

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1973.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun,

Par Mlle Irma RAPUZZI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 447, 460 et in-8° 22.

Sénat : 324, 338 (1972-1973).

Transports urbains. — Communes - Etablissements publics - Employeurs.

Mesdames, Messieurs,

Depuis de nombreuses années, l'exploitation des transports publics urbains soulève de difficiles problèmes financiers. Le transport en commun de voyageurs à l'intérieur ou dans la périphérie des agglomérations se présente, en effet, comme une activité pratiquement non rentable.

D'une part, il s'agit d'une industrie nécessitant une main-d'œuvre importante dont le coût fatalement ne cesse de croître, d'autre part, pour de nombreux motifs d'ordre économique, social ou politique, les tarifs n'ont pu, en règle générale, être réajustés dans la même proportion que l'augmentation du coût de la vie. En outre, la possibilité de développer la productivité dans les transports en commun se trouve limitée par l'aggravation des conditions de la circulation urbaine qui, souvent, non seulement empêche toute amélioration dans ce domaine mais provoque même une réduction de la vitesse de circulation des véhicules et, partant, une augmentation des dépenses d'exploitation. Enfin, les transports urbains doivent assurer un service public soumis à des contraintes particulièrement onéreuses, notamment en raison de l'existence de fortes pointes de trafic.

De ce fait, les exploitations urbaines de transports en commun, quelle que soit du reste la forme juridique de ces exploitations : régie ou concession, se trouvent le plus souvent fortement déficitaires. Pour assurer la survie d'entreprises indispensables à la vie de leurs habitants, les collectivités intéressées sont donc obligées de consentir des sacrifices financiers parfois considérables.

Cette situation, particulièrement critique dans la région parisienne, a amené depuis longtemps l'Etat à participer, pour des sommes très importantes, au déficit des transports en commun. En revanche, dans les villes de province, ce sont jusqu'à présent les collectivités locales qui, sans aide du budget général, ont été obligées de faire face à des déficits sans cesse croissants.

Mais il est apparu que les subventions publiques ne pouvaient, à elles seules, résoudre indéfiniment la question et que d'autres sources de financement devaient être trouvées. En ce qui concerne la région parisienne, une loi du 12 juillet 1971 a prévu qu'indépendamment des contributions du budget général et des collectivités locales, une participation serait demandée aux employeurs de main-d'œuvre en vue de la couverture d'une fraction des charges d'exploitation et d'investissements des transports en commun. Cette participation trouve sa justification dans le fait que ces employeurs bénéficient indirectement des services de transports en commun puisque ces services permettent aux salariés de gagner leur lieu de travail.

L'extension de la participation dont il s'agit aux entreprises situées dans les villes de province a été demandée à diverses reprises compte tenu, notamment, des charges que les collectivités locales intéressées doivent supporter lorsqu'elles se trouvent obligées de développer sur leur territoire des infrastructures de transport pour faire face aux besoins d'une population sans cesse croissante. Or, ces nouveaux investissements sont souvent d'un coût considérable.

Pour ne citer que quelques exemples, rappelons que les principaux projets retenus en ce domaine par le VI^e Plan ont trait notamment à la réalisation de lignes de métro dans les agglomérations de Lyon et de Marseille ainsi qu'à l'expérimentation de divers autres systèmes de transport en site propre dans plusieurs localités, notamment dans l'agglomération lilloise.

*
* *

Le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui a pour objet de répondre, dans une certaine mesure, aux préoccupations que les élus locaux éprouvent en la matière.

Dans ses grandes lignes, ce texte est analogue à la loi du 12 juillet 1971 concernant la région parisienne. Nous en résumerons ci-après les principaux points.

1° Dans certaines agglomérations très importantes, les employeurs occupant plus de neuf salariés, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif,

pourront être, par décision des assemblées locales compétentes, assujettis à un versement destiné au financement des transports en commun. Les agglomérations visées seront soit des communes, soit des communautés urbaines, soit des districts ou des syndicats de collectivités locales.

L'importance de l'agglomération retenue pour l'application de cette mesure était, dans le projet initialement déposé par le Gouvernement, fonction d'un seuil de population déterminé par décret. Lors du débat devant l'Assemblée Nationale, le texte a été modifié sur ce point et le seuil fixé à 300.000 habitants (1), cette limite pouvant être abaissée par décret.

2° Ce versement, qui serait assis sur les salaires plafonnés de la Sécurité sociale, serait perçu au taux maximum de 1 %, maximum pouvant être porté à 1,5 % dans le cas où la commune ou l'établissement public intéressé aurait décidé de réaliser une infrastructure de transports collectifs et obtenu pour ce faire une subvention de l'Etat.

3° Le versement dont il s'agit devrait être affecté au financement de certaines dépenses énumérées dans le projet. Ces dépenses sont les suivantes :

— la compensation intégrale des réductions de tarifs consenties aux usagers des transports publics. Le texte déposé par le Gouvernement limitait cette compensation aux réductions accordées aux seuls salariés ; elle a été étendue, lors du débat devant l'Assemblée Nationale, à l'ensemble des réductions dont peuvent bénéficier les usagers ;

— le financement des investissements spécifiques relatifs aux transports collectifs. Lors de la discussion devant l'Assemblée Nationale, il a été précisé par voie d'amendement qu'il s'agissait des investissements nouveaux ou en cours de réalisation, et notamment des nouveaux modes de transport en sites propres ;

— l'octroi aux entreprises de transport collectif de contributions versées en vue de l'amélioration, de la réorganisation ou de l'extension de leurs services dans le cadre des conventions passées à cet effet avec l'autorité concédante.

(1) Les douze agglomérations intéressées seraient celles de Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Rouen, Toulon, Strasbourg, Grenoble, Saint-Etienne.

4° Le montant des versements serait remboursé :

— aux employeurs qui justifient assurer le logement permanent de leur personnel sur les lieux de travail ou assurer intégralement leur transport ;

— aux employeurs pour ceux de leurs salariés employés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des villes nouvelles ou de certaines zones d'activité industrielle ou commerciale.

*
* *

Votre Commission des Finances a tout d'abord pris acte de ce que le projet qui nous est présenté constituait sinon une solution définitive aux problèmes financiers posés par l'exploitation, le développement et l'amélioration des transports urbains de voyageurs en province, du moins un net progrès par rapport à la situation actuelle.

Lors de la discussion des différents articles, deux points ont retenu particulièrement l'attention de la commission.

En premier lieu, MM. Pierre Brousse et Coudé du Foresto ont évoqué, à propos de l'article premier, la question de caractère facultatif ou obligatoire de la création d'un versement à la charge des employeurs dans certaines villes de province. Ils se sont demandé, en effet, si compte tenu notamment du précédent de la région parisienne, il ne serait pas opportun de rendre l'institution de ce versement obligatoire pour assurer une égalité entre les différentes agglomérations intéressées et lorsqu'il s'agit de communautés urbaines pour éviter des divergences de vue entre les représentants des diverses communes intéressées.

Toutefois, il est apparu, en sens contraire, à un certain nombre de commissaires que la solution proposée par le projet de loi, c'est-à-dire la liberté laissée aux collectivités concernées d'instituer ou non le versement, était parfaitement concordante avec le principe de l'autonomie des collectivités locales et la notion de responsabilité des administrateurs locaux.

Le second point ayant donné lieu à un débat approfondi a été la répartition du produit du versement des employeurs. M. Monory, notamment, aurait souhaité que le texte du projet réserve expres-

sément la majeure partie des ressources à provenir du versement au financement d'infrastructures nouvelles, la compensation des pertes de recettes dues à l'existence de tarifs réduits ne devant représenter qu'un accessoire.

Au cours de la discussion il est apparu qu'une telle disposition serait trop rigide car elle ne permettrait pas de tenir compte des situations particulières qui peuvent exister sur le plan local. D'autre part, elle serait contraire à la notion de responsabilité des administrateurs locaux que nous avons évoquée plus haut. Enfin, elle serait de peu d'intérêt sur le plan pratique. En effet, les collectivités doivent couvrir, avec leurs ressources propres, c'est-à-dire, en définitive, « les centimes », le déficit de leurs transports urbains, que ce déficit provienne de l'exploitation proprement dite, et notamment des pertes de recettes dues aux tarifs réduits, ou des charges financières résultant des emprunts émis pour financer leurs investissements.

Ce qui importe, en définitive, c'est d'alléger la charge qu'ont à supporter les budgets locaux du fait des transports urbains ; et le soin de répartir cet allègement entre les différents postes du budget des entreprises de transport semble devoir être laissé aux autorités locales.

Enfin M. Armengaud a attiré l'attention sur la nécessité de s'assurer que du point de vue comptable l'affectation des recettes à provenir du versement dont il s'agit serait effectuée correctement.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent votre Commission des Finances émet un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi dans le texte voté en première lecture par l'Assemblée Nationale.