

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2015

PROPOSITION DE LOI

*permettant de **maintenir et de développer sur l'ensemble du territoire national une offre de transport ferroviaire régional de qualité,***

PRÉSENTÉE

Par Mmes Évelyne DIDIER, Marie-France BEAUFILS, M. Jean-Pierre BOSINO, Mmes Cécile CUKIERMAN, Laurence COHEN, MM. Michel LE SCOUARNEC, Patrick ABATE, Mme Éliane ASSASSI, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, M. Pierre LAURENT, Mme Christine PRUNAUD, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La question du droit à la mobilité est aujourd'hui centrale dans nos sociétés hyper connectées, où les lieux de vie et les lieux de travail sont de plus en plus éloignés les uns des autres. Cette situation induit pour les pouvoirs publics une responsabilité accrue en termes de politique de service public de transports de voyageurs.

Depuis 2002, les régions assument cette compétence pour les transports d'intérêt régional, soit principalement l'offre de trains express régionaux (TER).

Si l'on pouvait s'inquiéter, à juste titre, du risque d'éclatement du service public national de transport et de la fin de l'unité de réseau ferroviaire, l'expérience a montré que les régions ont su assumer cette compétence en assurant un nouveau dynamisme. Ainsi, la fréquence n'a cessé d'être renforcée et les usagers ont été de plus en plus nombreux.

Cet engagement des régions a nécessité et nécessite toujours des budgets conséquents. Le budget transport est ainsi passé, au fil des années, au premier plan du budget général de la collectivité dans de nombreuses régions.

Or celles-ci dépendent, pour la quasi-totalité de leurs ressources, des moyens que l'État consent à leur attribuer, moyens qui ont une forte tendance à diminuer dans le cadre de politiques d'austérité initiées par la droite et poursuivies par le gouvernement actuel.

L'accentuation des baisses de dotations pénalisent l'ensemble des politiques publiques menées par les collectivités, et donc surtout les politiques de transport.

Il est ainsi particulièrement incohérent de la part du gouvernement actuel de promouvoir plus de décentralisation mais en octroyant toujours moins de ressources aux collectivités pour assumer de nouvelles compétences. Cette logique les contraint soit à diminuer l'offre de services faute de moyens, soit à confier son exécution au privé. En tout état de cause, une telle situation laisse présager une dégradation du service public

national et local. Les auteurs de cette proposition de loi demandent donc prioritairement l'arrêt des baisses de dotations et des politiques d'austérité.

De plus, les projets de lois récemment adoptés créent des difficultés nouvelles en bouleversant totalement le contexte institutionnel et organisationnel du service de transport ferroviaire.

La loi NOTRe (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) confie aux nouvelles régions la totalité de la responsabilité concernant le transport interurbain tout en renforçant le rôle des intercommunalités, autorité organisatrice de mobilité, responsable sur leur périmètre de l'ensemble des modes de transports, y compris des transports ferroviaires.

Cette loi a également étendu de manière significative le périmètre des régions : en passant de 22 à 13, l'échelon régional gagne en puissance et en autonomie, au détriment de l'unité nationale.

En parallèle, le rapport « trains d'équilibre du Territoire : agir pour l'avenir », remis à l'automne dernier par le député Philippe DURON au secrétaire d'État aux transports, préconise de confier aux régions certaines lignes auparavant assumées par l'État.

Au fond, on assiste à une hyper-régionalisation de l'ensemble de l'offre de transport ferroviaire hors TGV qui laisse craindre une grande disparité territoriale et l'abandon d'un certain nombre de lignes, menaçant ainsi l'idée même d'un service public national. Pourtant, le transport public de voyageurs par voie ferrée est bien un service public national, et cela a justifié jusqu'à aujourd'hui le monopole de la SNCF sur l'ensemble du territoire.

L'État doit donc prendre toutes ses responsabilités et assurer, au travers de son contrat d'objectif avec la SNCF, le maintien d'un maillage de l'ensemble du territoire.

La loi « Macron » (loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques), qui engage l'ouverture à la concurrence de lignes d'autocars interurbaines régulières, porte, quant à elle, un coup brutal aux politiques mises en œuvre par les régions et particulièrement à l'offre ferroviaire. En effet, les TER vont subir une concurrence frontale, menaçant directement l'équilibre déjà précaire de ces lignes.

Par conséquent, dans le contexte financier actuel, il est fort à craindre que de nombreuses lignes TER seront, *in fine*, remplacées par des bus puisque les régions auront le choix entre offre routière et offre ferroviaire.

Loin des objectifs d'un opérateur de transport intégré, au service de l'intérêt général et donc de la transition écologique, la SNCF organise dans ce cadre sa propre concurrence à travers sa filiale de bus.

Cette politique menée par une entreprise publique est inacceptable alors même que la COP 21 doit se tenir dans quelques semaines. En effet, les transports sont responsables de 14 % des émissions de gaz à effet de serre, les pouvoirs publics ont ici une forte responsabilité afin de favoriser le rail à la route.

Cette proposition de loi vise donc à proposer des mesures de nature à donner les moyens aux régions de développer des transports ferroviaires de qualité, au service des territoires et des usagers, tout en s'appuyant sur les réseaux existants.

L'article premier revient sur les dispositions d'ouverture à la concurrence des lignes d'autobus portées par la loi « Macron ». En effet, la suppression de ces dispositions au sein du code des transports est une condition indispensable pour donner un avenir aux transports ferroviaires régionaux. Avenir nécessaire pour des raisons écologiques et structurelles d'aménagement de territoire, le chemin de fer participant depuis longtemps au maillage du territoire.

L'article 2 préconise la généralisation du versement transport au niveau régional. Il convient en effet de garantir aux régions, dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, de nouvelles ressources notamment pour développer le système ferroviaire régional.

Certes, le financement public, par le biais de dotations, est fondamental ; les sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen n'ont d'ailleurs eu de cesse de rappeler que la dette du système ferroviaire obérait clairement ses capacités de développement en appelant à une reprise de la dette par l'État, comme cela a été fait en Allemagne. Les sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen ont également manifesté leurs inquiétudes sur le financement pérenne de l'agence de financement des infrastructures de transport de France, largement remis en cause par la privatisation des autoroutes et la suppression de l'écotaxe.

Mais, en dehors de ces considérants nationaux, il semble juste que les entreprises, qui bénéficient pour leurs salariés et leurs clients de bonnes conditions de mobilité, s'engagent elles aussi.

Or, loin de renforcer la contribution des entreprises au service public de transport, le gouvernement vient d'annoncer sa volonté de remonter de 9 à 11 salariés le seuil déclenchant le versement transport acquitté par les entreprises, dans l'article 4 du projet de loi de finances pour 2016. La perte pour le service public a d'ores et déjà été chiffrée à 500 millions d'euros, dont 235 millions pour la seule Ile-de-France. Une telle situation est inacceptable même si une compensation a été promise.

Aujourd'hui, seules les autorités organisatrices de mobilité et la région Île-de-France, dans le cadre du syndicat des transports d'Ile-de-France, bénéficient de l'apport du versement transport. Cette situation doit évoluer et être généralisée à l'ensemble des régions alors même que leurs compétences en matière de transport ont été confirmées.

Ainsi, malgré la refonte des compétences engagée par la loi NOTRe qui renforce le poids des intercommunalité et des métropoles, requalifiant les notions de transports urbains et non urbains, les régions n'en demeurent pas moins compétentes en matière de TER, voire de trains d'équilibre du territoire (TET) si elles en récupèrent pour partie la responsabilité comme le préconise le rapport Duron.

À travers la mise en place d'un versement transport régional, elles bénéficieraient alors d'une ressource propre, pérenne et dynamique qui, aux côtés des dotations de l'État et des ressources de la billettique, contribuerait à financer le fonctionnement et les investissements des transports de voyageurs d'intérêt régional.

Cette ressource se révèle indispensable pour permettre aux régions de répondre à certains besoins comme le renouvellement du matériel ferroviaire et d'améliorer l'offre de transport collectif de voyageurs.

Cette proposition va également dans le sens de la transition écologique en donnant les moyens aux régions de mener une politique ferroviaire ambitieuse à l'échelle de leur territoire.

Concrètement, l'instauration du versement transport régional se traduirait par un taux régional plafonné à 0,3 %, sur les zones hors périmètre de transport urbain, devenu ressort territorial de l'autorité organisatrice de mobilité, et un taux additionnel au versement transport existant dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de mobilité, plafonné à 0,2 %.

Lors de la discussion sur le projet de loi ferroviaire, une autre version de ce versement transport avait été adoptée : un versement interstitiel, donc uniquement hors zone du ressort de l'autorité organisatrice de mobilité,

permettant de générer 450 millions de ressources. Le Gouvernement a fait le choix de supprimer cette mesure dans la loi de finances 2015. Mais ici, le choix d'une taxe additionnelle, plutôt qu'interstitielle, permet d'assurer la péréquation nécessaire au niveau de l'ensemble d'un même territoire régional, bénéficiant d'une offre cohérente et interconnectée, la région étant cheffe de file de l'intermodalité. Cette proposition de taux additionnel s'explique également par la montée en puissance des intercommunalités et des métropoles, autorités organisatrices de mobilité, qui conduiront de fait à la rétraction des zones interstitielles.

Le versement transport régional serait mis en œuvre par délibération du conseil régional et son produit serait affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports de voyageurs régionaux. Les estimations dont nous disposons montrent que, sur la base d'une telle taxation, la ressource potentielle s'élèverait à un peu plus de 850 millions d'euros.

L'**article 3** tend à appliquer aux transports publics urbains et interurbains de voyageurs, notamment aux transports publics soumis à des obligations de service public comme le TER et le TET, le taux dévolu aux produits de première nécessité, soit 5,5 %, en considération de leur rôle social essentiel et de leur contribution à la réalisation des objectifs de transition énergétique. Un tel taux allègerait également la facture pour les régions et les intercommunalités.

L'**article 4**, enfin, constitue le gage financier.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

- ① I. – La section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports est abrogée.
- ② II. – Le code des transports est ainsi modifié :
- ③ 1° Au début du I de l'article L. 1112-2, les mots : « Pour les services de transport ne relevant pas des services de transport librement organisés prévus aux articles L. 3111-17 et suivants, » sont supprimés ;
- ④ 2° Au début du premier alinéa du I de l'article L. 1112-2-1, les mots : « Pour les services de transport ne relevant pas des services de transport librement organisés prévus aux articles L. 3111-17 et suivants, » sont supprimés ;
- ⑤ 3° À l'article L. 1221-3, la référence : « , L. 3111-17 » est supprimée ;
- ⑥ 4° Au début de la première phrase du premier alinéa des articles L. 3111-1 et L. 3111-2, les mots : « Sans préjudice des articles L. 3111-17 et L. 3421-2, » sont supprimés ;
- ⑦ 5° À la première phrase de l'article L. 3111-3, les références : « des articles L. 3111-17 et L. 3421-2 » sont remplacées par la référence : « de l'article L. 3421-2 » ;
- ⑧ 6° L'article L. 3421-2 est ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 3421-2.* – L'État peut autoriser, pour une durée déterminée, les entreprises de transport public routier de personnes à assurer des dessertes intérieures régulières d'intérêt national, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs, à condition que l'objet principal de ce service soit le transport de voyageurs entre des arrêts situés dans des États différents.
- ⑩ « L'État peut limiter ou, le cas échéant, interdire ces dessertes intérieures si la condition précitée n'est pas remplie ou si leur existence compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport de personnes. Il peut être saisi à cette fin par une collectivité intéressée.

- ⑪ « Les dispositions du présent article sont applicables en région Île-de-France.
- ⑫ « Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 3421-10 fixe les conditions d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transport concernées sont consultées. » ;
- ⑬ 7° À l'article L. 3451-2, les références : « , 5° ou 6° » sont remplacées par la référence : « et 5° » ;
- ⑭ 8° À l'article L. 3452-5-1, les mots : « établi en France » sont remplacés par le mot : « résident » ;
- ⑮ 9° L'article L. 3452-6 est ainsi modifié :
- ⑯ a) La première phrase du 5° est ainsi modifiée :
- ⑰ – les mots : « établie en France » est remplacé, deux fois, par le mot : « résidente » ;
- ⑱ – les mots : « ou réguliers » sont supprimés ;
- ⑲ b) Le 6° est abrogé ;
- ⑳ 10° L'article L. 3452-7 est ainsi modifié :
- ㉑ a) Les mots : « établie en France » sont remplacés, deux fois, par le mot : « résidente » ;
- ㉒ b) Les mots « ou réguliers » sont supprimés ;
- ㉓ c) Après la référence : « L. 3421-1 », est insérée la référence : « et L. 3421-3 » ;
- ㉔ 11° L'article L. 3452-8 est ainsi rédigé :
- ㉕ « *Art. L. 3452-8.* – Est puni de 15 000 € d'amende le fait pour l'entreprise ayant commandé des prestations de cabotage routier de marchandises de ne pas respecter les dispositions de l'article L. 3421-7. » ;
- ㉖ 12° L'article L. 3521-5 est abrogé ;
- ㉗ 13° L'article L. 3551-5 est ainsi rédigé :
- ㉘ « *Art. L. 3551-5.* – Le titre II du livre IV de la présente partie n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon. »

Article 2

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 3° du I de l'article L. 2333-64, il est inséré un 4° ainsi rédigé :
 - ③ « 4° Et dans une région, compétente pour l'organisation des transports régionaux de voyageurs. » ;
- ④ 2° À la fin de l'article L. 2333-66, les mots : « par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public » sont remplacés par les mots : « par délibération du conseil municipal, de l'organisme compétent de l'établissement public, ou du conseil régional » ;
- ⑤ 3° Le II de l'article L. 2333-67 est ainsi rétabli :
 - ⑥ « II. – Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil régional, hors région d'Île-de-France, dans la limite de :
 - ⑦ « 1° 0,20 % en complément du taux existant dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de mobilité ;
 - ⑧ « 2° 0,30 % dans les territoires situés hors du ressort territorial de l'autorité organisatrice de mobilité. »
- ⑨ 4° L'article L. 2333-68 est ainsi modifié :
 - ⑩ a) À la première et deuxième phrase, après le mot : « versement », sont insérés les mots : « mentionné au I de l'article L. 2333-67 » ;
 - ⑪ b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :
 - ⑫ « Le versement mentionné au II de l'article L. 2333-67 du présent code est affecté au financement des dépenses liées à l'organisation des transports régionaux. » ;
- ⑬ 5° L'article L. 2333-70 est ainsi modifié :
 - ⑭ a) Au premier alinéa du I, les mots : « ou de l'établissement public » sont remplacés par les mots : « , de l'établissement public ou de la région » ;
 - ⑮ b) Au premier alinéa du II, les mots : « ou établissements publics territorialement compétents » sont remplacés par les mots : « , établissements publics territorialement compétents ou régions » ;

- ⑫ c) Au deuxième alinéa du II, les mots : « aux communes ou aux établissements publics » sont supprimés ;
- ⑬ 6° À l'article L. 2333-71, les mots : « ou l'établissement public répartir » sont remplacés par les mots : « , l'établissement public et la région répartissent » ;
- ⑭ 7° À l'article L. 2333-74, les mots : « est habilité » sont remplacés par les mots : « et la région sont habilités » .

Article 3

- ① I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 278-0 *bis* est complété par un K ainsi rédigé :
- ③ « K. – Les transports publics urbains et interurbains réguliers de voyageurs » ;
- ④ 2° Le b *quater* de l'article 279 est complété par les mots : « à l'exclusion des transports publics urbains et réguliers de voyageurs pour lesquels la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit mentionné au premier alinéa de l'article 278-0 *bis* ».

Article 4

- ① I. – La perte de recettes qui résulte de l'application de la présente loi pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – La perte de recettes qui résulte de l'application de la présente loi pour l'État sont compensées, à due concurrence, par la baisse du taux de crédit d'impôt mentionné au III de l'article 244 quater C du code général des impôts.