

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1980.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mars 1981.

PROPOSITION DE LOI

sur l'organisation des transports en commun en région d'Ile-de-France.

PRÉSENTÉE

Par Mme Rolande PERLICAN, M. Serge BOUCHENY, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Jean OOGHE, Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS
et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Marie-Claude Beaudau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Anicet Le Pors, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

Transports en commun. — Région d'Ile-de-France.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En présentant leur projet d'organisation des transports en région d'Ile-de-France, les députés communistes sont animés d'une double volonté :

1° proposer un plan de développement des transports en commun et de la circulation afin de résoudre ce qui est un des problèmes cruciaux de notre région ;

2° permettre à la région d'exercer réellement un pouvoir de décision. Ceci implique un pouvoir régional démocratique ainsi que des moyens financiers.

Nous ne voulons pas d'un pouvoir régional pour lui-même, mais parce que la démocratie est pour nous garantie de prise en compte des besoins et d'efficacité.

QUELLE EST LA SITUATION ACTUELLE ET POURQUOI IL FAUT LA CHANGER ?

Depuis vingt ans existe dans notre région un syndicat des transports parisiens qui organise, coordonne et assure la responsabilité financière.

A travers ce syndicat, créé après que furent retirées au conseil général de la Seine, assemblée élue, ses prérogatives, c'est en fait l'Etat et lui seul qui décide de toute la politique des transports. Il s'en est assuré les moyens administratifs. Il a la maîtrise d'ensemble du budget, possédant même le droit d'inscrire dans les budgets départemental et régional les sommes dont il a décidé le montant.

Exerçant la tutelle sur la R.A.T.P. et la S.N.C.F., il en a ralenti les programmes d'investissements en leur rationnant l'accès au marché financier.

C'est lui qui a décidé les récentes hausses des tarifs en se désengageant financièrement ; il a mis en cause la réalisation des infrastructures routières les plus urgentes.

En bref, l'Etat porte l'entière responsabilité de la situation actuelle.

Il faut souligner l'importance d'un tel pouvoir aussi stratégique dans le freinage de la croissance parisienne et dans un domaine qui touche tant à la vie quotidienne des Parisiens.

Cet autoritarisme utilisé pour accélérer le déclin de notre région sous le couvert des politiques baptisées de décentralisation a créé une situation d'extrême retard en matière d'infrastructures et de modernisation.

Il est certain qu'une telle situation résulte au premier chef de la spéculation et de l'urbanisme du profit qui ont entraîné une considérable augmentation des déplacements quotidiens en éloignant toujours davantage les lieux de résidence et de travail des salariés.

Une politique à long terme des transports en commun et de la consultation devra s'inscrire dans la volonté de maîtriser l'aménagement du territoire et d'opérer, en sens inverse de ce qui se fait actuellement, un rapprochement de l'habitat et du travail.

C'est bien pourquoi si aujourd'hui des réalisations non négligeables ont vu le jour, elles s'essouffent à suivre les effets destructurants d'un urbanisme fondé sur le profit.

Le pouvoir n'a pas organisé dans les faits la priorité aux transports en commun. Pour la plupart des déplacements, l'automobile reste supérieure aux autres modes de transport. La cherté des tarifs jointe à celle des abonnements des parcs de stationnement rend l'automobile largement compétitive pour les déplacements grande banlieue-Paris.

Les transports en commun de banlieue à banlieue sont presque entièrement à organiser. En matière d'infrastructure routière, la priorité des priorités — la rocade A 86 — a été entièrement compromise par le désengagement financier de l'Etat. Dans l'ensemble, le refus de tenir compte et de respecter l'environnement a entraîné une sensible dégradation du cadre de vie, alors que le Gouvernement, dans le même temps où il refuse de financer des mesures de protection ou d'insertion, s'obstine à vouloir réaliser des infrastructures dont il a dû reconnaître lui-même l'inutilité.

En bref, il est temps que souffle en cette matière la démocratie.

I. — L'IMPORTANCE DES TRANSPORTS EN REGION PARISIENNE

La région parisienne est une des agglomérations urbaines les plus importantes du monde.

Première région industrielle et économique de France, elle joue un rôle irremplaçable dans la vie économique, politique, sociale et culturelle de notre pays.

Capitale politique de la France, son rôle international reste grand.

Tout cela concourt à un prodigieux courant d'échanges, 18 millions de déplacements quotidiens, en croissance rapide.

Sans une puissante organisation de transports en commun, toute vie économique serait impossible : de fait chaque jour 4.530.000 déplacements s'effectuent en Ile-de-France pour aller au lieu de travail. Ces déplacements sont relativement longs : 5,86 kilomètres et 27,7 minutes en moyenne. Pour les habitants de banlieue venant travailler à Paris, les trajets sont plus longs : 12 kilomètres et près d'une heure.

Les déplacements domicile-travail représentent 60 % des déplacements en nombre et 12 % en kilomètre.

Pour ces déplacements, les transports en commun jouent un rôle prépondérant et irremplaçable.

Refusant le déclin de la région parisienne, les communistes se prononcent pour de nouveaux développements du réseau de transports en commun.

Car sans l'opposer à l'automobile, il est évident que seuls les transports en commun sont à même de répondre aux besoins gigantesques actuels et à venir.

Sans attendre, les élus communistes sont de toutes les luttes pour le développement des infrastructures et un meilleur service rendu aux travailleurs. C'est la lutte qui a arraché le métro de Villejuif, d'Aubervilliers, de Genevilliers. C'est en poursuivant la lutte que sera gagné celui de Bobigny.

De nouveaux progrès sont possibles et nécessaires en région parisienne — grâce à ces outils irremplaçables que constituent la R.A.T.P. et la S.N.C.F., le savoir-faire de ses ouvriers et de ses techniciens, la région parisienne dispose d'un atout majeur —, le parti communiste exige de l'Etat les moyens nécessaires à leur développement.

II. — LES PRINCIPES D'UNE ORGANISATION DÉMOCRATIQUE

La région parisienne doit exercer pleinement son pouvoir de décision en matière de transports et de circulation afin de résoudre les difficultés quotidiennes que rencontrent les Parisiens et tous ceux qui transitent par notre région dans leurs déplacements.

Le retard pris implique :

1° une politique assurant une réelle priorité aux transports en commun et donc un effort important et prolongé d'investissement et de modernisation ;

2° la maîtrise des déplacements routiers en veillant particulièrement à l'environnement et au cadre de vie.

C'est pourquoi le parti communiste propose en même temps son projet d'organisation démocratique des transports parisiens et les grandes lignes d'un plan de dix ans d'équipement et de modernisation.

Les propositions du parti communiste visent à mettre en place le pouvoir régional, à respecter l'autonomie de gestion des entreprises ou des professions ; à exiger des services de l'Etat qu'ils jouent leur rôle ; à assurer la participation des usagers et des associations de défense du cadre de vie.

Par ses votes et sa délibération, l'Assemblée régionale décide. A ses côtés, est créée une commission consultative de coordination des transports qui, par sa composition, est un lieu permanent de concertation.

Le plan régional des transports est élaboré en étroite concertation avec les départements et les collectivités locales.

La région négocie avec les entreprises et les professions les conditions de mise en œuvre des décisions qui sont prises.

III. — LA QUESTION FINANCIÈRE

Il est absolument contradictoire de parler de service public et de rechercher l'équilibre financier dans le cadre étroit des comptes des entreprises de transports, en cherchant un surcroît de recettes par l'augmentation des tarifs et des impôts locaux.

La notion même de service public — et l'organisation des transports dans une agglomération de 10.000.000 d'habitants ne peut être envisagée autrement — implique la prise en compte des aspects sociaux et donc de la rentabilité sociale du système, d'où trois implications fondamentales.

L'extrême fréquence des déplacements intercommunaux et inter-départementaux fait du système des transports une pièce maîtresse de la vie économique régionale.

Cette organisation régionale du marché du travail fait des entreprises, des administrations et des centres commerciaux les principaux bénéficiaires des travaux d'équipement en matière de transports. C'est donc à eux qu'il en revient la responsabilité financière.

Le parti communiste refuse tout nouvel équilibre du budget des transports qui serait fondé sur une augmentation de la part des usagers.

La responsabilité de l'urbanisme ségréatif qui a conduit à l'accroissement et à l'allongement des migrations alternantes ne saurait être imputée aux travailleurs. Ce serait les frapper deux fois, les condamner à l'éloignement et leur faire payer cette situation.

C'est pourquoi, la première ressource doit être une taxe assise sur la masse salariale pour les entreprises et les administrations, sur le chiffre d'affaires pour les super et hypermarchés, les grandes surfaces et les grands magasins. Le principe en existe déjà avec le versement transport.

Les entreprises de la région parisienne paient en taxes diverses, y compris celles grevant la circulation des véhicules utilitaires, 28 % du coût général des transports dans la région parisienne. Il est clair que cette situation ne correspond nullement au service qui leur est ainsi rendu : on peut déjà estimer à au moins 60 % la part du coût des transports imputable aux déplacements pour motif domicile-travail et affaires.

Il s'ensuit, de plus, que les cartes d'abonnement doivent être payées par le patronat.

La deuxième grande ressource doit être une dotation globale de l'Etat. Cette dotation se justifie à plusieurs titres :

1. elle entre dans le cadre d'une plus juste répartition entre l'Etat, d'une part, les régions et les collectivités locales, d'autre part, des ressources fiscales nationales ;

2. elle concrétise l'intervention de l'Etat pour la part d'intérêt national que comporte tout réseau de transports ou de circulation quel que soit son niveau d'importance.

Cette dotation doit à la fois permettre de résoudre des besoins sociaux et économiques et de combler le retard pris.

Cette dotation se justifie enfin par le rôle de région-capitale que joue la région d'Ile-de-France.

A ce titre, les transports parisiens ont une dimension nationale et une dimension spécifique.

Dans aucune autre région, le phénomène de migrations alternantes n'atteint une telle ampleur. Nulle part, il n'a une dimension proprement régionale.

Ces migrations résultent du gigantisme de la région d'Ile-de-France ; dans cette situation qui a pour cause un aménagement du territoire fondé sur la spéculation foncière et immobilière, l'Etat a une responsabilité évidente.

Il convient de souligner, qu'en l'occurrence, la campagne visant à opposer Paris et les agglomérations de province ne correspond en rien à la réalité.

L'Etat perçoit 85 % des recettes fiscales directes versées par les habitants de la région parisienne, alors qu'il ne participe que pour moins de 30 % au financement des équipements collectifs de transports.

En 1974, le produit des taxes spécifiques (non compris la T.V.A. sur les véhicules), grevant les transports routiers en région parisienne, s'est élevé à 3,9 milliards de francs, alors que l'Etat n'a dépensé pour l'ensemble des transports que 2,3 milliards de francs.

Enfin il est impératif de bloquer à leur niveau actuel le prix des transports en commun.

En effet, les Parisiens paient très cher pour leurs déplacements, car non seulement les différents modes de transport sont chers, mais le plus souvent, les Parisiens doivent en combiner l'utilisation pour se rendre de leur domicile à leur travail.

Il n'est pas rare que les habitants de grande couronne se voient contraints à l'utilisation de l'automobile et des transports en commun, avec en prime l'abonnement dans un parc de stationnement.

Par ailleurs, il pourrait y avoir près de 50.000 personnes qui, quotidiennement, effectuent — le plus souvent par le train — le trajet domicile-lieu de travail, ces deux points étant distants de plus de 75 kilomètres.

Les salariés, dans ce cas, ne bénéficient pas à l'heure actuelle de la carte hebdomadaire de travail — délivrée pour des distances inférieures à 75 kilomètres -- et payent le tarif commercial S.N.C.F. Cela est d'autant plus inadmissible que les employeurs de ces travailleurs payent le versement transport.

Il en résulte des dépenses de transport qui pèsent lourdement sur le budget des familles et des salariés.

Ces transports sont d'autant plus chers qu'ils restent, malgré les efforts de modernisation, marqués par la pénibilité.

L'augmentation des frais de fonctionnement doit donc être couverte pour une longue période de façon conjointe par l'Etat et les entreprises de la région.

Ces dispositions créeront les conditions d'un désengagement progressif des collectivités locales dans la couverture du déficit.

Sur les mêmes principes doit être fondée la politique d'investissement : le refus de la hausse des impôts locaux et régionaux implique une dotation accrue de l'Etat, contrepartie comme il a été souligné de ses responsabilités.

Il ne peut être question d'accepter des transferts de charge de l'Etat sur la région.

L'Etat doit, de plus, accorder à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P., entreprises sur lesquelles il exerce sa tutelle, les moyens financiers, en particulier des possibilités d'emprunt, à la hauteur des exigences de développement et de modernisation du réseau.

L'ensemble de ces propositions doit être mis en œuvre pour concourir à la réalisation d'un plan ambitieux de développement et de modernisation des transports en commun et d'adaptation du réseau routier.

Ce plan de dix ans, assorti des financements permettant sa réalisation sans à-coups, élaboré dans la concertation la plus large, doit permettre une amélioration sensible des conditions de déplacement dans la région d'Ile-de-France.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

Les compétences en matière de transports des institutions régionales.

Article premier.

La région est une collectivité territoriale.

Elle définit l'ensemble de la politique des transports en commun et de la circulation.

Elle assure et coordonne l'exploitation des différents réseaux.

La compétence de la région s'étend aux réseaux de transports en commun (surfaces et souterrains) ; aux routes d'intérêt régional, aux taxis.

Sa compétence s'étend à l'ensemble du territoire régional. Des conventions pourront être passées pour des zones hors région, particulièrement affectées par des migrations professionnelles vers la région parisienne.

Art. 2.

Le conseil régional, assemblée élue au suffrage universel direct et proportionnel, arrête le plan de développement des transports régionaux et de la circulation, après avoir reçu l'avis de la commission de coordination des transports.

Il définit les conditions générales de l'exploitation des réseaux, les conditions d'exploitation financière des réseaux de transports en commun, et des parcs de stationnement d'intérêts régionaux. Le conseil régional arrête le budget global des transports et de la circulation, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Art. 3.

Il est créé une commission de coordination des transports.

Cette commission, placée sous l'autorité de l'assemblée régionale, est chargée de proposer à l'assemblée régionale les orientations de la politique des transports.

La commission des transports propose :

- le plan de développement des transports (plan de dix à quinze ans) ;
- le budget annuel des transports régionaux ;
- les critères d'exploitation ;
- la politique tarifaire.

Art. 4.

La commission de coordination des transports est par sa composition le lieu de la consultation permanente de tous les intéressés.

Elle est composée de membres élus représentant le conseil régional et de représentants du Comité économique et social ;

- des représentants des entreprises et des professions des transports ;
- des représentants des usagers, des associations de défense de l'environnement, des personnels des sociétés de transports et de l'équipement ;
- des représentants de chaque département et de la ville de Paris.

Art. 5.

La politique des transports et de la circulation est élaborée en étroite concertation avec les départements et les collectivités locales.

Art. 6.

Dans le respect de l'autonomie de gestion des entreprises de transport (S.N.C.F., R.A.T.P.), dans le respect des statuts et des droits des personnels de ces entreprises, dans le respect des prérogatives des organisations professionnelles (taxis) et dans le cadre des attributions des services de l'Etat (services de l'équipement, de la police des routes), la région passe des conventions pour la mise en œuvre de la politique qu'elle a arrêtée (cahier des charges et cahier d'exploitation).

Les compétences de la R.A.T.P. sont étendues à l'ensemble de la région Ile-de-France.

CHAPITRE II

Le financement des transports en commun et des réseaux routiers.

Art. 7.

Les travaux d'extension des réseaux sont financés par :

- 1° une subvention d'équipement de l'Etat.
- 2° une participation de la région.

Les parts respectives de l'Etat et de la région sont calculées afin d'éviter d'entraîner une nouvelle augmentation des impôts régionaux.

3° un autofinancement des entreprises de transports : à cette fin il est attribué à la R.A.T.P. et à la S.N.C.F. des subventions d'équipement destinées à financer la part des dépenses de maintien de potentiel pour laquelle les entreprises ne disposent actuellement d'aucune ressource.

4° éventuellement par le reliquat des sommes perçues au titre du versement transport et des taxes sur les chiffres d'affaires des établissements commerciaux visés à l'article suivant.

Art. 8.

Les dépenses de fonctionnement des réseaux de transports en commun sont couvertes par :

- 1° la participation des usagers qui est bloquée à son niveau à la date du 15 juin 1980.
- 2° le versement transport prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 modifiée.

Ce versement transport est étendu à l'ensemble de la région d'Ile-de-France.

3° une taxe sur le chiffre d'affaires des hypermarchés, supermarchés, grands magasins et magasins populaires.

- 4° une dotation de l'Etat.

L'augmentation des dotations de l'Etat ainsi que la participation des employeurs permettront une réduction progressive jusqu'à l'extinction de la participation des départements.

Sont compris dans les dépenses de fonctionnement :

— les frais de gestion et d'entretien des parcs de stationnement régionaux ;

— les frais de fonctionnement de la commission de coordination des transports.

Art. 9.

En ce qui concerne le réseau routier, le principe de cofinancement Etat — collectivités locales — région est la règle. La part des collectivités locales est bloquée à son niveau actuel. Les dépenses d'entretien du réseau incombent à l'Etat.

Art. 10.

L'article L. 142-3 du Code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 142-3 — Une prime spéciale uniforme mensuelle de transport est allouée aux salariés employés dans les entreprises des professions prévues à l'article L. 142-2

« Cette prime est égale au montant de la carte orange pour les salariés domiciliés dans la zone d'application de celle-ci, ou au montant de la carte hebdomadaire de travail prévue à l'article 7 de la loi du 29 octobre 1921, pour les autres salariés.

« Le montant de la prime est égal au prix du titre de transport visé ci-dessus, payé par le salarié. »

Art. 11.

Pour bénéficier de l'abonnement hebdomadaire de travail prévu par la loi du 29 octobre 1921, il n'y a plus de limite de distance entre le domicile et le lieu de travail.

Art. 12.

Les provisions pour reconstitution de gisement, prévues à l'article 39 *ter* du Code général des impôts, sont réintégrées dans le bénéfice imposable.