports, chaque acteur pourra au mieux **anticiper cette échéance charnière**, ce qui garantira ainsi une ouverture à la concurrence **équitable, juste, bénéfique aux voyageurs et lisible pour les salariés comme pour les entreprises** qui candidatent aux appels d'offres.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Transfert des contrats de travail des salariés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence

Cet article vise à préserver les garanties sociales issues de la loi d'orientation des mobilités pour tous les salariés du réseau de bus francilien de la RATP concernés par le transfert de leurs contrats de travail aux nouveaux employeurs, tout en assurant la continuité du service public.

Pour ce faire, cet article opère le transfert des salariés à l'échelle des centres-bus, en visant le maintien des salariés sur site pour éviter des mobilités géographiques contraintes, prévoit une procédure de volontariat pour les salariés qui souhaitent changer de site et clarifie le régime des salariés des entités mutualisées.

Il prévoit également un dispositif de recours au volontariat spécifique aux conducteurs de bus de nuit et le transfert à IDFM des fonctions que l'autorité organisatrice souhaite reprendre en régie.

La commission a adopté l'article 1^{er} modifié par deux amendements afin d'accroître de deux mois le délai de transmission des informations aux salariés transférés et de fournir aux nouveaux employeurs des données plus récentes concernant le nombre de salariés affectés aux centre-bus dont ils assureront l'exploitation.

I. Les modalités d'ouverture à la concurrence prévues par le législateur doivent être redéfinies en raison de la survenance de circonstances imprévisibles

A. Un législateur soucieux de définir des conditions socialement justes et économiquement soutenables en vue de l'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence du réseau de bus historique de la RATP a été fixée par la loi au 1^{er} janvier 2025, en application du règlement européen du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route¹.

Ce processus nécessite le **transfert des moyens humains nécessaires pour assurer la continuité du service public aux nouveaux exploitants des**

¹ Cf. le commentaire de l'article 4 qui détaille le contexte de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

services de bus sélectionnés par l'autorité organisatrice IDFM, à l'issue des procédures d'appel d'offres.

Pour ce faire, la **procédure ad hoc de transfert des contrats de travail des salariés de la RATP aux nouveaux employeurs** a été définie en 2019 par l'article 158 de la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹ et précisée par décret². Le législateur avait notamment garanti que « *les contrats de travail en cours des salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur* ».

La LOM s'est notamment attachée à déterminer les modalités d'information des salariés et à mettre un œuvre le **principe d'un « sac à dos social »**, c'est-à-dire garantir la portabilité de certains droits ou acquis sociaux de haut niveau : **garantie du niveau de rémunération annuelle, maintien de la garantie d'emploi** et du **régime spécial de sécurité sociale** dont les salariés transférés bénéficiaient au titre des pensions et prestations de retraite, accès au réseau des **centres de santé** et aux **activités sociales et culturelles** du comité social et économique de la RATP.

La loi a en outre prévu que la détermination du nombre de salariés transférés était arrêtée d'un commun accord entre la RATP et IDFM, selon le principe du **transfert d'un nombre de salariés strictement nécessaire à l'exploitation du service**, à l'échelle de chaque ligne exploitée.

B. Des circonstances imprévisibles, entraînant de profonds bouleversements, qui plaident pour une réévaluation des bénéficiaires du « sac à dos social »

Lors de la préparation de ce processus d'ouverture à la concurrence, IDFM et la RATP ont rencontré des **difficultés opérationnelles** dans la mise en œuvre de la procédure de transfert actuellement définie par les textes, tant sur le **plan technique** que sur le **plan social**.

Outre ces difficultés, la **crise sanitaire** a également **fortement perturbé les transports publics**, avec des effets qui sont encore perceptibles aujourd'hui, qu'il s'agisse de la fréquentation des voyageurs qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant-covid, de la baisse des recettes qui a aggravé les difficultés financières des entreprises de transport ou encore des phénomènes de démissions, de pénurie de main d'œuvre et de tensions de recrutement qui n'ont pas épargné le secteur du transport.

En outre, afin de faciliter la supervision et la régulation du réseau de bus, IDFM a procédé à une nouvelle répartition des lignes entre centres-bus en vue de la future organisation du réseau post-ouverture à la concurrence,

¹ Codifié aux articles L. 3111-16-1 et suivants du code des transports.

² Décret n° 2021-1027 du 30 juillet 2021 relatif à l'information, à l'accompagnement et au transfert des salariés de l'établissement public à caractère industriel et commercial de la Régie autonome des transports parisiens en cas de changement d'exploitant d'un service régulier de transport public par autobus ou autocar en Ile-de-France, dont les dispositions ont été codifiées aux articles R. 3111-36-1 et suivants du code des transports.

ce qui est susceptible d'entraîner une **inadéquation entre le nombre d'agents transférés et les besoins de l'exploitation du service**. Le transfert des salariés, actuellement fondé sur leur affectation à des lignes de bus, pourrait **obliger environ 3 000 salariés sur 18 000 à changer de centre-bus d'affectation lors du transfert**, du fait de la réorganisation des lignes mise en œuvre par IDFM.

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024 constitue également, pour les transports publics, un **défi organisationnel d'une ampleur inédite**, susceptible de générer une hausse de la fréquentation des voyageurs de l'ordre de 20 % et de causer **d'importantes perturbations de trafic** en raison de la fermeture de certaines zones, de la mise en service des voies olympiques, de la fermeture des ponts parisiens et des déviations non encore connues à ce jour. Pour l'organisation des transports par autobus, la RATP aura à **gérer quotidiennement des contraintes de disponibilité de voirie** et des modifications d'itinéraires, ce qui nécessitera des renforts conséquents par rapport aux effectifs traditionnellement mobilisés en août.

Face à ces difficultés, une mission confiée à Jean-Paul Bailly et Jean Grosset en janvier 2023 pour faciliter les échanges entre RATP et IDFM a préconisé une **réforme en profondeur de la procédure de transfert**, pour lever les incertitudes qui inquiètent les salariés et leurs représentants, en clarifiant les modalités de transfert, de rémunération et d'organisation du travail une fois l'ouverture à la concurrence devenue effective.

Cette mission a démontré la nécessité de garantir aux agents affectés à un centre-bus **l'absence de mobilité géographique contrainte** du fait de la nouvelle répartition des lignes entre les sites retenus par IDFM et de **différencier davantage les conditions de transfert en fonction des différentes catégories d'emploi** s'agissant notamment des conducteurs de bus Noctilien et des superviseurs, ainsi que du lieu d'exercice des missions, entre les entités mutualisées et les centres-bus.

Parmi les autres **difficultés découlant de l'application de la loi actuelle**, il est apparu que le maintien de la garantie d'emploi et du régime spécial de retraite RATP s'appliquait aux salariés concernés par le transfert aux nouveaux employeurs, sans que soient prévues expressément les mêmes garanties du « sac à dos social » pour les salariés en cas de reprise par IDFM de missions en régie ou quasi-régie.

De même, le législateur a inclus dans le champ du transfert tous les salariés concourant à la gestion, l'exploitation et la maintenance du réseau de bus, **sans distinguer les salariés des structures centrales de la RATP** et des fonctions support des entités mutualisées qui ne concourent que très peu au service à l'échelle de chaque entité transférée.

Face à ces impensés, ces limites et ces imprévus, la mission Bailly-Grosset a conclu à la **nécessité du recours à un vecteur législatif pour fluidifier l'ouverture à la concurrence** et tirer profit de ses bénéfices.

II. Une profonde réforme de la procédure de transfert prévue par la LOM pour fluidifier l'ouverture à la concurrence et éviter un « big bang » organisationnel et social

A. Un texte qui transpose dans la loi les recommandations de la mission confiée à MM. Bailly et Grosset

L'ampleur du défi technique, opérationnel et social que constitue l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP a conduit l'auteur du texte, Vincent Capo-Canellas, à proposer une **réforme qui tire les conséquences des constats, unanimement partagés**, établis par la mission confiée par IDFM à Jean-Paul Bailly et Jean Grosset.

En conséquence, l'article 1^{er} prévoit en premier lieu le **transfert de l'ensemble des salariés des centres-bus**, et non plus seulement les salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné. Il exclut cependant du champ du transfert les salariés concourant aux missions de sécurité et de sûreté, aux missions des structures centrales de la RATP ainsi que certaines fonctions des entités mutualisées : le centre de régulation et d'information voyageurs (CRIV), le nouvel espace de formation (NEF) et les ateliers de Championnet, en charge d'actions de maintenance spécifiques sur le matériel roulant. À cette fin, il modifie l'article L. 3111-16-1 du code des transports.

Cet article garantit également le **maintien de l'affectation des salariés au sein de leur site actuel**, en vue d'**éviter de leur imposer une mobilité géographique contrainte**, source d'incertitude et de conflictualité sociale. Le principe du maintien sur site permet de répondre à une inquiétude forte des salariés, qui, en plus de vivre un changement d'employeur, devraient changer de site d'exploitation, avec potentiellement d'importantes conséquences en termes de temps de trajet.

Pour ce faire, l'article 1^{er} de la proposition de loi réécrit l'article L. 3111-16-3 du code des transports pour y prévoir une **procédure de calcul du nombre de contrats de travail à transférer**, « *déterminée par centre bus, par entité mutualisée, par catégorie d'emploi et par poste* », pour servir de base objective à la remise des offres des candidats aux procédures d'appel d'offres, dans la mesure où la masse salariale à reprendre est une donnée essentielle pour les candidats aux procédures de la commande publique.

Ce nombre doit correspondre aux **effectifs concourant à l'exploitation du service concerné** dans les douze mois précédant la date de publication des appels d'offres. Il peut également intégrer une **évolution prévisionnelle des effectifs à reprendre** jusqu'à la date du changement

d'attributaire. Il est arrêté d'un commun accord entre la RATP et IDFM sur la base des éléments transmis par la RATP, dans le respect du secret des affaires. L'article prévoit en outre une procédure d'arbitrage, avec une possibilité de **saisine de l'Autorité de régulation des transports** en cas de différend entre IDFM et la RATP concernant le nombre de salariés transférés¹.

Ce transfert à l'échelle du **centre-bus, qui devient la nouvelle unité insécable de détermination du nombre de salariés transférés**, part du principe que le **centre-bus est l'échelle pertinente pour définir le transfert du personnel**, car il s'agit de l'entité physique et opérationnelle du réseau, cohérente avec le modèle d'exploitation du réseau. Ce choix repose sur l'idée que la ligne de bus s'avère une unité trop fine pour y rattacher des contrats de travail, car une large majorité des métiers travaillent pour l'ensemble des lignes indistinctement (maintenance, contrôleurs, fonctions supports en centre-bus), d'autant qu'une large partie des conducteurs de bus sont amenés à rouler sur différentes lignes du centre.

Ce choix est cependant susceptible de générer des **situations de sous-effectif ou de sureffectif**, qu'il convenait de prendre en compte. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a indiqué au rapporteur que *« l'impact réel de ces situations potentielles de sureffectif ou de sous-effectif ne serait que marginal en pratique et ne sera pas de nature à freiner la mise en place de l'ouverture à la concurrence »*. Pour pallier les difficultés soulevées par ce changement de méthodologie et sécuriser le transfert de l'ensemble des salariés des centres-bus en garantissant leur maintien sur leur lieu de travail actuel, l'article 1^{er} procède à une rédaction nouvelle de l'article L. 3111-16-4 du code des transports, qui prévoit désormais :

- le **transfert intégral des salariés des centres-bus sur leur lieu de travail actuel**, en précisant que l'ensemble des salariés affectés à un centre-bus sont transférés au nouvel exploitant de ce centre-bus, quelles que soient les lignes de bus qui s'y rattachent ;

- un **mécanisme d'appel au volontariat**, réalisé à la demande d'IDFM, proposant aux salariés des centres-bus en sureffectif un transfert au sein des centres-bus en sous-effectif, afin de réduire les éventuels déséquilibres liés au principe de maintien dans le centre-bus actuel. Ce mécanisme permettra d'**atténuer les effets des sureffectifs ou sous-effectifs** résultant du maintien sur site des salariés.

Ce même article **affine également les critères législatifs de désignation des salariés à transférer** aux nouveaux employeurs :

- pour les **conducteurs de bus de nuit** : un mécanisme d'appel au volontariat pour proposer aux conducteurs de bus Noctilien (lignes circulant

¹ Cf. à cet égard le commentaire de l'article 3 qui détaille la procédure.

entre 0h30 et 5h30) de suivre leur ligne de nuit au sein d'un autre centre-bus. À défaut, les salariés qui ne se seront pas portés volontaires pour suivre leur service de nuit seront transférés sur un service de jour, selon les nouvelles modalités prévues pour le cas général des centres-bus ;

- pour les **entités mutualisées** : un mécanisme d'appel prioritaire au volontariat permettant aux salariés des entités mutualisées de se positionner en priorité sur tel ou tel lot auprès de tel ou tel employeur, et à défaut une procédure de désignation dans les différents lots, qui sera principalement fondée sur l'ancienneté ;

- pour la **reprise en régie ou quasi-régie par IDFM** : le transfert automatique de l'ensemble des salariés affectés aux missions reprises en régie ou quasi-régie. Il s'agit à ce jour uniquement des superviseurs du CRIV, ainsi que l'a rappelé la présidente d'IDFM lors de son audition devant la commission le 11 octobre 2023.

B. Un texte qui élargit le nombre de bénéficiaires au « sac à dos social »

L'auteur de la proposition de loi a été animé du souci de **préserver les garanties sociales des salariés dans tous les cas de transfert** et de réduire à sa portion congrue les « angles morts » de la procédure législative de transfert. La méthodologie issue de la LOM laissait planer une incertitude sur la possibilité, pour les salariés RATP transférés à l'établissement public IDFM dans le cas d'une reprise de certaines missions en régie ou en quasi-régie, de bénéficier du « sac à dos social ».

Comme indiqué *supra*, la **garantie d'emploi ainsi que la portabilité du régime spécial de retraites RATP** ne s'appliquent actuellement aux salariés transférés qu'à la condition que leur contrat de travail continue d'être régi par la convention collective applicable au transport public urbain (CCN TPU) ou par la convention collective des transports routiers et des activités auxiliaires de transport (CCN TR) et qu'ils concourent à des activités de transport de personnes.

Pour y remédier, l'article L. 3111-16-11 du code des transports est modifié pour prévoir que la **garantie d'emploi et la portabilité du régime spécial de retraite RATP** bénéficient également aux salariés dont le contrat de travail serait régi par les dispositions applicables au sein de l'établissement public IDFM, dans le cas d'une reprise en régie. Île-de-France Mobilités étant un établissement public administratif qui ne relève pas du régime des conventions collectives du transport, il est donc nécessaire de prévoir expressément le bénéfice du « sac à dos social » aux salariés qui y seront transférés.

De plus, les nouveaux employeurs auxquels les salariés RATP seront transférés sont susceptibles d'effectuer des choix d'organisation interne les amenant à **filialiser leurs activités en autant d'entités séparées**, avec par exemple une filiale pour le service de transport routier et une autre filiale

pour les activités de maintenance du matériel roulant. Ces choix d'organisation interne peuvent aboutir à ce que des salariés RATP soient transférés au sein d'un groupe de transport public urbain, mais dans une filiale placée sous le régime d'une autre convention collective que la CCN TPU ou la CCN TR, ce qui les priverait du bénéfice du « sac à dos social ». Pour **éviter cet effet de bord non souhaité**, l'article L. 3111-16-11 est complété pour mentionner les dispositions applicables au sein des filiales des entreprises de transport public urbain régulier de personnes concourant aux activités de gestion, d'exploitation ou de maintenance de service régulier de transport public afin que l'ensemble des salariés transférés bénéficient du « sac à dos social », indépendamment de la filiale où ils pourraient être amenés à travailler.

Cet article règle également le cas des **anciens salariés RATP qui perdraient le bénéfice de ces garanties sociales s'ils souhaitent travailler à nouveau au sein de l'EPIC RATP**, du fait de la spécificité de la couverture conventionnelle à la RATP, dont le cadre social particulier est hors champ des conventions collectives. Cette situation soulève une inégalité de traitement et une incohérence pour l'EPIC RATP, car elle empêcherait ses anciens salariés bus transférés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de pouvoir continuer à bénéficier comme actuellement d'un parcours professionnel à la RATP dans le tramway, le métro et le RER sans perte de droit. La modification envisagée de l'article L. 3111-16-11 du code des transports garantit le maintien de cette passerelle, que la perte du « sac à dos social » aurait rendu inattractive.

Enfin, l'article L. 3111-16-12 du code des transports est complété afin de clarifier le fait que **les autres droits du « sac à dos social »**, à savoir le maintien temporaire du cadre social RATP pendant 15 mois, la garantie de rémunération, le bénéfice de l'accès au réseau des centres de santé de la RATP et des activités sociales et culturelles du comité social et économique, **bénéficient bien aux salariés transférés en cas de reprise en régie ou quasi-régie par IDFM.**

III. Des évolutions indispensables pour faire face aux impensés de la LOM et au changement de circonstances imprévisible

La commission **partage le bien-fondé et les modalités de la réforme** de la procédure de transfert des salariés de la RATP vers les nouveaux employeurs mise en œuvre par ce texte, dans la mesure où le socle des bénéficiaires est élargi et **l'équité concurrentielle dans le respect des droits sociaux acquis** est assurée, condition essentielle d'une ouverture à la concurrence porteuse d'améliorations pour les voyageurs et bénéfique aux salariés.

Les bouleversements induits par le **contexte sanitaire**, l'organisation des **Jeux olympiques et paralympiques** l'été prochain qui sollicitera

fortement les capacités des transports publics de voyageurs et le transfert du réseau de bus parmi les plus denses d'Europe (19 000 salariés, 308 lignes de bus, 4 500 bus et 25 centres-bus) sont autant de **facteurs qui plaident pour consolider la procédure de transfert des salariés** dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, afin de **ne pas ajouter aux difficultés opérationnelles une conflictualité sociale** qui pourrait désorganiser l'exploitation des lignes nouvellement attribuées aux entreprises attributaires.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté deux amendements afin d'**accroître le délai de transmission des informations aux salariés** concernant leur transfert et de fournir aux nouveaux employeurs des données plus récentes concernant le nombre de salariés transférés, afin qu'ils reflètent mieux la réalité de l'exploitation du service et permettent d'anticiper les sureffectifs et sous-effectifs du fait de la possibilité pour les salariés de rester affectés à leur centre-bus de rattachement.

Ainsi, l'amendement du rapporteur COM-1 **modifie la période de référence pour la détermination du nombre de salariés transférés** aux nouveaux employeurs, en faisant référence à l'année antérieure à la notification du contrat de concession, c'est-à-dire le dernier exercice précédant l'attribution des délégations de service public, plutôt que l'année qui précède la date de publication des avis de concession, afin d'assurer la qualité de l'information aux nouveaux employeurs.

De même, l'amendement COM-2 permet aux **salariés d'être informés au moins six mois avant** la date prévue du changement effectif d'exploitant du service des **conditions du transfert de leur contrat de travail**, au lieu du délai de quatre mois qui prévaut actuellement. Cette disposition assure aux salariés un meilleur niveau d'information, afin de leur permettre d'anticiper au mieux cette échéance et de disposer de plus de temps pour se préparer à des changements professionnels qui peuvent être majeurs.

Dans la mesure où, en application de l'article R. 3111-36-6 du code des transports, le cédant est tenu de transmettre sans délai au cessionnaire la liste des salariés ayant accepté leur transfert, avec leur répartition par catégorie d'emplois et par poste, cet amendement a également pour effet de **permettre aux futurs opérateurs de disposer d'un délai supplémentaire pour organiser les services dont ils assureront l'exploitation**.

Le choix d'opérer les transferts à l'échelle du centre-bus est en effet générateur de complexités de gestion plus grandes que dans une situation où les transferts sont organisés ligne par ligne. Le délai de deux mois supplémentaires proposé par cet amendement est ainsi une mesure visant à **assurer l'équité concurrentielle de l'ouverture à la concurrence**.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

Personnel d'IDFM et dialogue social

Cet article vise à élargir les possibilités de recrutement d'Île-de-France Mobilités afin d'accompagner l'évolution des missions de cet établissement public du fait de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, en prévoyant notamment le recrutement de salariés de droit privé, régis par le code du travail.

La commission a adopté l'article 2 modifié par un amendement de coordination qui corrige une incohérence au sein de l'article.

I. Des règles de recrutement et des modalités de dialogue social *sui generis*, mais proches de celles des syndicats mixtes

La qualification juridique d'Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice de la mobilité pour la région Île-de-France, a été définie par le législateur à l'article L. 1241-8 du code des transports : IDFM est un « établissement public, constitué entre la région 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, chargé de l'organisation du transport public de personnes en Île-de-France ».

La partie réglementaire du code des transports précise qu'IDFM est un **établissement public à caractère administratif**. Le juge administratif a statué en 2010 sur le statut juridique précis dont relève IDFM - à l'époque encore dénommé le Stif. Il a considéré qu'il résultait des dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 que cet établissement « est un **groupement de collectivités locales** ; que la circonstance qu'en vertu des dispositions de l'article 1^{er} du décret susvisé du 10 juin 2005 le Syndicat des transports d'Île-de-France soit administré par un conseil de 29 membres comprenant notamment un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France est, à cet égard, sans influence¹ ».

Il s'ensuit que les **règles constitutives et de fonctionnement d'Île-de-France Mobilités sont similaires à celles d'un groupement de collectivités territoriales**, ce qui place l'établissement dans la catégorie des **syndicats mixtes ouverts restreints**. Le caractère *sui generis* de cet établissement entraîne une **gouvernance singulière et des règles de fonctionnement spécifiques**, fixées par la loi et précisées par voie réglementaire.

Ces règles sont définies à la section 4 du chapitre I^{er} du titre IV du livre II du code des transports, aux articles L. 1241-8 à L. 1241-20. Parmi les

¹ Tribunal administratif de Paris, 13 avril 2010, n° 0613061/2, Syndicat des transports d'Île-de-France.

plus significatives, mentionnons le fait que **la région Île-de-France dispose de la majorité des sièges** et que le syndicat est présidé par le président du conseil régional d'Île-de-France – c'est le cas actuellement - ou par un élu du conseil régional qu'il désigne parmi les membres du conseil d'administration.

En matière de personnel, les agents recrutés par IDFM pour assurer ses missions d'autorité organisatrice de la mobilité sont **soumis aux dispositions applicables aux agents des syndicats mixtes**¹. À ce titre, cet établissement public est **fondé à recruter des fonctionnaires relevant du statut de la fonction publique territoriale** et des **agents contractuels de droit public**, conformément au droit commun de la fonction publique territoriale² : création d'emplois par l'organe délibérant de l'établissement public, précision du grade correspondant à l'emploi créé, nature et durée des fonctions le cas échéant et si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel. Dans ce dernier cas, IDFM doit indiquer le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

Depuis 2014, date de sa désaffiliation du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne³, Île-de-France Mobilités a **internalisé la gestion des carrières de ses agents**, en organisant ses propres commissions administratives paritaires. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France relève en 2019 que « *Île-de-France Mobilités, du fait de la spécificité de ses missions, emploie 173 contractuels, soit 48 % de son effectif permanent. Les contractuels ont même été majoritaires jusqu'en 2013*⁴ ».

IDFM emploie notamment des contractuels recrutés avant la décentralisation, dont la gestion repose sur des règles dérogatoires au droit commun de la fonction publique. Sur le fondement d'un arrêté du 23 février 1990⁵, les règles de rémunération et d'avancement des agents de la RATP leur sont applicables. La chambre régionale des comptes relève que ce dispositif, qui a vocation à s'éteindre progressivement, ne concernait en 2018 plus que 8 % des agents. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau plan de gestion le 1^{er} juillet 2006, **les agents contractuels sont recrutés par IDFM selon les procédures de droit commun**.

¹ En application de l'article R. 1241-14 du code des transports.

² À l'article L. 313-1 du code de la fonction publique.

³ Délibération n° 2013/377 du 9 octobre 2013 relative au retrait de l'affiliation au centre interdépartemental de gestion de la grande couronne.

⁴ Consultable à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-des-transport-dile-de-france-stif-ile-de-france-mobilites>

⁵ Arrêté du ministre de l'équipement, du logement et de la mer du 23 février 1990 relatif au personnel du Syndicat des transports parisiens (ancienne dénomination du STIF, qui deviendra par la suite IDFM).

II. L'élargissement des possibilités de recrutement d'IDFM, une des conditions de la réussite de l'ouverture à la concurrence

Fort du constat que les **missions d'Île-de-France Mobilités sont amenées à s'enrichir substantiellement** à l'approche, pendant et à la suite de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, l'auteur de la proposition de loi a souhaité élargir les possibilités de recrutement, en permettant à IDFM de recruter en contrat de droit privé de futurs superviseurs.

La présidente d'IDFM, Valérie Pécresse, a en effet indiqué, devant la commission lors de son audition du mercredi 11 octobre 2023¹, que l'établissement public avait en effet vocation à **recupérer « certaines missions stratégiques du réseau de bus : cela concernera la supervision du trafic et la coordination opérationnelle des opérateurs en cas d'incident, ce qui représente le transfert de la RATP à IDFM d'environ une trentaine d'agents »**.

Outre ces missions essentielles au bon fonctionnement d'un réseau de bus aussi dense que celui de l'Île-de-France, le passage d'un opérateur unique à plusieurs sociétés opératrices générera pour IDFM des **charges de régulation et d'unification de l'offre de transport par autobus**, notamment en termes de billettique, de gestion des recettes – ce qui impliquera la mobilisation d'importantes ressources comptables –, de coordination de l'information aux voyageurs et de gestion des incidents complexifiée par la multiplicité des opérateurs.

C'est la raison pour laquelle cet article insère, dans le code des transports, un nouvel article L. 1241-13-1 précisant que le personnel d'IDFM comprend, comme c'est le cas actuellement, des fonctionnaires et des agents contractuels de droit public relevant à la fois du statut particulier d'avant 2006 et du statut de droit commun (*cf. supra*), mais également des **salariés régis par le code du travail, c'est-à-dire relevant du droit privé**.

Cet élargissement des statuts de recrutement vise à **apporter la souplesse nécessaire à IDFM pour faire face à l'accroissement et à la diversification de ses missions** d'autorité organisatrice de la mobilité du fait de l'ouverture à la concurrence.

En conséquence, l'article 3 crée un **comité social unique**, compétent pour l'ensemble des personnels d'IDFM, agents de droit public comme salariés de droit privé, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont précisées par décret en Conseil d'État. Ce comité social unique exerce les compétences attribuées aux comités sociaux territoriaux.

¹ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20231009/atdd.html#toc6>

Le comité social, une innovation chargée de favoriser une vision intégrée des politiques de ressources humaines et des conditions de travail

Les **instances de dialogue social** ont évolué conformément aux modifications issues de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, avec la fusion du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en une instance unique, le **comité social**.

Ce comité a vocation à **examiner les questions collectives et les conditions de travail** : à ce titre, il est notamment consulté sur les projets relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services et sur les règles relatives au temps de travail et au compte épargne-temps de ses agents publics.

Le comité social débat en outre chaque année sur le bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion, l'évolution des politiques des ressources humaines, la création des emplois à temps non complet, le bilan annuel de la mise en œuvre du télétravail, *etc*¹.

Afin d'accompagner l'évolution des emplois au sein d'IDFM et de **sécuriser juridiquement le recours à des salariés régis par le code du travail**, cet article confie à un décret en Conseil d'État le soin d'établir « *les types d'emplois nécessaires à l'exercice de l'ensemble des missions de l'établissement et détermine les catégories de personnel, de droit public et de droit privé, ayant vocation à les occuper* ».

Dans la mesure où cette évolution entraîne pour IDFM de **nouvelles charges de gestion des ressources humaines**, du fait de la coexistence de deux statuts d'emplois fortement différenciés, le législateur donne compétence à l'autorité réglementaire pour fixer les règles et les conditions du recours aux salariés de droit privé.

Enfin, cet article dispose que le conseil d'administration d'IDFM **établit chaque année les orientations en matière de recrutement** pour l'exercice des nouvelles missions et précise les prévisions de recrutement d'emploi dans les différentes catégories de personnel.

Grâce à cette gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, IDFM **pourra piloter plus facilement ses emplois et ses recrutements** en visant une adaptation au plus près des besoins et **tenant compte de l'évolution des missions amenée à se poursuivre ces prochaines années**, en vue de l'ouverture à la concurrence du tramway, prévue au plus tard pour le 31 décembre 2029, et du métro, avant le 31 décembre 2039².

¹ Le décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise, à son article 55, l'ensemble des débats devant avoir lieu chaque année au sein du comité social.

² Conformément à l'article L. 1241-6 du code des transports.

III. Une évolution nécessaire qui confortera IDFM dans l'exercice de missions de plus en plus nombreuses et complexes

La commission, suivant l'analyse du rapporteur, a estimé que l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP **conduirait nécessairement à des charges de gestion et de fonctionnement nouvelles pour IDFM** et que l'évolution proposée par ce texte était souhaitable.

La spécialisation des métiers, la technicité requise par les missions de supervision et de régulation ainsi que la coordination de l'offre du fait d'une multiplicité d'opérateurs plaident pour une **plus grande diversité de profils professionnels au sein de l'établissement public**, au-delà des possibilités actuelles de recrutement.

En adoptant l'amendement COM-3 du rapporteur, la commission a procédé à une coordination en unifiant la référence à la nouvelle instance de dialogue créée au sein d'IDFM, le comité social unique.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Délai d'arbitrage des différends par l'ART

Cet article fixe à trois mois le délai dans lequel l'Autorité de régulation des transports se prononce lorsqu'elle est saisie d'un différend entre IDFM et la RATP sur le nombre de salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès d'un nouvel opérateur dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

La commission a adopté l'article 3 modifié par un amendement qui ouvre la possibilité pour l'ART, sur décision motivée, de prolonger ce délai pour une durée pouvant aller jusqu'à trois mois.

I. L'Autorité de régulation des transports, arbitre des litiges relatifs au nombre de salariés transférés

En matière d'ouverture à la concurrence des services réguliers de transport public routier urbain de voyageurs en Île-de-France, le **législateur a pris soin de ménager une voie de droit spécifique pour trancher le contentieux** entre l'autorité organisatrice de transport et le cédant quant au nombre de salariés dont le contrat de travail est transféré en cas de changement d'exploitant.

L'article 158 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 a **confié l'arbitrage des différends** susceptibles d'advenir entre Île-de-France Mobilités et la RATP à l'**Autorité de régulation des transports (ART)**.

En désignant cette autorité pour régler ces différends, le législateur lui a confié **l'exercice d'une compétence quasi-juridictionnelle**, en lieu et place du juge judiciaire de première instance, en précisant que « *la décision de l'Autorité de régulation des transports s'impose aux parties*¹ ». Procéduralement, une décision prise dans le cadre d'un règlement de différend **peut faire l'objet d'un recours, non suspensif, devant la Cour d'appel de Paris** dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

En ces matières, l'ART est tenue de se prononcer « *dans un délai de trois mois suivant la réception de la demande*² » lorsqu'elle est saisie d'un différend en matière de transport ferroviaire ou de transport routier de personnes. Ce **délaï peut être prorogé d'un mois** en cas de demande de pièces complémentaires, sous réserve de ne pas dépasser le délai de douze mois.

II. Une modification formelle sans conséquence sur le délai dans lequel l'ART est appelée à se prononcer

La proposition de loi **n'apporte pas de modification de fond au délai** dans lequel est appelée à se prononcer l'ART en cas de litige sur la détermination du nombre de salariés dont le contrat de travail est transféré aux nouveaux employeurs, qui reste fixé à **trois mois suivant la réception de la demande**.

Cet article, de coordination, tire la conséquence de la réécriture, à l'article 1^{er} de la proposition de loi, de l'article L. 3111-16-3 du code des transports qui constitue le fondement juridique du recours à l'arbitrage de l'ART en matière d'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

Il conduit à **distinguer**, à l'article L. 1263-1 du même code, **le délai dans lequel l'autorité se prononce pour trancher les litiges** sur le nombre de salariés transférés en matière de transport ferroviaire de voyageurs du délai spécifique au transport public routier urbain de voyageurs en Île-de-France.

¹ Disposition codifiée à l'article L. 3111-16-3 du code des transports.

² En application de l'article L. 1263-1 du code des transports.

III. Un aménagement du délai, sur décision motivée de l'ART, destiné à favoriser un arbitrage de qualité

L'autorité a indiqué au rapporteur, en audition, n'avoir encore jamais exercé cette compétence arbitrale. Elle a exprimé à cette occasion des **craintes quant à sa capacité à trancher efficacement et dans les délais prescrits les litiges susceptibles de survenir à la suite d'un changement de délégataire**, au regard de sa connaissance lacunaire de l'organisation du service dans les centres-bus franciliens de la RATP et de ses moyens humains et budgétaires inadéquats, qui contraignent sa capacité à mobiliser un nombre suffisant d'experts sectoriels.

Le rapporteur, conscient des difficultés concrètes et opérationnelles que soulève le contexte d'ouverture à la concurrence et le transfert potentiel des salariés employés dans 25 centres-bus, a été sensible au **risque d'encombrement contentieux de l'ART** et de ses capacités à exercer efficacement cette compétence de règlement des différends.

Fort de ce constat, la commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté l'amendement COM-5, qui ouvre la possibilité à l'ART, sur décision motivée, de **prolonger le délai de règlement des différends d'une durée pouvant aller jusqu'à trois mois supplémentaires**.

Cet aménagement du délai dans lequel l'autorité se prononce en cas de litige sur le nombre de salariés transférés permet de limiter le risque d'un effet d'éviction susceptible de découler de saisines simultanées de l'ART, qui **réduirait, à effectifs constants, sa capacité à mener à bien les autres missions** confiées par le législateur dans ses six secteurs de compétence¹.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

¹ Le secteur ferroviaire, le secteur autoroutier concédé, le secteur du transport routier interurbain de voyageurs, le secteur aéroportuaire, les activités de gestionnaire d'infrastructure et de sûreté exercées par la RATP, le contrôle de l'ouverture des données de mobilité et aux services numériques de mobilité.

Article 4

Possibilité pour IDFM d'échelonner pendant deux ans la date d'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP

Cet article permet à IDFM de séquencer, pendant une durée maximale de deux ans après la date initialement fixée par le législateur, la procédure d'ouverture à la concurrence des réseaux de bus de la RATP à Paris et en petite couronne. Il garantit ainsi que cette procédure ne menacera pas la continuité du service et ne portera pas atteinte à l'équité entre les candidats aux différents appels d'offres, tout en se conformant à la trajectoire fixée par le droit européen.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

I. Un calendrier initial d'ouverture à la concurrence fondé sur une date unique

A. La situation originelle : un monopole légal de la RATP en Île-de-France faisant figure d'exception dans un paysage concurrentiel

Depuis la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, les **services de transports terrestres de voyageurs sont soumis au principe de libre concurrence** sur l'ensemble du territoire national. Cette loi a notamment disposé que « *la politique des transports de personnes [...] établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation* ».

La région Île-de-France relève cependant d'une organisation spécifique dérogatoire, centrée sur un exploitant historique, la Régie autonome des transports parisiens (RATP). Depuis la loi du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne¹, la RATP s'est vue conférer un **droit exclusif, sans limitation de durée, à l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France**.

B. Une impulsion concurrentielle issue du droit de l'Union européenne : le règlement « OSP »

Le 23 octobre 2007 a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le **règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route** (dit règlement « OSP² »). Ce texte européen, d'application directe, contrairement à la directive qui suppose un

¹ Dont les dispositions ont été reprises dans l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32007R1370>

véhicule législatif pour le transposer, a fixé un nouveau cadre pour ces secteurs, en exigeant notamment que les autorités organisatrices de transport recourent, pour l'exploitation des réseaux routiers et ferroviaires, à des « *contrats de service public* » conclus soit :

- avec un **opérateur interne**¹ ;
- ou avec un ou plusieurs opérateurs désignés à l'issue d'une **procédure de mise en concurrence équitable**, ouverte à tout opérateur, respectant les principes de transparence et de non-discrimination.

L'article 8, paragraphe 2, du règlement prévoit que les **contrats de service public de transport doivent être attribués après mise en concurrence à partir du 3 décembre 2019**. Au cours de cette période transitoire, charge aux États membres de prendre des mesures pour se conformer progressivement à cette échéance « *afin d'éviter de graves problèmes structurels concernant notamment les capacités de transport* ».

L'article 8, paragraphe 3, de ce règlement dispose néanmoins, à titre transitoire, que les contrats – au sens du règlement « OSP »² – conclus avant le 26 juillet 2000 peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme. Cependant, les actes normatifs attribuant à la RATP l'exploitation exclusive des réseaux routiers et ferroviaires de la petite couronne parisienne **n'ont pas prévu d'échéance explicite**.

Anticipant cette situation, le règlement a précisé que les contrats en cours ne pourraient pas se poursuivre « *au-delà de trente ans* ». La computation de cette période de 30 ans a **commencé le 3 décembre 2009**, date d'entrée en vigueur du règlement OSP définie à son article 12. Tout doute à ce sujet a été levé par la Cour de Justice de l'Union européenne dans un arrêt de la dixième chambre du 19 mars 2020, en réponse à une question préjudicielle d'un juge espagnol³.

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 5, du règlement « OSP » a prévu les circonstances susceptibles d'autoriser les autorités nationales à aménager ce calendrier : « *en cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation, l'autorité compétente peut prendre une mesure d'urgence* » pouvant notamment consister en une « *prorogation d'un contrat de service public* » qui « *ne dépasse pas deux ans* ».

¹ Cet opérateur interne ne pouvant pas lui-même participer « à des mises en concurrence concernant la fourniture de services publics de transport de voyageurs organisés à l'extérieur de la zone pour laquelle le contrat de service public a été attribué » selon l'article 5.1 du règlement « OSP ».

² L'attribution unilatérale par des actes législatifs et réglementaires à la RATP de l'exploitation des réseaux routiers et ferroviaires franciliens est assimilable, au sens du règlement OSP, à un contrat selon l'article 5.1 du règlement « OSP ».

³ « doit être interprété en ce sens que la durée maximale de 30 ans prévue à cette disposition, pour les contrats visés à l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, de ce règlement, commence à courir à la date d'entrée en vigueur dudit règlement ».

C. La réponse du législateur français : la loi « ORTF »

Tirant la conséquence de ce règlement européen, la **loi dite « ORTF » du 8 décembre 2009¹** a fixé le **calendrier de l'ouverture à la concurrence** dans le secteur des transports publics de voyageurs.

Les services de transports publics réguliers de personnes en Île-de-France créés avant le 3 décembre 2009 pour une durée illimitée, desservant Paris et la petite couronne, sont ainsi désormais régis par l'article L. 1241-6 du code des transports. Cet article précise que ces services se poursuivent dans le cadre des conventions en cours et se terminent :

- le **31 décembre 2024** pour les **services réguliers de transport routier**, c'est-à-dire les **autobus** gérés par la RATP à Paris et en petite couronne ;

- le **31 décembre 2029** pour les **services réguliers de transport par tramway** ;

- le **31 décembre 2039** pour les **autres services réguliers de transport guidé**, c'est-à-dire les **métros** et les **RER**.

En parallèle, le 1^{er} janvier 2021, une première mise en concurrence a eu lieu en grande couronne. Les lignes de bus y étaient alors exploitées par de nombreuses compagnies regroupées au sein l'association « Optile », qui avaient chacune signé un contrat de gré à gré avec Île-de-France Mobilités.

II. Une possibilité de report de l'ouverture à la concurrence respectueuse du droit européen

A. Le séquençage de l'ouverture à la concurrence pour une durée maximale de deux ans

L'article 4 de la présente proposition de loi ouvre à IDFM la possibilité d'échelonner la date de l'ouverture à la concurrence des réseaux de bus de la RATP en petite couronne à une date de son choix, comprise entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026.

Cette latitude laissée à l'appréciation de l'autorité organisatrice vise non seulement à assurer la continuité du service, mais également à **garantir la qualité et l'équité du processus de mise en concurrence**. En laissant à l'autorité organisatrice des mobilités le soin de fixer la durée de cet aménagement de calendrier, le législateur s'assure ainsi que le processus d'ouverture à la concurrence permettra d'atteindre ces deux objectifs dans les meilleurs délais.

¹ 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

B. Une mesure nécessaire pour tenir compte des risques avérés de rupture de la continuité du service

Cet aménagement est rendu nécessaire par les évolutions, à la fois contextuelles et structurelles, qui sont intervenues depuis la fixation initiale du calendrier. De nombreuses **difficultés opérationnelles** sont apparues depuis le début du processus de préparation et d'adaptation au régime concurrentiel. Le bon sens plaide pour un échelonnement de l'ouverture à la concurrence de la totalité du réseau de bus exploité par la RATP : basculer, en une seule fois et d'un jour à l'autre, 19 000 salariés, 308 lignes et 4 500 bus vers des opérateurs privés représente une gageure qui fait peser un **risque majeur pour la continuité du service**.

La **complexité des procédures de transfert de personnel**, modifiées par la présente proposition de loi, plaide également pour laisser à IDFM un temps supplémentaire pour éviter une interruption de service. S'abstenir d'agir aurait pu mener à des **conflits sociaux longs et de forte ampleur**, sources de rupture de la continuité du service, mais également à des **difficultés opérationnelles indépendantes de ces conflits**.

À titre d'exemple, la réorganisation des transferts du personnel à l'échelle de chaque centre-bus prévue par la présente proposition de loi, qui ne pourra se déployer que lorsque les appels d'offres auront été conclus, exige une longue durée de préparation pour être mise en place de façon efficiente. Des **procédures trop rapides et en décalage avec les aspirations du personnel** auraient pu mener à de nombreux **départs volontaires**, qui, dans un contexte durable de **difficultés de recrutement et de pénurie de main d'œuvre**, auraient fragilisé la continuité de service.

Qui plus est, les **jeux olympiques et paralympiques** à l'été 2024 **solliciteront de manière inédite les pleines capacités de transport public** de la région Île-de-France. À calendrier inchangé, les salariés auraient pu être informés des conditions de leurs transferts aux nouveaux opérateurs durant l'organisation des jeux paralympiques, qui se tiendront du 28 août au 8 septembre 2024. Il aurait pu en résulter des mouvements sociaux liés aux opérations de repositionnement des personnels RATP, avec des risques de troubles à l'ordre public, susceptibles de provoquer des interruptions de service au sens du règlement « OSP ».

En outre, les **appels d'offres** pour les treize lots ont pris un **retard considérable**, ainsi que l'illustre le tableau prévisionnel d'attribution des lots ci-après.

	Lot	COB	
Mise en service juin-25 oct-25	DSP 9	Bussy + 4 dépôts	Conseil d'attribution octobre / décembre 2024
	DSP 36	Mas sy + Morangis	
	DSP 42	Asnières + Pleyel	
	DSP 45	Bords de Marne + Saint Maur	
Mise en service déc-25 à avr-26	DSP 39	Villiers-le-Bel + Le Mesnil-Amelot	Conseil d'attribution décembre 2024
	DSP 40	Fontenay	
	DSP 43	Aubervilliers + Saint-Denis	
	DSP 44	Flandre + Pavillons	
Mise en service mai-26 à sept-26	DSP 41	Point du Jour + Nanterre + Charlebourg + Nanterre	Conseil d'attribution Juin / Juillet 2025
	DSP 46	Thiais + Créteil	
	DSP 47	Ivry + Vitry + Villeneuve-le-Roi	
Mise en service oct- 2026 nov-26	DSP 48	Croix-Nivert + Lebrun + Malakoff + Montrouge	Conseil d'attribution Octobre / Décembre 2025
	DSP 49	Belliard + Lagny + Lilas	

Source : DGITM, d'après des indications fournies par IDFM

Or, il est nécessaire de laisser aux candidats un temps minimum pour se préparer aux appels d'offres. Dans le cas contraire, il est probable que, dans certains cas, la RATP aurait pu apparaître comme l'unique candidat à même d'assurer le service dans les conditions définies par lesdits appels d'offres. La **mise en concurrence**, formellement maintenue en 2024, aurait donc pu n'être **pas pleinement équitable**.

Par conséquent, le maintien d'une date butoir au 31 décembre 2024 aurait obligé IDFM à choisir entre deux solutions peu opportunes :

- soit la continuité du service n'est pas assurée si les appels d'offres ont lieu dans des délais tels que les concurrents de la RATP n'auraient ni le temps ni les moyens d'y répondre convenablement ;

- soit la mise en concurrence est marquée par une « prime au sortant » afin d'assurer la continuité du service.

III. Un aménagement bienvenu pour garantir la fluidité du processus concurrentiel

La commission a adopté l'article sans modification, considérant que les nombreuses difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure de mise en concurrence pourraient **menacer la continuité du service** si le transfert des salariés et l'attribution des lots avaient lieu en une seule fois.

Ces difficultés sont en outre de nature à **entraîner des distorsions de concurrence entre les candidats**, au premier rang desquels le risque de rupture d'égalité. L'histoire économique démontre qu'une mise en concurrence ne saurait produire pleinement ses effets qu'à la condition de reposer sur un processus équitable, transparent et non-discriminatoire.

La commission a ainsi considéré qu'il était essentiel qu'IDFM puisse mener, dans les meilleures conditions possible et dans l'intérêt partagé des usagers des transports collectifs, des salariés et des opérateurs de transport, ce **chantier complexe à mettre en œuvre d'un point de vue technique, organisationnel et social**.

Sans remettre en cause le principe de l'ouverture à la concurrence des lignes de bus, son étalement calendaire pour une durée de deux années supplémentaires permet d'**éviter une réorganisation intégrale au 1^{er} janvier 2025**.

En s'assurant de la qualité du processus de mise en concurrence, la présente proposition de loi fait **œuvre utile non seulement en matière de continuité du service, mais améliore également la qualité de l'offre et des services aux clients**.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

Article 5

**Report de l'application de certaines dispositions
du cadre social territorialisé**

Cet article vise à reporter l'entrée en vigueur du cadre social territorialisé aux conducteurs de bus de la RATP à compter de l'ouverture effective à la concurrence et à différer partiellement son application pour une période transitoire inférieure à 15 mois pour permettre aux nouveaux employeurs de s'adapter à certaines de ses modalités.

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

I. Un cadre social territorialisé dont la mise en œuvre dès l'ouverture à la concurrence risque de générer de sérieuses difficultés d'organisation pour les nouveaux opérateurs

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, outre le fait d'avoir **profondément réformé le cadre général des politiques de mobilités**, s'est attachée à mettre en œuvre le **volet social de l'ouverture à la concurrence** des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP.

Son article 158 prévoit notamment les **dispositions applicables aux salariés en cas de changement d'exploitant**, dans le but d'accompagner le transfert des contrats de travail, de garantir la portabilité de certains droits sociaux et de fluidifier une transition professionnelle qui peut être source d'incertitude et d'anxiété pour les agents.

Afin de préciser son intention, le législateur a tenu à ce que soient **fixées par décret les règles de temps de travail et de repos applicables aux salariés** concernés par l'ouverture à la concurrence des services de bus de la RATP. C'est l'objet du décret du 16 avril 2021¹, dit « décret CST », qui rend applicables aux salariés de la RATP affectés aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance des services réguliers de transport par autobus les **règles de temps de travail et de repos d'ores et déjà applicables pour les services de bus dans le reste de la France**.

Ce même décret prévoit également des **règles spécifiques de temps de travail** pour les conducteurs de bus ou d'autocar dont le parcours est majoritairement effectué **dans la zone dense urbaine francilienne**, du fait

¹ Décret n° 2021-465 du 16 avril 2021 modifiant le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs afin de déterminer les règles relatives à la durée de travail des conducteurs des services réguliers de transport public par autobus ou par autocar à vocation non touristique dont le parcours est majoritairement effectué dans les communes d'Île-de-France présentant des contraintes spécifiques d'exploitation.

des contraintes spécifiques d'exploitation de cette zone : c'est l'objet du cadre social territorialisé (CST).

Il assure aux conducteurs des **garanties sociales renforcées** au regard des contraintes spécifiques d'exploitation pesant sur eux dans le **périmètre de 100 communes de la zone urbaine dense francilienne** : fréquentation annuelle, congestion et densité du trafic, conditions de sûreté et d'exposition aux violences et agressions, exigences particulières en matière de desserte du fait des intervalles entre deux passages de bus, *etc.*

Dans la mesure où les **particularités d'exploitation de la zone dense urbaine francilienne** peuvent exiger, pour répondre aux impératifs de continuité du service public, de travailler sur des durées plus longues et selon une organisation plus souple du temps de travail, des garanties en termes de repos et de congés et un encadrement de l'élaboration des tableaux de marche ont été prévus, afin de s'assurer que ceux-ci imposent des rythmes de travail raisonnables. La principale disposition relative au temps de travail des conducteurs d'autobus est celle qui précise que la **durée de l'amplitude quotidienne de travail des conducteurs relevant du CST ne peut, en principe, excéder 11 heures.**

Cette disposition est cependant génératrice de complexité pour le transfert des salariés aux futurs opérateurs, car l'amplitude horaire quotidienne maximale de travail actuellement en vigueur à la RATP est de **13 heures**¹. Selon les estimations fournies au rapporteur par le président-directeur général de la RATP, Jean Castex, lors de son audition, il en résulte, si la règle du CST des 11 heures entrait en vigueur dès le changement d'exploitant comme prévu actuellement par la loi, un **besoin immédiat d'environ 500 à 700 conducteurs supplémentaires pour compenser** la baisse de l'amplitude horaire maximale journalière de deux heures.

Ainsi, un conducteur de bus qui faisait à la RATP un service en deux parties aux heures de pointe, de 8 heures à 11 heures puis de 18 heures à 21 heures, soit une amplitude de 13 heures, ne pourrait plus effectuer ce même service chez le nouvel exploitant, qui devra réorganiser les horaires de service et embaucher des conducteurs supplémentaires pour effectuer les deux heures manquantes en dépassement de l'amplitude de 11 heures.

Les autres dispositions principales du CST sont le **nombre de jours de repos annuel** - 115 dans le CST, 104 dans le droit commun -, la **limitation de la durée journalière du service direct à 7h20** et l'encadrement des services avec coupure - pas de service en 3 fois et limitation du nombre de services en 2 fois.

En l'état du droit, ce **décret entrera en vigueur lorsque se termine l'exécution de chaque service régulier de transport public par autobus** créé

¹ Conformément à l'accord collectif portant sur l'organisation et le temps de travail des machinistes-receveurs et des personnels d'encadrement du département réseau de surface signé le 6 janvier 2023.

avant le 3 décembre 2009, c'est-à-dire à l'expiration de l'exploitation par la RATP de chacune des lignes.

La règle d'amplitude maximale de 11 heures prévue par le CST étant plus favorable que celle de 13 heures en vigueur à la RATP, elle a **vocation à s'appliquer immédiatement lors du changement d'exploitant**, et non à l'issue de la période de survie temporaire du cadre social et des usages de la RATP ayant pour effet d'accorder un avantage à tout ou partie des salariés, prévue à l'article L. 3111-16-6 du code des transports.

Cette situation est non seulement source de complexité pour la gestion des ressources humaines des nouveaux opérateurs, mais constitue également un **motif de distorsion d'équité concurrentielle entre les exploitants**.

II. Un report d'application de l'amplitude horaire maximale du CST pour assurer la continuité de service et garantir l'équité concurrentielle

Afin de tirer les conséquences de l'article 4 qui permet à IDFM d'échelonner le calendrier d'ouverture à la concurrence pour une durée maximale de deux ans par rapport à la date initialement fixée par le législateur au 31 décembre 2024, cet article **clarifie** tout d'abord **la date d'effet du cadre social territorialisé**, en précisant qu'il **n'entre en vigueur qu'à compter de l'ouverture effective à la concurrence**, lors du changement d'exploitant.

Ainsi, les dispositions du CST en matière de temps de travail et de repos applicables aux conducteurs de bus franciliens soumis à des contraintes spécifiques d'exploitation **entreront en vigueur au plus tôt à compter du 1^{er} janvier 2025**, à l'échelle de chaque lot mis en concurrence, dès lors que celui-ci aura été attribué à un nouvel opérateur. En cas d'ouverture à la concurrence postérieure au 1^{er} janvier 2025, **le CST ne s'appliquera aux conducteurs de bus qu'après leur transfert aux nouveaux employeurs** et non s'ils sont encore salariés de la RATP pendant la période d'ouverture progressive à la concurrence.

De plus, cet article aménage une **période transitoire ne pouvant excéder 15 mois pendant laquelle la règle RATP d'amplitude maximale de 13 heures peut continuer à s'appliquer** de manière dérogatoire, s'agissant d'une règle moins favorable que le CST, auprès des nouveaux exploitants. Il convient de noter qu'il s'agit de la seule règle du CST visée par la période transitoire.

Cette **durée retenue de 15 mois fait référence à la durée maximale de survie du cadre social de la RATP** - conventions et accords collectifs, décisions unilatérales et usages de la RATP, hors statut - chez les nouveaux employeurs : il s'agit du délai de droit commun de survie des conventions et

accords collectifs en cas de changement de situation juridique de l'employeur¹.

III. Une mesure équilibrée au bénéfice des voyageurs et des nouveaux employeurs favorisant la continuité du service public

La commission, estimant que cette **disposition est de nature à assurer la continuité du service public au bénéfice des usagers** au moment charnière de l'ouverture effective à la concurrence, n'a pas apporté de modification à cet article.

Ce dispositif permet de **lever l'importante difficulté pratique pour les nouveaux employeurs** résultant de l'application immédiate des règles spécifiques du cadre social territorialisé, en leur laissant le temps d'adapter les horaires de service et de recruter des conducteurs supplémentaires pour compenser la baisse de l'amplitude horaire maximale journalière de deux heures.

Cette période transitoire contribuera par ailleurs à **réduire les tensions sur la réalisation des services** au moment de l'ouverture effective à la concurrence, dans un contexte de difficulté de recrutement et de pénurie de main d'œuvre, afin de ne pas perturber les habitudes des usagers des lignes concernées.

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

¹ *Durée prévue par l'article L. 2261-14 du code du travail : 12 mois à compter de l'expiration du délai de préavis de 3 mois prévu à l'article L. 2261-9 du même code.*

Article 6

Prorogation du mandat des représentants du personnel de la RATP

Cet article vise à proroger le mandat des représentants du personnel de la RATP jusqu'à l'attribution du dernier contrat de concession, à l'issue de l'ouverture effective à la concurrence de l'ensemble des réseaux de bus opérés par la RATP à Paris et en petite couronne.

La commission a adopté l'article 6 sans modification.

I. La durée peu opportune du mandat actuel des membres du comité social et économique de la RATP du fait du calendrier de l'ouverture à la concurrence

Le mandat actuel des membres élus au Comité social et économique de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) doit **prendre fin au 1^{er} janvier 2025**. Le transfert des salariés de la RATP aux nouveaux opérateurs implique de droit la cessation du mandat des représentants du personnel transférés, y compris les représentants susceptibles d'être transférés à RATP Cap Île-de-France, filiale créée par la RATP pour participer aux appels d'offres.

Or, de nombreux transferts de ce type se produiront pendant toute la période d'ouverture progressive à la concurrence, nécessitant **l'organisation de nouvelles élections pour des mandats de quelques mois seulement, avant le changement d'employeur.**

Il en résulterait une **dégradation de la continuité et de la qualité du dialogue social** au sein de la RATP, pourtant essentiel dans cette période pour le personnel de l'établissement public. Le bon fonctionnement du Comité social et économique serait fortement perturbé, ce qui est susceptible d'affecter profondément le climat social de l'entreprise.

II. Garantir les conditions de la poursuite du dialogue social à la RATP pendant la période d'ouverture à la concurrence des réseaux de bus

L'article 6 de la proposition de loi dispose que le **mandat des représentants du personnel de la RATP est prorogé pendant toute la période d'ouverture progressive à la concurrence**, afin de permettre aux membres du CSE dont le mandat devait prendre fin au 1^{er} janvier 2025 de rester en place pendant toute la période d'ouverture progressive à la concurrence, jusqu'à ce que chacun voit son contrat de travail transféré.

Cette disposition garantit une **stabilité de la représentation du personnel de la RATP** pendant toute la période et assure ainsi que le Comité social et économique pourra pleinement veiller aux droits du personnel et assurer l'information aux salariés dans une période de forte incertitude professionnelle.

III. La position de la commission : une disposition bienvenue

La commission a adopté l'article sans modification, considérant cette disposition nécessaire pour garantir un dialogue social de qualité au sein de la RATP et **assurer une représentativité des salariés cohérente et stable pendant et à l'issue de cette période de transition professionnelle** pour l'ensemble des salariés.

La commission a adopté l'article 6 sans modification.

Article 7

Modalités de reprise par IDFM des biens mutualisés

Cet article vise à préciser la date de transmission par la RATP des biens de retour et de reprise n'ayant pas vocation à être répartis entre les différents lots constitués dans les appels d'offres, afin de garantir leur mise à disposition par IDFM à l'ensemble des opérateurs du réseau de bus.

Il précise que cette reprise par IDFM aura lieu au plus tard à la date d'entrée en vigueur du premier contrat d'exploitation consécutif à l'ouverture à la concurrence.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

I. Un régime de remise à IDFM des biens de retour et des biens de reprise qui prévoit une date unique de transmission

A. Les dispositions juridiques concernant les biens de retour

L'article L. 2142-8 du code des transports, qui opère la codification de l'article 5 de la loi dite « ORTF¹ », organise les **modalités de transfert des biens de retour²** de la RATP à IDFM. En matière de transport public de

¹ 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.

² En droit de la commande publique, les biens de retour sont les **biens, meubles ou immeubles, qui résultent d'investissements du concessionnaire et sont nécessaires au fonctionnement du service public.**

voyageurs, ces biens sont définis comme l'ensemble des **biens réalisés ou acquis par la RATP ou qui lui ont été remis et qui sont nécessaires pour assurer l'exploitation des services.**

Un bien de retour conserve cette qualité tout au long de l'exécution du contrat et doit revenir à la personne publique concédante en fin de concession¹. Cette qualification vise à **simplifier le retour des ouvrages en fin de concession** : Île-de-France Mobilités a ainsi vocation à entrer immédiatement en possession de ces biens dès leur achèvement ou leur acquisition, à l'expiration des contrats d'exploitation des services concernés et se trouve, à cette date, subrogé dans tous les droits et obligations de la RATP afférents à ces contrats.

Il s'agit notamment des **matériels roulants** et des **matériels d'entretien du matériel roulant**. D'autres biens, indispensables à l'exploitation, ne peuvent être rattachés à un seul lot et sont dès lors mutualisés. Ce sont notamment :

- les **systèmes permettant d'assurer la continuité de service** : c'est le cas du système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageur (SAEIV), le système de télécommunication dédié au réseau Bus, ainsi que les logiciels embarqués dans les bus, qui sont connectés au même système d'aide à la conduite et d'information voyageurs pour assurer la régulation des lignes ;

- les **infrastructures présentes sur la voie publique** et susceptibles d'être utilisées dans le cadre de plusieurs délégations de service public : les espaces de vie bus (EVB) dans les terminus de gares routières, les points d'arrêt sur le réseau, *etc* ;

- les **équipements et systèmes billettiques affectés à l'exploitation** des services de bus (concentrateurs, système WIFI, automates, *etc*).

B. Les dispositions relatives aux biens de reprise

L'article L. 2142-9 du code des transports porte sur les biens de reprise². Ce sont les **biens affectés à l'exploitation des services de transport gérés par la RATP qui ne sont ni les biens de retour**, nécessaires pour assurer l'exploitation des services, ni les biens constitutifs de l'infrastructure de métro et de RER. Sans être nécessaires pour assurer l'exploitation des services, ils peuvent être utiles. Ceux-ci sont propriété de la RATP.

Selon les précisions fournies au rapporteur par la direction générale des infrastructures des transports et des mobilités, il s'agit notamment des

¹ La jurisprudence administrative a ainsi déterminé que dès lors qu'un bien, acquis ou créé par le concessionnaire, a été nécessaire au fonctionnement du service public concédé, à un moment quelconque de la convention, il acquiert dès ce moment la qualité de bien de retour et ne peut pas la perdre, même si après ce moment il cesse d'être nécessaire au service public concédé (Conseil d'État, 26 février 2016, n° 384424, Syndicat mixte de chauffage urbain de la Défense).

² En droit de la commande publique, les biens de reprise sont les biens, meubles ou immeubles, qui ne sont pas remis au concessionnaire par l'autorité concédante de droit public et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public

centres de remisage et d'entretien des bus et des ateliers de réparation des matériels roulants.

Ils **peuvent être repris par Île-de-France Mobilités** à l'expiration des contrats d'exploitation s'il estime qu'ils peuvent être utiles à l'exploitation des services en cause, moyennant une **indemnité correspondant à la valeur vénale des biens repris**.

II. Le dispositif envisagé : une date de reprise définie par IDFM, au plus tard à la date d'entrée en vigueur du premier contrat d'exploitation

Le dispositif prévu à l'article 7 de la proposition de loi concerne à la fois les biens de retour (premier alinéa) et les biens de reprise (second alinéa) qui, une fois propriété d'IDFM, ne peuvent être répartis à l'échelle d'un seul lot parce qu'ils ont vocation à être mutualisés entre les différents opérateurs du réseau.

Le simple renvoi à « *l'expiration des contrats d'exploitation des services* » aux articles L. 2142-8 et L. 2142-9 du code des transports dans leur rédaction actuelle **n'assure pas un régime sécurisé de transfert de ces biens mutualisés, du fait de l'attribution des lots aux nouveaux opérateurs à des dates différentes**, par suite de l'échelonnement de l'ouverture à la concurrence prévu à l'article 4 de la présente proposition de loi.

Pour pallier cette difficulté, cet article dispose qu'IDFM puisse **reprandre ces biens au plus tard à la date d'entrée en vigueur du premier contrat d'exploitation consécutif à l'ouverture à la concurrence**, afin d'en assurer leur mise à disposition aux différents exploitants de façon équitable.

Cet article prévoit également une **date alternative de reprise de ces biens si IDFM décide de fournir lui-même l'un de ces services** ou une partie des missions exercées au sein de ces services. Si une telle décision est prise avant la date d'entrée en vigueur du premier contrat d'exploitation issu d'un appel d'offres, la reprise se fera au plus tard à ce moment-là.

Le texte proposé porte sur les biens de retour et de reprise relatifs à l'ensemble des transports publics exploités par la RATP, et non uniquement les bus. À ce titre, cette proposition de loi, en répondant aux difficultés rencontrées en amont de l'ouverture à la concurrence des réseaux de bus, permet d'ores et déjà de **répondre aux difficultés qui pourraient se poser à l'occasion de l'ouverture à la concurrence des réseaux de tramways**, d'ici le 31 décembre 2029, et **de métros et de RER**, d'ici le 31 décembre 2039.

III. La position de la commission : une précision bienvenue et source de sécurité juridique

La commission a adopté cet article sans modification, considérant que cette précision quant aux modalités de remise à Île-de-France Mobilités

des biens de retour et des biens de reprise est bienvenue dans la mesure où elle **garantit leur mise à disposition à l'ensemble des opérateurs du réseau et assure la nécessaire égalité de traitement entre eux.**

À ce titre, elle clarifie utilement les modalités du processus d'ouverture à la concurrence des réseaux de bus de la RATP, en permettant aux parties prenantes de **s'accorder sur la date exacte de remise des biens tout en prévoyant une date butoir de remise.**

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

Article 8

Représentation des entreprises au conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités

Cet article vise à faire évoluer la composition du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités en permettant la représentation des organisations représentatives des entreprises en son sein.

La commission a adopté l'article 8 modifié par un amendement qui expurge la loi d'une disposition de nature réglementaire.

I. Les entreprises, principaux contributeurs au financement des transports publics en Île-de-France, ne participent que marginalement à leur gouvernance

A. Le rôle essentiel des entreprises dans le financement des transports publics en Île-de-France

Les entreprises **assurent près de la moitié des financements d'Île-de-France Mobilités**, à hauteur de 48 %. Ce financement se fait au travers de deux mécanismes distincts :

- le **versement mobilité**, défini aux articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit d'un prélèvement obligatoire versé par les entreprises de plus de dix salariés, correspondant à un **pourcentage de leur masse salariale**. L'article L. 2531-4 du CGCT précise que le plafond de ce taux, exprimé en pourcentage des salaires, correspond à :

. 2,95 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;

. 2,01 % dans les communes, autres que Paris et les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-

Marne, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État, en tenant compte notamment du périmètre de l'unité urbaine de Paris telle que définie par l'INSEE ;

. de 1,6 % dans les autres communes de la région d'Île-de-France ;

- le **remboursement des frais de transport aux salariés** prévu à l'article L. 3261-2 du code du travail. Les entreprises sont tenues de rembourser à hauteur de 50 % les titres de transport de leurs salariés et peuvent augmenter leur participation jusqu'à 75 %.

B. Des entreprises peu représentées au sein du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités

En dépit de leur rôle essentiel dans le financement des transports publics en Île-de-France, les entreprises sont peu représentées au sein du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice de la mobilité dans la région.

En application de l'article L. 1241-9 du code des transports, IDFM est administré par un conseil assurant la représentation des collectivités territoriales qui en sont membres, de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France, des associations d'usagers et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

Les entreprises ne sont donc **représentées qu'à travers la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France**, c'est-à-dire un membre sur les 31 que compte le conseil d'administration, **sans proportion avec la part de financement qu'elles apportent au service public de transport de voyageurs** en région capitale.

II. Un conseil d'administration dont la composition reflète mieux le poids contributif des entreprises aux transports en Île-de-France

Afin d'assurer une meilleure représentation des entreprises au sein du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités, cet article prévoit qu'un représentant des entreprises, désigné parmi les organisations représentatives, devienne membre du conseil d'administration d'IDFM.

Cette disposition permet d'**associer plus étroitement les entreprises à la gouvernance de la mobilité** en Île-de-France, région qui représente plus de 30 % du PIB français, du fait notamment de la densité du tissu entrepreneurial et de la concentration des sièges de grandes entreprises.

La qualité et l'efficacité des transports publics ont des effets concrets sur la productivité des entreprises : celles-ci sont donc **concernées au premier chef par la stratégie de développement et d'évolution des mobilités mise en œuvre par l'autorité organisatrice**.

III. Une disposition bienvenue, sécurisée juridiquement par la commission

Comme indiqué précédemment, les entreprises assurent près de la moitié du financement d'Île-de-France Mobilités. À ce titre, il est justifié qu'elles soient **mieux représentées au sein de son conseil d'administration**. Une association plus étroite des employeurs à la gouvernance d'Île-de-France Mobilités est par ailleurs de nature à **renforcer leur consentement au versement mobilité**.

En revanche, si le législateur est fondé à déterminer les catégories de membres dont la représentation est assurée au sein du conseil d'administration d'Île-de-France-Mobilités, la **fixation de leur nombre précis ne relève pas de la loi**, mais du domaine réglementaire

Ce principe se déduit de la **décision n° 59-1 L du 27 novembre 1959 du Conseil constitutionnel**. Celle-ci portait sur le conseil d'administration de la RATP, qui était alors un établissement public. Selon le Conseil, « *la Régie autonome des Transports parisiens constitue une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent sur le plan national* » si bien « *qu'au nombre des règles qui régissent cet établissement et qui sont du domaine de la loi (...) doit être comprise celle prévoyant la présence de représentants des collectivités locales au sein du Conseil d'administration* ». En revanche, la détermination du nombre total de membres et de représentants des collectivités locales qui en font partie ne relève pas, dans les circonstances de l'espèce, du domaine de la loi.

Conformément à cette jurisprudence constitutionnelle, c'est l'article R. 1241-2 du code des transports qui fixe le nombre de membres catégoriels au sein du conseil d'administration d'IDFM, et non la loi.

La commission, suivant l'analyse du rapporteur, a adopté l'amendement **COM-6** afin de **confier au pouvoir réglementaire le soin de fixer le nombre de représentants** des associations représentatives des employeurs au conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités, le présent article n'en déterminant que le principe.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

TRAVAUX EN COMMISSION

*Audition de Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Ile-de-France et présidente d'Ile-de-France mobilités (IDFM)
(mercredi 11 octobre 2023)*

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France et présidente d'Île-de-France Mobilités (IDFM).

C'est en cette dernière qualité, madame la présidente, que vous intervenez aujourd'hui devant notre commission, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, déposée par notre collègue Vincent Capo-Canellas – présent parmi nous aujourd'hui.

Ce texte de huit articles vise à répondre à plusieurs difficultés rencontrées par la RATP et Île-de-France Mobilités dans la transition vers le régime concurrentiel, prévue par le législateur pour le 1^{er} janvier 2025.

Il est apparu que l'organisation de cette ouverture à la concurrence nécessitait diverses mesures transitoires de niveau législatif, afin d'assurer la continuité du service public et la fluidité de la transition entre la RATP et les futurs exploitants, dans l'intérêt des voyageurs.

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités dite « LOM », dont Didier Mandelli avait été le rapporteur, a défini de nombreuses mesures et garanties d'ordre social, le transfert aux nouveaux attributaires des contrats de travail des salariés concourant à l'exploitation des services concernés, ainsi que la portabilité de certains droits issus du statut des salariés de la RATP.

Depuis 2019, toutefois, d'importantes difficultés sociales et opérationnelles - difficilement prévisibles - ont émergé. Cette proposition de loi comporte diverses dispositions pour faire face à ces circonstances exceptionnelles.

Afin de laisser suffisamment de temps au bon déroulement du processus d'ouverture à la concurrence, elle confère à IDFM la possibilité de décaler, pour une durée ne pouvant dépasser deux ans, la date de cette ouverture.

Son objectif principal est d'assurer la continuité et la qualité du service, notamment lors des Jeux Olympiques et Paralympiques, événement d'ampleur internationale qui sollicitera fortement les capacités des transports franciliens l'été prochain, mais également de faire en sorte que le

changement éventuel d'exploitant se déroule dans les meilleures conditions sociales possible pour les salariés et les voyageurs.

Madame la présidente, je souhaite vous poser quelques questions générales, pour amorcer les échanges et vous indiquer notre état d'esprit.

Nous souhaiterions que vous nous partagiez l'opinion d'Île-de-France Mobilités, l'autorité organisatrice des transports en région capitale, par rapport à ce processus d'ouverture à la concurrence : les perspectives que celle-ci ouvre, les défis qu'elle implique et les inquiétudes qu'elle génère. Comment, au sein d'IDFM, cette échéance est-elle anticipée ? Quel est votre avis concernant le délai de deux ans laissé à IDFM pour aménager le calendrier d'ouverture à la concurrence ? Serez-vous prêt le 31 décembre 2024, ou cette souplesse est-elle bienvenue ?

Je rappelle que le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de cette proposition de loi. Jamais procédure n'aura aussi bien porté son nom, car les délais d'examen sont extrêmement serrés : le texte sera discuté en séance publique le lundi 23 octobre prochain et, éventuellement, le mardi 24 octobre si le temps d'examen de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (Serm) occupe plus de temps qu'anticipé lors de la séance du lundi. Par conséquent, son examen en commission interviendra dès la semaine prochaine, mercredi 18 octobre. Je remercie le rapporteur, Franck Dhersin, pour qui cet exercice était une première, d'avoir conduit un programme d'auditions particulièrement dense dans un calendrier restreint, afin d'entendre tous les acteurs et de pouvoir éclairer au mieux les travaux de la commission sur un texte tout autant technique que politique.

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, présidente d'Île-de-France mobilités. - Cette proposition de loi doit permettre, selon moi, de mettre en œuvre certaines des recommandations de la mission confiée à Jean Grosset et Jean-Paul Bailly, au terme d'une réelle concertation avec l'ensemble des personnels de la RATP, y compris les organisations syndicales, autour de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

L'ouverture à la concurrence du réseau de bus d'Île-de-France a été engagée en janvier 2021, mais nous l'avons étalée sur trois ans. Je précise qu'elle a concerné 36 réseaux de bus de la grande couronne parisienne, l'ouverture du réseau de bus de la RATP représentant seulement 12 lots supplémentaires.

Ma proposition - qui rejoint, il me semble, la méthode retenue par Vincent Capo-Canellas - consiste à dupliquer la méthode utilisée pour la grande couronne parisienne pour le périmètre de Paris centre, avec une ouverture à la concurrence progressive.

J'entends beaucoup de fausses informations sur ce sujet. Je tiens donc d'emblée à préciser que le bilan des opérations déjà menées est

globalement positif pour les voyageurs. Certes, comme c'est le cas pour tout changement de délégataire de service public, il y a pu avoir des périodes de friction quand l'attributaire d'un lot n'était pas le sortant. Mais, sur la durée, nous constatons une nette amélioration, avec des services plus nombreux et de meilleure qualité. Ainsi, au bout d'un an d'exploitation, la ponctualité a progressé de 2 % sur les lignes Transdev, de 4 % sur les lignes Keolis et de 5 % sur les lignes opérées par RATP Cap IDF. L'élargissement de l'offre de service concerne la sécurité, mais aussi les correspondances avec les trains. IDFM a enfin accru ses exigences contractuelles, avec un système de bonus-malus reposant à 50 % sur la régularité et à 30 % sur des indicateurs de qualité mesurés par des clients mystère. S'y ajoute, à hauteur de 20 %, une enquête de perception auprès des usagers.

À l'origine de la mission confiée à Jean Grosset et Jean-Paul Bailly, il y a bien entendu les tensions au sein de la RATP, mais aussi l'impression que la LOM est allée un peu vite en besogne. D'où la nécessité d'un nouveau texte législatif pour mieux établir les garanties sociales accordées aux agents de la RATP. À nouveau, il serait opportun de conserver une méthode qui a fait ses preuves, l'ouverture échelonnée, étant précisé que le réseau de lignes de bus de Paris et sa petite couronne constitue un ensemble cohérent et massif. Chacun des lots représente l'équivalent d'un réseau comme celui de Rennes ou de Nantes.

Conformément à la proposition de loi que vous examinez en ce moment, nous visons une attribution des contrats après les Jeux Olympiques et Paralympiques, de l'automne 2024 jusqu'au mois d'octobre 2025, avec un transfert à l'issue d'un délai d'environ 9 à 12 mois, ce qui permet au lauréat de mieux préparer la mise en œuvre du contrat. Il y aurait donc un processus continu d'ouverture de janvier 2025 à décembre 2026, en commençant par les lots les plus simples pour terminer par les deux lots de Paris *intra-muros*, qui sont les plus complexes.

Jean Grosset et Jean-Paul Bailly ont détecté trois sources d'inquiétude pour les agents de la RATP, justifiant l'octroi d'avantages sociaux supplémentaires.

La limitation du changement de lieu de travail : selon le décret actuel, conforme à la volonté du législateur de l'époque, les 17 000 agents – machinistes, mainteneurs, contrôleurs – devaient être conservés sur « la même ligne » en cas de transfert du réseau à un autre opérateur ; leur maintien s'organiserait désormais sur « le même dépôt ».

La limitation des transferts de personnel, par l'exclusion des personnels du siège : au vu de son *turn-over* et du niveau de ses départs à la retraite, la RATP accepte d'absorber les salariés du siège qui gèrent les réseaux de bus, soit potentiellement, dans l'hypothèse maximaliste où elle perdrait tous ses lots, 700 salariés.

La récupération par IDFM de certaines missions stratégiques du réseau de bus : cela concernera la supervision du trafic et la coordination opérationnelle des opérateurs en cas d'incident, ce qui représente le transfert de la RATP à IDFM d'environ une trentaine d'agents.

Au-delà de ces mesures socles, je veux prendre devant vous trois engagements supplémentaires.

D'abord, comme pour les bus de la grande couronne parisienne, IDFM imposera aux nouveaux opérateurs de maintenir, pour les agents déjà salariés de la RATP, les conditions sociales dont ils bénéficient.

Ensuite, ces conditions sociales seront préservées pour l'ensemble des machinistes des dépôts de bus, indépendamment de la ligne. Il se trouve effectivement que l'État avait retenu un cadre social territorial plus restreint que l'ensemble du réseau existant, lequel comprend précisément 13 lots.

Enfin, nous allons inclure dans les nouveaux contrats de délégation de service public l'obligation pour l'opérateur de recruter des agents de sécurité supplémentaires. La RATP ayant un service de sécurité global pour l'ensemble de l'entreprise, le groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR), les agents et les opérateurs alternatifs ont fait état de leur crainte de voir le nombre d'agents de sûreté sur les réseaux diminuer en cas de perte du marché par la RATP. Au total, il y aura donc 400 agents de sûreté supplémentaires sur le réseau de bus de Paris et sa petite couronne, y compris si la RATP est reconduite.

C'est donc un cadre social extrêmement protecteur que met en place IDFM, mais qui n'empêchera pas, nous en sommes convaincus, des gains en termes de productivité et de qualité de service.

M. Franck Dhersin, rapporteur. - C'est pour moi un honneur d'avoir été nommé rapporteur de cette proposition de loi et je suis ému de m'exprimer pour la première fois en cette qualité, qui plus est devant vous, madame la présidente.

Je mesure pleinement les responsabilités de cet exercice, à l'aune des auditions que j'ai conduites : c'est vers le rapporteur que convergent de nombreux canaux d'information et que se cristallisent les positions des acteurs. Charge à lui d'opérer la délicate synthèse d'une somme substantielle de données techniques et d'analyses juridiques, puis d'en tirer les conséquences législatives pour fluidifier la qualité du processus d'ouverture à la concurrence. Belle et noble mission !

J'ai déjà recueilli l'avis et l'analyse de la direction générale des infrastructures, des transports et **des mobilités** (DGITM), de l'Autorité de régulation des transports (ART), du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), de l'Organisation professionnelle des transports d'Île-de-France (Optile), des syndicats représentatifs du personnel de la

RATP et de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut).

Ces échanges m'ont fait prendre conscience de l'ampleur du défi technique, opérationnel et social que constitue l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP. Des inquiétudes existent, nous le savons tous.

Les syndicats s'interrogent sur le bien-fondé de cette ouverture à la concurrence et sur la capacité des nouveaux opérateurs à répondre aux attentes sociales fortes des personnels, dans un contexte économique particulier - une fréquentation n'ayant pas retrouvé son niveau d'avant covid, des opérateurs de transport faisant face à des difficultés structurelles de recrutement et les incertitudes de calendrier engendrant de l'anxiété professionnelle.

Les usagers, quant à eux, espèrent une amélioration de la qualité et de l'offre de service grâce au passage à un marché concurrentiel, mais redoutent des bénéfices en demi-teinte.

Ces craintes sont bien réelles et il faut les entendre, dans l'intérêt même des voyageurs et de la continuité du service public. Je sais que c'est une conviction forte de l'auteur de cette proposition de loi, notre collègue Vincent Capo-Canellas. C'est aussi la mienne : oui à la concurrence qui profite aux usagers et à la qualité de service ; non à un processus mal préparé, n'apportant aucun des bénéfices que l'on peut attendre d'une mise en concurrence.

Je n'apprends à personne que les Jeux Olympiques et Paralympiques auront lieu à Paris l'été prochain. Un événement de pareille ampleur n'a lieu qu'une fois par siècle : la désorganisation des transports publics de voyageurs donnerait ainsi de la France une très mauvaise image...

Madame la présidente, ma première question porte assez naturellement sur la manière dont IDFM envisage aujourd'hui le processus d'ouverture à la concurrence, au regard des appels d'offres déjà lancés et des évolutions, imprévues et imprévisibles, intervenues depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019, dont la moindre n'est pas la pandémie et ses profonds bouleversements socio-économiques.

J'entends régulièrement employer le terme « report ». Il n'est pas exact : la proposition de loi privilégie un échelonnement des attributions de délégations de service public en 2025 et 2026, selon un calendrier laissé à l'appréciation d'IDFM, mais limité à une fourchette temporelle de deux ans. Est-ce là, selon vous, une disposition bienvenue, qui permet de mieux séquencer et fluidifier le processus d'ouverture à la concurrence ? Pour parler concrètement, en l'état du droit, le 1^{er} janvier 2025 verrait le transfert simultané de 19 000 salariés, 308 lignes de bus et 4 500 bus vers de nouveaux opérateurs. IDFM est-il préparé, prêt et dimensionné pour faire face à ces transferts massifs en l'espace d'une seule nuit ?

Cela m'amène logiquement à la question des moyens d'IDFM - c'est le nerf de la guerre -, mais aussi des transports publics. Les agences de notation envisagent des perspectives négatives pour le profil de crédit d'IDFM, alors que nous sommes passés en l'espace d'un an, pour le financement de la dette, de taux négatifs à des taux tangentant les 4 %. Disposez-vous des capacités et des moyens nécessaires pour faire face à la montée en puissance substantielle des charges d'organisation et de supervision, du fait du passage d'un opérateur unique à une multiplicité de délégataires ?

Je pense également à la reprise des personnels très qualifiés du centre de régulation et d'information voyageur (Criv) de la RATP, lequel emploie environ 350 personnes en charge du pilotage en temps réel de l'intégralité des lignes de bus, afin d'assurer la surveillance du réseau le plus dense de France, la régulation du trafic, l'information aux voyageurs, les incidents, etc. Ce seront autant de métiers et de missions nouvelles à exercer. Comment IDFM se prépare-t-il à ces échéances ? L'article 2 de la proposition de loi, tendant à élargir les possibilités de recrutement, répond-il à ces nouveaux besoins opérationnels et à la spécialisation accrue de l'organigramme d'IDFM qui en découlera ?

Je m'interroge aussi sur les hypothèses et réflexions ayant guidé IDFM dans l'affectation des lignes et centres-bus aux 12 lots ouverts à la concurrence. Quelles ont été les idées directrices pour améliorer le service aux voyageurs, fluidifier les transferts de personnel de l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) RATP vers les nouveaux opérateurs et rationaliser les regroupements de centres-bus en vue de faciliter l'exploitation des lignes ? Concernant le choix de retenir l'unité centre-bus pour le transfert des personnels, qui limite fortement les cas de mobilité géographique contrainte, mais qui conduit à des sur-transferts dans certains cas et des sous-transferts dans d'autres, comment IDFM envisage-t-il la mise en œuvre du volontariat pour les personnels souhaitant, par exemple, changer de centre-bus pour rester sur la même ligne de bus ? Cette double règle de décision conduit à des difficultés de gestion des contrats de travail transférés, qui inquiètent les syndicats que j'ai entendus hier. Sur le fondement de quels critères et règles de décision comptez-vous faire droit au volontariat ?

J'ai également une question concernant les bienfaits attendus de cette ouverture à la concurrence. La théorie économique néo-classique postule plusieurs types de bénéfices, de nature à stimuler la compétitivité et la productivité des acteurs, élargir l'offre et améliorer la qualité des services, tout en faisant baisser les prix pour les usagers. Qu'en espère IDFM, au regard notamment de la régularité du trafic, de la qualité des services, de l'information aux voyageurs et du coût des transports ?

J'ai l'impression que nous n'allons pas vers une diminution du prix des billets, avec l'augmentation du coût d'exploitation du fait de l'inflation

et les conséquences de la nécessaire transition énergétique – le coût d’acquisition d’un bus électrique est presque le double de celui d’un véhicule thermique... Me confirmez-vous cette analyse ?

Par ailleurs, IDFM profitera-t-il de cette ouverture à la concurrence pour rehausser le niveau des pénalités en cas de non-respect des engagements contractuels des opérateurs vis-à-vis de l’autorité organisatrice ? Quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre afin de parvenir à un niveau concurrentiel tel que les bienfaits de la concurrence postulés par la théorie puissent se réaliser en pratique ? S’agissant de la question essentielle des données d’exploitation nécessaires aux futurs concurrents pour répondre aux appels d’offres, disposez-vous bien de la capacité à lever ces barrières à l’entrée de type informationnel ?

Je vous sou mets une dernière interrogation, afin de laisser également le temps à mes collègues de poser leurs questions. Que pensez-vous de la proposition consistant à confier à l’ART un pouvoir de règlement des différends entre IDFM et la RATP relatifs au nombre de salariés dont le contrat se poursuit auprès des nouveaux employeurs ? Est-ce, selon vous, la bonne autorité pour trancher ce type de litiges ? Pensez-vous qu’il soit opportun de confier ce rôle à une autre instance ?

Mme Valérie Pécresse. – Tous les appels d’offres ont déjà été lancés, monsieur le rapporteur ; donc, oui, nous sommes prêts !

Par ailleurs, nous savions qu’il serait compliqué d’appliquer strictement le délai fixé par la loi au 1^{er} janvier 2025. Comme vous l’avez indiqué, nous parlons de plusieurs milliers de salariés dont le sort est susceptible de changer du jour au lendemain. Il était impossible, pour des raisons matérielles, économiques et sociales, de procéder à un transfert complet d’un jour à l’autre.

En revanche, je me suis opposée au report de la date du 1^{er} janvier 2025, marquant le point de départ du processus. Certaines forces politiques souhaitent le maintien du monopole de la RATP à Paris. Je ne pense pas que ce soit positif à long terme. Toutes les métropoles françaises sont en délégation de service public, ce qui permet, tous les cinq ans, de remettre les compteurs à zéro. C’est une saine respiration. À cet égard, la pénurie de conducteurs constatée en Île-de-France à l’automne 2022, qui s’est traduite par une baisse de 25 % du service sur les lignes RATP et de 8 % sur les autres lignes, n’a pas vraiment prouvé les vertus du monopole.

J’ajoute qu’en 2026 se dérouleront les élections municipales et, en 2027, l’élection présidentielle. Il nous semble souhaitable d’avoir achevé cette ouverture avant ces échéances qui, on le sait, sont des moments particulièrement intenses rythmant la vie politique de notre pays.

S’agissant des perspectives financières négatives que vous évoquez, IDFM se verra transférer, entre 2024 et 2031, la responsabilité de l’ouverture de 330 kilomètres supplémentaires de ligne de métro, ce qui équivaut à un

doublément du réseau. Nous récupérerons également de la Société du Grand Paris (SGP) la gestion de 70 nouvelles gares, qui, conçues comme des gestes architecturaux et non comme des centres de profit, avec présence de bureaux ou de locaux commerciaux, seront lourdement déficitaires. Le Sénat a toujours défendu que des transferts de compétences non compensés à l'euro près soient déclarés inconstitutionnels ; nous sommes, dans le cas présent, très loin du compte !

Cela explique les perspectives négatives sur les finances d'IDFM. Les agences de notation, voyant cette charge d'exploitation nouvelle, qui atteindra 2,7 milliards d'euros en 2031, se demandent comment IDFM pourra la financer. Le Président de la République souhaite un pass rail à 49 euros, quand dans le même temps le prix du pass navigo atteint déjà 84 euros, n'est pas de nature à les rassurer.

Vous m'interrogez d'ailleurs sur une baisse des tarifs... Comme tout le monde, j'adorerais que le pass navigo ne coûte que 49 euros, mais il manquerait dans ce cas 1,8 milliard d'euros de recettes dès l'année prochaine. Que l'on me dise où trouver l'argent ! Chaque proposition que je formule est systématiquement contestée par une partie prenante. Je tiens néanmoins à saluer les collectivités : je viens d'obtenir aujourd'hui l'accord des six départements d'Île-de-France pour un accroissement de leur contribution à IDFM à hauteur de l'inflation plus 2 % pendant cinq ans, alors même qu'ils ne perçoivent plus de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), afin d'éviter de nouvelles hausses de tarif.

Les collectivités locales sont donc mobilisées, mais, en vérité, l'ouverture de 330 kilomètres de lignes, la transition écologique, la qualité des transports, cela se paie ! Je profite de cette intervention pour vous indiquer que je suis preneuse de toute idée révolutionnaire en matière de financement...

J'en viens au transfert des personnels en charge de l'information voyageurs : nous y sommes prêts et nous pensons que la concentration sera source d'améliorations.

Pourquoi 12 lots, par ailleurs ? Ce découpage correspond au souhait de la RATP de constituer des lots de taille assez importante. Le problème, c'est qu'après avoir fixé 12 lots, on nous reproche leur dimension et on se demande pourquoi n'en avoir pas retenu 20. De même, les syndicats s'inquiétaient que les agents ne puissent pas rester dans le même dépôt et vous me demandez, monsieur le rapporteur, ce que nous avons prévu s'ils veulent en changer. Nous débattons, nous concertons... À un moment, il faut décider ! Nous avons donc opté pour des transferts par dépôt, mais il me semble que les opérateurs auront la souplesse suffisante pour absorber d'éventuelles demandes de changement à ce niveau-là.

Un dernier point, monsieur le rapporteur, je me demande si vous n'auriez pas intérêt à rencontrer MM. Jean Grosset et Jean-Paul Bailly pour

en savoir plus sur leur méthode de travail, tout à fait respectueuse du dialogue social.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – C'est prévu.

Mme Valérie Pécresse. – Comme je l'ai indiqué en introduction, les pénalités ont été renforcées. J'ai notamment imposé le remboursement des voyageurs quand le service n'est pas rendu.

Enfin, nous obtiendrons les informations suffisantes pour les nouveaux opérateurs – nous avons le temps pour cela – et je ne vois pas pourquoi l'ART ne pourrait pas régler les litiges. Nous n'avons aucune objection sur ce point.

- Présidence de M. Didier Mandelli, premier vice-président -

M. Philippe Tabarot. – Je souhaitais vous interroger sur le bilan de l'ouverture à la concurrence pour la grande couronne parisienne et sur le rapport de Jean Grosset et Jean-Paul Bailly. Comme vous avez déjà répondu à ces deux questions, j'indiquerai simplement, comme chacun peut le reconnaître, que vous ne ménagez pas vos efforts. Vous avez arraché un accord historique avec le Gouvernement sur le financement d'IDFM, après des années de silence, de non-respect de la parole donnée et même, d'après *Le Figaro*, d'opposition du ministre de l'économie et des finances. Par ailleurs, vous vous battez pour améliorer l'offre et la qualité de service de l'un des plus importants réseaux de transport d'Europe.

Je félicite Vincent Capo-Canellas pour cette proposition de loi, que je considère comme juste sur le plan social et qui prend en compte la réalité du terrain.

Pour l'avoir mise en œuvre dans ma région pour le secteur ferroviaire, je suis de ceux qui peuvent témoigner des bienfaits de l'ouverture à la concurrence : elle permet d'améliorer la qualité et d'accroître l'offre de service à un coût plus raisonnable.

Le coût, comme vous l'avez dit, est la vraie question. Je considère que la charge du financement du transport doit être, non pas portée par un seul, mais partagée entre plusieurs acteurs : État, collectivités territoriales, usagers et entreprises. Ces dernières sont prêtes à faire un effort si elles sont mieux associées à la gouvernance des autorités organisatrices de la mobilité et disposent pour leurs salariés d'un service public de qualité.

M. Olivier Jacquin. – Dans le cadre de délais d'examen de ce texte de loi extrêmement contraints, je félicite le rapporteur d'avoir pris en charge ce dossier si rapidement, tout en regrettant que les auditions n'aient pas été ouvertes aux membres de la commission. Cela aurait facilité notre travail.

Ce texte est une sorte de clause de revoyure, au regard d'un précédent texte de loi qui a montré ses limites. Nous avons constaté les

difficultés pour mettre en place l'ouverture à la concurrence, en dépit d'un fort volontarisme, et les nombreux désordres engendrés. Je m'étonne donc de la volonté de limiter le délai à deux ans. Vous le justifiez, madame la présidente, par des élections à venir. Mais pourquoi ne pas se donner plus de latitude pour apaiser le dossier et éviter d'avoir recours une troisième fois au législateur pour remettre le métier sur l'ouvrage ? Nous amenderons sans doute la proposition de loi en ce sens.

Je m'interroge également sur lesancements d'appels d'offres. La part donnée au prix n'a-t-elle pas été trop importante dans les notations ? Vu les désordres, je vous suggérerais peut-être de revoir les critères d'analyses des lots.

Enfin, le montant de 2,7 milliards d'euros de charges d'exploitation supplémentaires en 2031 est très impressionnant. Vous sollicitez la représentation nationale pour qu'elle vous donne des idées de recettes... Or nous savons qu'il existe des gisements manifestes de recettes dans le secteur aérien ou au niveau des profits autoroutiers. Les entreprises bénéficient aussi d'une suppression des impôts de production. Il y a là matière à négocier, avec, comme l'a dit notre collègue Philippe Tabarot, des garanties de qualité à exiger en contrepartie.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Tout ayant été dit, je m'arrêterai juste sur un point : est-ce vraiment nécessaire d'ouvrir à la concurrence le réseau de Paris *intra-muros*, compte tenu de la pagaille actuelle ?

Mme Valérie Pécresse. – Philippe Tabarot a évoqué un accord de financement : nous l'avons obtenu, mais il doit encore être validé par le Parlement. On n'est jamais trop prudent dans une période troublée comme la nôtre. C'est pourquoi je suis aussi venue, cet après-midi, solliciter votre soutien sur cet accord de financement, que je crois juste et proportionné.

Je tiens à préciser que le Grand Paris Express a été financé par les impôts des Franciliens. L'an dernier, j'ai accepté 200 millions d'euros de la part de l'État, mais j'aurais dû refuser car j'ai entendu les réactions amères des autres régions. Je ne veux pas d'argent des contribuables français ! Je veux que le contribuable francilien paie pour ses transports ! C'est justement le fait que nous payons pour nous-mêmes qui est intéressant dans l'accord de financement proposé.

Autre précision, je vous suggère, pour les Serm, de ne pas négliger les mesures concernant le financement de l'exploitation. C'est là où les difficultés émergent : au moment où les crédits d'investissement ont été adoptés, le financement de l'exploitation n'a pas été prévu. Sur ce point, je vous invite donc à vous inspirer de l'expérience du Grand Paris.

Les salariés ont aussi besoin de visibilité, monsieur Jacquin. L'attente est pour eux anxiogène, d'où notre choix de cadrer le processus. Nous avons fixé le délai à deux ans pour 12 lots, sachant que nous avons ouvert 36 lots en trois ans. Nous sommes donc sereins.

S'agissant de la part donnée au prix, elle ne représente que 40 % de l'appel d'offres, avec, par ailleurs, 45 % pour la technique et 15 % pour la part sociale. Il n'y a pas d'autre autorité organisatrice de la mobilité qui donne autant de poids à la part sociale.

Enfin, j'indique à l'attention de Louis-Jean de Nicolaÿ que nous avons procédé à une refonte totale du service de bus dans Paris *intra-muros* voilà quelques années, qui a conduit à renforcer le réseau de 100 bus supplémentaires. Toutes les lignes aujourd'hui en exploitation ont leur utilité. Ce qui est réellement problématique à Paris, c'est la circulation : il y a beaucoup de travaux et d'embouteillages. Mais cela ne dépend pas de moi !

M. Pierre Barros. – L'amélioration des transports du quotidien est un enjeu collectif et nous sommes condamnés à réussir, sans quoi - nous l'avons vécu avec des baisses de niveau de service sur des réseaux de bus périurbains -, nous assisterions immédiatement à un report sur le trafic routier. La moindre distorsion entraîne rapidement des problèmes assez importants. S'ajoute à cela un sujet de discrimination territoriale, avec des secteurs assez mal desservis.

Le défi est donc grand et la région, qui récupère une sorte de « cadeau empoisonné », fait ce qu'elle peut pour y répondre. J'apprécie le travail que vous avez mené, madame la présidente, sur le plan de l'accompagnement social des agents. J'espère que la discussion en séance publique ne le mettra pas à mal par voie d'amendement.

Mais tout cela a effectivement un coût et, en tant que sénateur du Val-d'Oise, je suis forcément sensible à la question. Les montants annoncés mériteraient *a minima* le lancement d'une mission d'information sur le financement du dispositif. La situation financière d'IDFM n'est pas si confortable que cela et vous avez rappelé les charges financières colossales qui seront transférées. Les entreprises ne souhaitent pas mettre davantage la main à la poche, certes, mais elles bénéficient amplement de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il faudrait donc aussi rééquilibrer les participations à l'amélioration d'un réseau qui leur est tout à fait utile, étant précisé que l'on ne peut pas augmenter le tarif du pass navigo sans limites. L'équation financière ne peut pas reposer sur la seule tarification appliquée aux utilisateurs.

Je ne partage pas votre retour d'expérience sur la grande couronne parisienne. À la rentrée, je n'avais quasiment plus de bus dans mon secteur, un secteur Keolis, et des territoires ont connu la même situation avec Transdev. Je peux vous assurer que, quand il y a des problèmes, ce sont les mairies qu'on appelle, pas IDFM ! Il me semble donc qu'on aurait pu faire évoluer les choses autrement, notamment retenir un fonctionnement de régie régionale, tout à fait autorisé par la loi.

Enfin, j'ai compris qu'il fallait aller très vite... Je pense, pour ma part, qu'on aurait pu prendre davantage de temps pour avancer plus sereinement.

M. Pierre Jean Rochette. – J'ai entendu vos explications sur le découpage des lots. Quelle est la place des PME indépendantes dans cette ouverture à la concurrence ? Compte tenu de la taille des lots, comment avons-nous la certitude de préserver le maillage de PME régionales indépendantes ?

Par ailleurs, quelle politique patrimoniale pour les dépôts ? On sait que cet élément réduit drastiquement la concurrence dans les appels d'offres.

M. Vincent Capo-Canellas, auteur de la proposition de loi. – Je vous remercie de m'accueillir, une fois de plus, sur un sujet lié aux transports et à fort contenu social.

Je précise que la partie consacrée au financement d'IDFM sera examinée dans le cadre du PLF. La question n'est pas écartée, mais elle n'est pas traitée par la présente proposition de loi.

Par ailleurs, nous avons ici un triptyque constitué d'un délai nécessaire pour réussir l'ouverture à la concurrence, d'un accompagnement social et d'une volonté forte de faire aboutir le projet, au bénéfice des passagers, des salariés et des territoires. On ne pouvait pas anticiper toutes les difficultés, dont certaines impératives comme les Jeux Olympiques, et l'on comprend qu'il y ait eu encore quelques points à régler.

S'agissant des aspects sociaux, il fallait introduire la notion de dépôt, qui est majeure pour les conducteurs et les machinistes. Notons qu'il s'agit de métiers exigeants, impliquant du travail de nuit ou le week-end. Les problématiques de déplacement sont donc essentielles pour ces salariés. Enfin, il faut assurer la continuité du service et cela nécessite de changer les dispositions législatives.

Ce que ce texte essaie de faire, avec votre commission, c'est de clarifier de manière pragmatique un certain nombre de points utiles à tous, notamment aux exploitants, afin que l'ouverture à la concurrence soit pleinement une réussite.

Mme Valérie Pécresse. – À l'issue de l'ouverture à la concurrence, les transferts de biens vers IDFM représenteront une somme de 5 milliards d'euros. Il s'agit cependant d'un coût que nous aurions de toute façon pris en charge, puisque nous achetons déjà les matériels roulants pour les mettre à disposition de la RATP. Ces 5 milliards d'euros d'investissement sont à mettre en regard des 4 milliards d'euros d'investissement annuels d'IDFM : ce n'est pas énorme et cette stratégie est conforme à notre volonté d'être propriétaires des matériels roulants.

D'ailleurs, pour répondre à une autre question, nous allons également devenir propriétaires des dépôts de bus.

Aurions-nous dû choisir de faire une régie régionale ? Je n’y étais pas hostile, mais la régie régionale devrait s’appeler IDFM ! Ce qui serait logique à mon sens, c’est que nous gérons toute l’infrastructure.

Enfin, s’agissant des PME indépendantes, l’ouverture à la concurrence nous a permis de faire émerger un groupe indépendant familial, Lacroix Savac, qui est désormais suffisamment solide pour répondre à ce type d’appels d’offres, et des sous-traitants travaillent également avec les grands groupes dans le cadre de ces appels d’offres.

M. Didier Mandelli, président. – Nous vous remercions, madame la présidente, pour cette audition.

*Examen du rapport et du texte de la commission
(mercredi 18 octobre 2023)*

M. Jean-François Longeot, président. – Nous abordons à présent le second point de notre ordre du jour, avec l’examen du rapport de Franck Dhersin sur 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, que je remercie d’être présent parmi nous ce matin.

Ce texte vise à répondre à plusieurs difficultés rencontrées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et Île-de-France Mobilités (IDFM) en amont de la transition vers le régime concurrentiel, prévue par le législateur au 1^{er} janvier 2025. De manière assez unanime, il est apparu que l’organisation de cette ouverture à la concurrence nécessitait diverses mesures transitoires de niveau législatif, afin d’assurer la continuité du service public et la fluidité de la transition entre la RATP et les futurs exploitants, dans l’intérêt des voyageurs.

Dans cet esprit, ce texte laisse à IDFM la possibilité d’échelonner, pour une durée qu’elle fixe, mais ne pouvant pas dépasser deux ans, la date de cette ouverture. L’objectif principal est d’assurer la continuité et la qualité du service, notamment au regard des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP), qui solliciteront de manière exceptionnelle les capacités des transports franciliens l’été prochain, avec d’importants enjeux de sécurité. On estime notamment des hausses de fréquentation de plus de 20 %, à une période où de nombreux conducteurs prennent traditionnellement des congés bien mérités.

Je rappelle les éléments de calendrier : cette proposition de loi sera discutée en séance publique le lundi 23 octobre ou le mardi 24 octobre, en fonction du nombre d’amendements déposés sur la proposition de loi « Serm ». Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé

au lundi 23 octobre à onze heures. L'examen en commission des éventuels motions et amendements de séance se fera le même jour, à quatorze heures.

Je remercie notre collègue Franck Dhersin pour son implication sur ce texte tout autant technique que politique. Il a découvert les joies et la responsabilité qui sont celles du rapporteur. L'audition en réunion plénière la semaine dernière de Mme Valérie Péresse, présidente d'Île-de-France Mobilités, a permis à la commission de mieux saisir les enjeux du texte.

Je cède à présent la parole à l'auteur du texte, Vincent Capo-Canellas, afin qu'il nous rappelle brièvement les enjeux de cette proposition de loi et ses principaux objectifs, avant la présentation par le rapporteur des grandes lignes de son rapport et de ses propositions de modifications.

M. Vincent Capo-Canellas, auteur de la proposition de loi. – Je concentrerai mon propos sur trois points : d'abord, les questions de temporalité et de calendrier ; ensuite, le fait que ce texte procède d'une négociation sociale et d'une approche opérationnelle destinée à réussir cette phase délicate, avec un soin particulier porté aux détails ; enfin, le fait qu'il s'agit d'un travail de dentellière, définissant un équilibre fragile et qui exige donc une étude approfondie et minutieuse. Sachez que de nombreuses précisions apportées par cette proposition de loi procèdent des interrogations soulevées par votre commission lors de l'examen de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) et permettront de rassurer les salariés et les futurs exploitants.

En premier lieu, les questions de temporalité. Nous proposons l'échelonnement du transfert des 13 lots de service de transport, en lieu et place de la date butoir initialement prévue. Je le rappelle, chacun de ces 13 lots équivaut au service de transport d'une ville comme Rennes ; c'est considérable et cela exige beaucoup de minutie.

Le calendrier sera desserré, mais il s'agit bien toujours d'un calendrier d'ouverture à la concurrence, soumis à un certain nombre de délais imposés, notamment à l'échelon européen ; il est donc détendu de façon limitée et conformément au règlement européen dit « OSP ». Cela permettra d'échelonner les ouvertures à la concurrence et d'éviter une bascule de tous les lots en même temps. Cette modération est également nécessaire pour les salariés : on pourrait envisager de détendre davantage encore ce calendrier, mais, indépendamment du fait que cela ne serait pas possible du point de vue du droit de l'Union européenne, ce ne serait pas forcément opportun du point de vue des salariés, qui ont besoin d'un horizon qu'ils puissent appréhender.

L'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de province connaissent ce processus de mise en concurrence et il faut maintenant le concrétiser en Île-de-France.

En second lieu, ce texte est le fruit de négociations sociales élargies. Le rapporteur a entendu MM. Jean-Paul Bailly et Jean Grosset, qui ont

conduit un travail de concertation et produit un rapport sur le sujet. Ils ont travaillé avec les organisations syndicales et les salariés de la RATP afin d'examiner les problèmes concrets qui se poseront. Ainsi, de très nombreuses précisions sont apportées par le texte sur le transfert du personnel, les logiques de rattachement aux centres-bus, le comité social et économique (CSE) de la RATP, le cadre territorial, etc.

Il y a également un volet social – le fameux « sac à dos social » – relatif aux salariés transférés vers IDFM, qui exercera directement certaines compétences, puisque la RATP exploite actuellement seule tous les lots. Ainsi, s'il y a plusieurs opérateurs, la régulation globale doit être transmise à IDFM, ce qui implique un équilibre subtil. Dans ce contexte, le fait que la RATP, l'exploitant actuel, le Gouvernement et, dans une certaine mesure, le corps social se soient mis d'accord sur une logique d'ensemble nous oblige.

Il y a plusieurs dimensions à prendre en compte. Il y a d'abord une contrainte de continuité du service public : l'ouverture à la concurrence ne doit pas conduire à des perturbations et des désorganisations, ce processus doit au contraire se dérouler correctement pour les passagers et les salariés. Il y a ensuite la question de la nature de la norme requise : est-ce de niveau réglementaire ou législatif ? Les deux, mon général ! Il est nécessaire de réviser certaines dispositions de la LOM, mais une partie des mesures relève en effet du domaine réglementaire. Cet équilibre a également été trouvé, mais il faut bien prendre en compte les deux échelons. Du reste, au-delà d'être nécessaire, le fait de recourir à la loi est également de nature à rassurer l'ensemble des parties : le corps social, mais aussi les opérateurs souhaitant postuler à tel ou tel lot et qui ont pour cela besoin d'un cadre clair et sécurisé.

En troisième lieu, je souhaite insister sur le fait que ce texte dessine un équilibre complexe, auquel il ne faut toucher qu'avec précaution et en accordant une attention particulière aux délais. En effet, nous détendons les délais, mais la navette parlementaire ne doit pas pour autant prendre trop de temps. Peut-être faudrait-il donc s'inscrire dès maintenant dans une posture de discussion avec l'Assemblée nationale, afin que l'examen de ce texte s'achève d'ici à la fin de l'année ou, à défaut, au cours du premier trimestre de 2024.

Je conclus en soulignant que ce texte vise à concilier nos engagements juridiques, les règles européennes, les règles d'ouverture à la concurrence, les spécificités du statut dérogatoire du personnel de la RATP et les contraintes opérationnelles ; bref, cela relève de la quadrature du cercle... Notre objectif est l'ouverture à la concurrence pour les passagers, les salariés et le développement des mobilités collectives.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – J'ai l'honneur de vous présenter les grandes lignes de mon rapport législatif sur la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP. Afin

de me forger une idée précise des enjeux et des positions en présence, j'ai souhaité entendre l'ensemble des parties prenantes au cours de dix auditions qui ont réuni plus d'une trentaine de personnes, de la RATP à IDFM, en passant par les syndicats et les entreprises susceptibles de concourir aux appels d'offres pour l'attribution des 13 lots du réseau de bus à Paris et en petite couronne.

Je rappelle brièvement le contexte dans lequel s'inscrit le texte que nous examinons, pour ceux qui n'en seraient pas familiers :

- le monopole légal des transports de voyageurs en région parisienne confié à la RATP par la loi en 1948 et confirmé par une ordonnance de 1959 ;

- l'ouverture à la concurrence des services de transports terrestres de voyageurs mise en œuvre par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (Loti), mais qui ne touchait pas au statut dérogatoire de l'Île-de-France ;

- le règlement européen du 23 octobre 2007 dit « OSP », qui prévoit une mise en concurrence des contrats de service public de transport à partir du 3 décembre 2019, en ménageant un régime dérogatoire pour les contrats conclus avant le 26 juillet 2000, qui peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme ou, si aucune échéance explicite ne l'a prévu, au terme d'une période de trente ans, soit en 2039 ;

- la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (ORTF), qui a prévu le calendrier d'ouverture à la concurrence des transports publics franciliens de la façon suivante : transport routier – et par conséquent les services d'autobus concernés par ce texte – le 31 décembre 2024, tramway le 31 décembre 2029 et le métro et RER le 31 décembre 2039 ;

- et la LOM de 2019, qui précise les modalités pratiques de transfert des salariés aux nouveaux employeurs et garantit certains éléments du statut RATP et des acquis sociaux de haut niveau, dans le cadre de ce que l'on a coutume de nommer le « sac à dos social ».

Ainsi, l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP est en réalité un processus commencé il y a plus de quinze ans, découlant d'une obligation européenne et mise en œuvre par le législateur. Les acteurs s'y préparent déjà, qu'il s'agisse de l'autorité organisatrice des mobilités (IDFM), qui a procédé à l'allotissement et lancé les appels d'offres, de l'établissement public RATP, où une concertation sociale a été menée pour anticiper cette échéance socialement sensible, mais également des futurs candidats qui préparent leurs offres pour soumissionner aux lots mis en concurrence. La particularité de ce texte est qu'il s'inscrit dans un processus déjà entamé, ce qui explique les délais contraints qui enserront son examen et l'engagement de la procédure accélérée sur ce texte.

Mais que représente concrètement l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, l'un des plus denses d'Europe ? Les chiffres sont toujours plus éloquents qu'un long discours : nous parlons du transfert de 19 000 salariés, de 308 lignes de bus et de 4 500 autobus ! Chacun des lots représente l'équivalent d'un réseau comme celui de Rennes ou de Nantes !

Il est donc tout bonnement inenvisageable d'opérer les transferts en une seule fois sans provoquer une désorganisation de grande ampleur du réseau et des services aux voyageurs. Ces perturbations seraient susceptibles d'entraîner un sérieux risque de rupture de continuité du service public. C'est la raison pour laquelle notre collègue Vincent Capo-Canellas a pris l'initiative de déposer ce texte, qui a été unanimement salué par les acteurs que j'ai entendus en audition, à commencer par MM. Bailly et Grosset, qui ont été chargés d'une mission de préfiguration sociale pour faciliter et fluidifier l'ouverture effective à la concurrence. Ils retrouvent dans ce texte l'ensemble de leurs recommandations et les solutions qu'ils ont préconisées pour faciliter le transfert des salariés, en réduisant au maximum les cas de mobilité géographique contrainte, dans le respect de l'équité concurrentielle et en garantissant la meilleure qualité de service possible, dans un cadre social exigeant.

Ce texte est parvenu à un équilibre que j'estime satisfaisant ; il fait la délicate synthèse entre garanties sociales, équité concurrentielle et respect des engagements européens de la France. Il sécurise le bénéficiaire du « sac à dos social » pour l'ensemble des salariés transférés, en comblant les impensés et les angles morts de la LOM. Ainsi l'article 1^{er} du texte permet d'éviter un processus délétère avec des gagnants et des perdants. C'était essentiel, les syndicats que j'ai entendus y tiennent beaucoup – à bon droit. Ce texte opère également une transformation importante des modalités de transfert : celui-ci ne s'effectuera non plus ligne par ligne, mais par centre-bus. Sans cette disposition, entre 3 000 et 4 000 salariés pourraient devoir changer de lieu de prise de poste. Il met également en œuvre une procédure de volontariat, gérée par IDFM, pour limiter les phénomènes de sureffectif ou de sous-effectif qui pourraient découler de ce changement d'unité de transfert. Il prévoit des dispositions spécifiques pour les conducteurs de bus de nuit et pour les salariés des entités mutualisées. Cet article est en somme un travail d'orfèvre, qui permet la prise en compte de la situation de chaque salarié transféré.

Une autre disposition phare du texte se trouve à l'article 4, qui laisse à IDFM la latitude d'échelonner le calendrier d'ouverture effective à la concurrence pendant une durée maximale de deux ans par rapport à la date initialement fixée par le législateur, c'est-à-dire entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026. Cet aménagement de l'article 4 contribuera à fluidifier le processus d'attribution des lots, avec un séquençage qui évite une désorganisation des services de transport public, laisse le temps aux

candidats de préparer des offres mieux calibrées et desserre la contrainte pour IDFM d'avoir à superviser l'impossible transfert en une seule nuit. Cet aménagement de calendrier s'explique aussi par la perspective désormais proche – dès l'été prochain – des jeux Olympiques et Paralympiques, qui solliciteront de manière inédite toutes les capacités de transport public de la capitale : à calendrier inchangé, les salariés auraient pu être informés des conditions de leurs transferts durant l'organisation des jeux Paralympiques. Il aurait pu en résulter des mouvements sociaux liés aux opérations de repositionnement des agents de la RATP, ce que nous ne souhaitons pas.

Le texte prévoit également le report, pour une période transitoire de quinze mois, de l'entrée en vigueur du cadre social territorialisé (CST). Celui-ci limite notamment l'amplitude journalière de travail à onze heures, alors que cette amplitude est de treize heures à la RATP, en vertu d'un accord collectif d'entreprise. L'entrée en vigueur du CST lors du changement d'employeur entraînerait un besoin immédiat d'environ 500 à 700 conducteurs supplémentaires pour compenser la baisse de l'amplitude horaire maximale journalière de deux heures. Cela n'est évidemment pas souhaitable, en raison de la distorsion concurrentielle que cette mesure implique.

Parmi les autres dispositions de la proposition de loi, mentionnons l'attribution d'une compétence de règlement des différends à l'Autorité de régulation des transports (ART), en cas de litige entre IDFM et la RATP sur le nombre de salariés à transférer par centre-bus, la prorogation des mandats des représentants du personnel de la RATP pendant la durée d'ouverture à la concurrence, afin de ne pas altérer la qualité du dialogue social pendant cette période charnière, ainsi que les modalités concernant les biens de retour et les biens de reprise. Le texte prévoit enfin une meilleure représentation des entreprises au sein du conseil d'administration d'IDFM, ce qui est une disposition justifiée par le rôle contributif déterminant des employeurs : les entreprises assurent en effet près de la moitié du financement des transports publics en Île-de-France, à travers le versement mobilité et le remboursement des frais de transport aux salariés.

En définitive, il s'agit d'un texte indispensable pour mener à bien l'immense défi technique, opérationnel et social que représente l'ouverture à la concurrence d'un réseau tel que celui qui est actuellement géré par la RATP. Il en sécurise les modalités.

Il s'agit également d'un texte utile pour lever les inquiétudes des salariés par rapport au changement de leur situation professionnelle et au maintien des garanties sociales, qui élargit le socle des bénéficiaires du sac à dos social et garantit qu'aucun salarié ne sera oublié dans ce processus.

Il s'agit enfin d'un texte efficace, car il garantit la qualité et la fluidité du processus d'ouverture à la concurrence, en s'assurant que les candidats soient à même de présenter leur offre en ayant le meilleur niveau

d'information possible et en disposant du temps utile pour soumissionner, dans l'intérêt des voyageurs et de la qualité du service public.

Pour ces raisons, les amendements dont je vous proposerai l'adoption ne modifieront pas l'équilibre du texte, ils s'attacheront simplement à le sécuriser juridiquement et à apporter quelques évolutions de nature à améliorer les délais de mise à disposition de l'information aux salariés et aux futurs employeurs, afin de leur permettre d'anticiper au mieux cette échéance et de garantir une ouverture à la concurrence équitable, juste et améliorant l'offre de service.

M. Jacques Fernique. - Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires est en désaccord avec ce texte. Son seul enjeu est d'attendre la fin des JOP pour qu'IDFM enclenche, lot après lot, l'ouverture à la concurrence et la répartition entre les principaux opérateurs.

Il y avait eu une proposition de loi d'initiative communiste à l'Assemblée nationale, qui proposait un compromis éloigné de toute posture idéologique. Elle aurait pu ménager une transition correcte, avec une échéance fixée en 2028. Elle a été adoptée par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui n'y voyait aucune entorse au règlement européen, lequel fixe l'échéance de 2039. Toutefois, ce compromis a été torpillé par un amendement rapprochant l'échéance à fin 2026. Le présent texte s'inscrit dans cet esprit, tout en évitant les JOP, afin d'éviter toute pagaille pendant cette période ; mais n'est-ce pas l'aveu que ce sera le cas ensuite ? Le réseau de Paris et de la petite couronne - bus, métros, tramways, RER - constitue un ensemble multimodal interconnecté ; mettre en concurrence des éléments de cet ensemble engendrera de multiples problèmes. Avec 13 lots et des lignes et des dépôts éclatés, on prépare le fiasco...

Les 19 000 salariés ne sont pas sereins quant à leur transfert. Ils connaissent les dégradations de salaire et des conditions de travail auxquelles a abouti la mise en concurrence du réseau Optile en moyenne et grande couronnes. Il faut tirer les leçons de cette première phase.

En août, on comptait déjà 1 061 départs de conducteurs depuis le début de l'année. Le plan de recrutement que cela implique s'annonce mal, dans un contexte où l'attractivité du métier est très dégradée. L'article 4 du texte, qui impose de tout faire en deux ans, n'est pas de nature à renforcer ce service public des transports, si utile pour le quotidien de chacun et pour la transition écologique.

M. Pierre Barros. - Je m'associe à ces propos. Le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky votera également contre ce texte.

Ce texte constitue un bond en arrière de quatre-vingts ans, quand la RATP a été créée pour remédier aux difficultés financières lourdes des opérateurs privés. La nationalisation du système a conduit à la création

d'une belle entreprise de service public, qui fonctionne bien quand elle en a les moyens.

Du reste, les membres du réseau Optile eux-mêmes ne croient pas à la faisabilité de cette ouverture à la concurrence, qui est d'ailleurs une privatisation. Le directeur de cette association est en effet très réservé quant à la faisabilité financière du dispositif, du fait de l'état de santé économique de ses membres.

La question de l'emploi est un sujet important pour la présidente d'IDFM – il faut le saluer –, mais, même s'il y a des accords avec certaines organisations syndicales, tout n'est pas réglé.

Quand on découpe un réseau en 13 lots, la question de la coordination et de la supervision d'une multiplicité d'opérateurs est complexe et IDFM n'est pas calibrée pour, ni financièrement ni en moyens humains, puisque beaucoup de ses salariés s'en vont.

Cela m'amène à la question du calendrier. Les directives européennes font référence à 2039, non à 2026. Pourquoi donc se presser à ce point ? Si l'on reconnaît que l'on ne veut pas susciter le bazar pendant les JOP, cela sous-entend que ce sera bel et bien le cas après. Cela rend l'acceptation d'un tel calendrier difficile. Il faut reporter l'échéance à 2028 ou à 2030 au moins.

M. Simon Uzenat. – Sur la forme, d'une part, nous regrettons que les auditions du rapporteur n'aient pas été ouvertes à tous les commissaires et, d'autre part, l'urgence de l'examen, poussée à son paroxysme avec ces délais si contraints, explique l'absence d'amendements de commission du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. Nous nous rattraperons en séance publique, mais il n'est pas acceptable de travailler dans ces conditions, et cela me choque en tant que nouveau sénateur élu.

Sur le fond, nous n'acceptons pas une telle précipitation : l'horizon proposé – de décembre 2024 à décembre 2026 – nous semble beaucoup trop rapproché, notamment au regard des échéances électorales locales de 2026 et 2028. Il n'y a aucune contrainte particulière qui impose ces délais.

Pour ce qui concerne le « sac à dos social », il y a effectivement eu des progrès, mais des inquiétudes demeurent, notamment au regard de l'ouverture à la concurrence en grande couronne. Vous avez parlé de dentelle fine, monsieur le rapporteur, mais nous nous interrogeons sur les coutures de celles-ci, en particulier sur la continuité de service public pour la gestion des incidents, le service de nuit ou encore les incidences financières.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre cette proposition de loi en commission. En séance publique, nous déposerons des amendements et nous déterminerons notre vote final en fonction du sort qui leur sera réservé.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Je ne suis pas étonné de ce que vous dites, mes chers collègues, puisque c'est exactement ce que m'ont dit les quatre syndicats représentatifs que j'ai longuement reçus.

Pour ce qui concerne les délais, nous sommes contraints par le risque d'un recours en manquement sur le fondement du droit de l'Union européenne, c'est ainsi. Nous sommes obligés de proposer des adaptations raisonnables du calendrier.

Sachez que la crise sanitaire a entraîné 25 % de service non assuré à la RATP, contre seulement 5 % à 8 % chez les membres de l'association Optile.

Sur la question de la supervision, des moyens supplémentaires seront évidemment affectés à ces charges nouvelles. L'échelonnement a précisément pour vocation d'éviter le « bazar » comme vous dites.

Monsieur Uzenat, je suis moi aussi nouvellement élu et les délais d'examen s'imposent à vous comme à moi ; j'en suis tout autant affecté, mais c'est ainsi que nous devons avancer dans l'intérêt des voyageurs et des salariés.

À présent, je vais vous présenter mon analyse du périmètre du texte en application de l'article 45 au regard duquel est appréciée la recevabilité des amendements. Je propose donc que ce périmètre inclue des dispositions relatives aux modalités de transfert des contrats de travail des salariés de la RATP concourant à l'exploitation du réseau de bus francilien aux nouveaux employeurs, au règlement des différends sur le nombre de salariés transférés entre l'autorité organisatrice et le cédant, au statut juridique du personnel susceptible d'être recruté par Île-de-France Mobilités et au comité social unique créé en son sein, à la date de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, aux dispositions transitoires relatives au temps de travail et de repos des salariés transférés aux nouveaux employeurs, à la durée du mandat des représentants du personnel de la RATP pendant la période d'ouverture à la concurrence, à la date de reprise par IDFM des biens nécessaires à l'exploitation des services réguliers de transport routier et à la composition catégorielle des membres du conseil d'administration d'IDFM.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement COM-1 vise à modifier la période de référence pour la détermination du nombre de salariés transférés aux nouveaux employeurs, fixé par le texte à l'année précédant la date de publication des avis de concession. Les premiers avis de

concession ont été lancés en novembre 2021, donc l'information concernant les effectifs concernés remonte à novembre 2020, date relativement ancienne au regard des bouleversements qu'a entraînés la crise sanitaire. Je propose de faire référence à l'année antérieure à la notification du contrat de concession, afin d'assurer la qualité de l'information aux nouveaux employeurs.

M. Simon Uzenat. – Nous n'entrerons pas dans le détail aujourd'hui ; du reste, nous avons déjà déploré le fait qu'IDFM ait écarté d'emblée, prématurément selon nous, le recours à la quasi-régie. Nous nous abstiendrons sur cet amendement.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – L'amendement COM-7 de M. Tabarot visait le même objectif et est satisfait par l'amendement que je viens de présenter. C'est pourquoi j'en demande le retrait à son auteur.

M. Philippe Tabarot. – Je le retire volontiers puisque le précédent amendement satisfait mon intention. Je tenais à cette disposition, car il est important de garantir la précision de l'information entre concurrents, afin de permettre l'équité entre opérateurs.

De manière générale, je soutiens cette proposition de loi, son auteur et son rapporteur. Il est rare d'obtenir un consensus entre une AOM, un opérateur sortant et les futurs candidats ; je suis donc heureux d'en être l'un des premiers cosignataires.

L'amendement COM-7 est retiré.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – L'amendement COM-8 de M. Tabarot demande la remise d'un rapport au Parlement sur les moyens de l'ART au regard de la compétence qui lui est attribuée en matière de règlement des différends sur le nombre de salariés transférés lors de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien. Bien qu'il s'agisse d'une demande de rapport, moyen dépourvu de normativité, cela permettra de mettre en lumière la question essentielle des moyens du régulateur, alors que le nombre et la complexité de ses missions ne cessent de progresser.

Avis favorable

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement COM-2 permet aux salariés d'être informés, au moins six mois avant la date prévue pour le changement effectif d'exploitant du service, des conditions du transfert de leur contrat de travail, au lieu du délai de quatre mois qui prévaut actuellement. Cette disposition correspond à une préconisation du rapport de MM. Bailly et Grosset et à une demande des syndicats.

L'amendement COM-2 est adopté.

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

Article 2

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement COM-3 est un amendement de coordination visant à unifier la référence au comité social unique.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Article 3

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement de coordination COM-4 vise à rectifier une incohérence susceptible de résulter de l'adoption de l'article.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement COM-5 ouvre la possibilité pour l'ART de prolonger, par une décision motivée, le délai de règlement des différends d'une durée pouvant aller jusqu'à trois mois supplémentaires à compter d'une saisine complète.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Mon amendement COM-6 modifie une formulation de nature réglementaire afin de respecter le domaine de la loi, en ne faisant pas référence au nombre de représentants des entreprises siégeant au conseil d'administration d'IDFM, mais en actant seulement le principe et en renvoyant la définition du nombre à un décret.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DHERSIN, rapporteur	1	Modification de la période de référence pour la détermination du nombre de salariés transférés aux nouveaux employeurs	Adopté
M. TABAROT	7	Clarification des règles applicables au calcul du nombre de salariés dont le contrat de travail est transféré en tenant compte de la trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs entre le lancement de la procédure et le changement d'attributaire	Retiré
M. TABAROT	8	Demande d'un rapport au Parlement sur les moyens de l'Autorité de régulation des transports au regard de l'évolution de son périmètre de compétence	Adopté
M. DHERSIN, rapporteur	2	Allongement à 6 mois du délai d'information des salariés transférés aux futurs opérateurs	Adopté
Article 2			
M. DHERSIN, rapporteur	3	Amendement de coordination	Adopté
Article 3			
M. DHERSIN, rapporteur	4	Amendement de coordination juridique	Adopté
M. DHERSIN, rapporteur	5	Possibilité, pour l'Autorité de régulation des transports, de proroger par décision motivée le délai de règlement des différends jusqu'à trois mois	Adopté

Article 8			
M. DHERSIN, rapporteur	6	Amendement rédactionnel visant à rendre législative une disposition réglementaire	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*¹ ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté, sur la proposition du rapporteur, lors de sa réunion du 18 octobre 2023,

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 943 (2022-2023) relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP (procédure accélérée).

Ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- aux modalités de transfert des contrats de travail des salariés de la RATP concourant à l'exploitation du réseau de bus francilien aux nouveaux employeurs ;

- au règlement des différends sur le nombre de salariés transférés entre l'autorité organisatrice et le cédant ;

- au statut juridique du personnel susceptible d'être recruté par Île-de-France Mobilités et au comité social unique créé en son sein ;

- à la date de l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP ;

- aux dispositions transitoires relatives au temps de travail et de repos des salariés transférés aux nouveaux employeurs ;

- à la durée du mandat des représentants du personnel de la RATP pendant la période d'ouverture à la concurrence ;

- à la date de reprise par IDFM des biens nécessaires à l'exploitation des services réguliers de transport routier ;

- à la composition catégorielle des membres du conseil d'administration d'IDFM.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Jeudi 5 octobre 2023

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : **Mme Floriane TORCHIN**, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports, **MM. Laurent GRAU**, sous-directeur du droit social des transports terrestres (DGITM/SDTS) et **Grégoire DESTAILLEUR**, adjoint au chef du bureau du droit social des transports ferroviaires, fluviaux et dans les ports.

Mardi 10 octobre 2023

- *Autorité de régulation des transports (ART)* : **M. Jordan CARTIER**, secrétaire général.

- *Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)* : **MM. Ludovic BUTEL**, secrétaire général adjoint, **Jean-Philippe DUFOUR**, chef du bureau mobilités, mer et territoires, **Mme Constance DELER**, cheffe du bureau Parlements et **M. Jean-Marie CRAVERO**, adjoint bureau juridique.

- *Organisation professionnelle des transports d'Île-de-France (OPTILE)* : **MM. Thierry COLLE**, directeur général et **Youenn DUPUIS**, administrateur général d'Optile et DGA Île-de-France Keolis.

- Syndicats

. *CGT* : **MM. Nuno MARTINS**, secrétaire général CGT GISO RATP, et **Alexandre EL GAMAL**, secrétaire à l'organisation CGT RATP BUS,

. *FO* : **MM. Hani LABIDI**, secrétaire général adjoint RDS FO, **Salman NAJAH**, machiniste receveur FO, **Tarik GOUIJJANE**, machiniste receveur FO et **Abdelmalek EL HACHEMI**, élu conseil d'administration FO.

. *UNSA* : **MM. Arole LAMASSE**, secrétaire général, **Tony LEFEVRE**, secrétaire adjoint en charge du développement de bus, **Mourad CHIKH**, responsable adjoint secteur bus, **Stéphane SARDANO**, formateur en entreprise.

. *CFE-CGC* : **MM. Christophe LEGENDRE**, délégué de secteur, **Frédéric MARZIN**, délégué de secteur du réseau de surface, **Cemil KAYGISIZ**, secrétaire général CGT Ratp Bus et **Sébastien MELIN**, secrétaire général UGICT CGT RATP

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* : **MM. Marc PELISSIER**, président et **Michel BABUT**, vice-président.

Mercredi 11 octobre 2023

- *Île-de-France Mobilités (IDFM)* : **M. Laurent PROBST**, directeur général.

Jeudi 12 octobre 2023

- *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* : **M. Jean CASTEX**, président-directeur général, **Mmes Valentine CUNI**, directrice de la transition bus et **Isabelle BARBOSA-LECRIQUE**, directrice déléguée au contrat IDFM.

Mardi 17 octobre 2023

- **MM. Jean-Paul BAILLY** et **Jean GROSSET**, personnalités qualifiées missionnées par IDFM afin d'anticiper les enjeux de transfert de personnel dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

AUDITION EN COMMISSION

Mercredi 11 octobre 2023

- *Île-de-France Mobilités* : **Mme Valérie PÉCRESSE**, présidente.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppl22-943.html>