

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1974.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 1975.

PROPOSITION DE LOI

tendant à assurer la priorité aux transports collectifs et un développement harmonieux des transports et de la circulation dans les agglomérations urbaines,

PRÉSENTÉE

Par M. Guy SCHMAUS, Mme Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. André AUBRY, Serge BOUCHENY, Fernand CHATELAIN, Georges COGNIOT, Jacques DUCLOS, Roger GAUDON, Raymond GUYOT, Mme Catherine LAGATU, MM. Fernand LEFORT, Louis NAMY, Louis TALAMONI, Léon DAVID, Paul JARGOT, Léandre LÉTOQUART, Hector VIRON

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 :* MM. André Aubry, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Raymond Guyot, Paul Jargot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létouquart, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

Transports urbains. — *Urbanisme - Collectivités locales - Etablissement public des transports en commun.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise de la société française a des répercussions particulièrement graves dans le domaine des transports et de la circulation dans les centres urbains.

Le pouvoir rend tout à tour l'augmentation du coût de l'énergie et l'automobile responsables de cette dégradation ; il voudrait, dans le cadre d'une austérité renforcée, faire accepter par les travailleurs et la population de nouvelles atteintes à leur niveau de vie et à leurs conditions de transport.

Or, la crise des transports est une réalité depuis des années. Elle trouve son origine dans la politique malthusienne du pouvoir sacrifiant délibérément le service public aux exigences de groupes industriels et financiers les plus puissants.

Les mauvaises conditions de circulation et de transport dans les grandes agglomérations urbaines affectent profondément le cadre de vie de millions de Français. Préjudiciables sur le plan économique, les conséquences en sont catastrophiques sur le plan humain.

Les travailleurs, privés en fait du libre choix de leurs lieux de résidence et de travail sont les premières victimes de cette situation. Les déplacements sont longs, pénibles et coûteux.

Ces difficultés imposent chaque jour à des millions de travailleurs des conditions déplorables de transport d'autant plus pénibles qu'elles viennent s'ajouter à la fatigue quotidienne d'une journée de travail.

En ce domaine, comme en tant d'autres, les intérêts vitaux des populations se heurtent aux seuls intérêts des monopoles et de leur pouvoir.

Le renchérissement du prix du carburant, dont le pouvoir actuel est largement responsable, rend urgent le développement des transports en commun. Une profonde remise en ordre du transport implique la prise en compte de certains facteurs : rapidité, confort des usagers, sécurité, économie, meilleures conditions de travail, qui sont indissociables de la notion bien comprise de service public.

Des solutions rapides s'imposent, et les nombreuses protestations et manifestations des usagers ont déjà permis d'obtenir quelques satisfactions dans ce domaine des transports.

Le parti communiste français et ses groupes parlementaires forment, dans le prolongement du programme commun de gouvernement, des propositions concrètes et réalistes visant l'intérêt commun des travailleurs et de la population.

I. — LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE SUBORDONNÉE AUX INTÉRÊTS DES MONOPOLES EST INCOMPATIBLE AVEC L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La crise des transports urbains est devenue une des formes caractéristiques de l'aggravation de l'exploitation des travailleurs par les grandes sociétés capitalistes.

Le souci du pouvoir n'est pas de répondre aux besoins de la population. Bien que depuis deux ans il ait récupéré à son compte le thème de la priorité aux transports en commun, le Gouvernement non seulement refuse de prendre les mesures financières qui permettraient de réaliser cet objectif, mais conduit une politique qui va tout à fait à l'inverse.

La tendance à une austérité encore plus draconienne est évidente depuis quelques mois.

La politique de redéploiement industriel du nouveau Président de la République entraîne un coup de frein brutal de tous les équipements sociaux. Il en résulte dans l'implantation des nouvelles infrastructures des transports des retards supplémentaires par rapport aux besoins. Dans la région parisienne l'expérience montre que même l'abandon des projets contestables de la voie express rive gauche et celui de l'aérotrain entre Cergy et La Défense n'apporte pas de crédits supplémentaires aux transports en commun.

— Niant dans les faits la notion de service public, l'Etat remet aux grandes sociétés privées une large part des secteurs d'activité des établissements publics (RATP, SNCF, Ponts et Chaussées).

Il s'oriente vers la privatisation de tous les secteurs rentables tels autoroutes à péage, exploitation privée des lignes urbaines, parkings privés construits avec les crédits publics, etc.

Non seulement l'Etat laisse empirer la situation, mais il en tire des profits non négligeables pour les monopoles.

— Les tarifs des transports en commun ont subi des augmentations injustifiées. Les impôts sur l'automobile se multiplient sous diverses formes et les ressources du fonds spécial d'investissement routier (FSIR) sont détournées.

— Le trait commun des réseaux de transports publics urbains est que les prix sont souvent prohibitifs pour un service de moindre qualité, peu pratiques, inconfortables. Leur gestion se traduit par un déficit important. Celui-ci tient pour une large part à la désaffection du public pour des moyens de transport ne répondant pas aux besoins. Les municipalités se voient contraintes d'octroyer des subventions toujours plus grandes.

— L'urbanisation actuelle permet avant tout aux grandes banques, aux promoteurs immobiliers, des spéculations et des plus-values foncières exorbitantes sur les terrains bâtis et non bâtis.



Poussé par la menace de saturation, le pouvoir a dû procéder ces dernières années à quelques aménagements de sa politique malthusienne des transports et envisager la réalisation de quelques équipements en négligeant bien souvent le cadre de vie des populations.

La loi du 12 juillet 1971 et la loi du 11 juillet 1973, respectivement pour la région parisienne et les agglomérations de plus de 300.000 habitants, ont institué un versement patronal destiné aux transports en commun.

On constate aujourd'hui que ces importantes ressources ne sont pas utilisées pour augmenter les investissements des transports en commun dans des proportions suffisantes, mais servent au contraire de prétexte à l'Etat pour réduire proportionnellement sa propre participation.

Comme les moyens proposés sont notoirement insuffisants, les transformations réalisées ou en cours sont toujours en retard sur les besoins qui croissent très vite. La priorité aux transports en commun, fréquemment rappelée en paroles, ne trouve pas sa traduction dans la réalité.

C'est ainsi qu'en 1975 il n'y aura pas d'effort financier supplémentaire pour les transports collectifs, le léger accroissement budgétaire constaté dans ce secteur correspondant seulement à la hausse des prix qui ne manque pas d'affecter gravement la réalisation des travaux en cours.

Le budget des transports est en réduction pour la région parisienne. Aucune amélioration n'est prévue. Au contraire, les travaux de modernisation et d'équipement seront freinés, les prolongations du métro en banlieue seront limitées au maximum, voire repoussées ou annulées. Sous couvert d'une nouvelle réglementation, le Gouvernement

s'apprête à augmenter les tarifs. La part prise par l'Etat dans la construction du métro à Lyon et à Marseille est largement insuffisante.

Avec 1975 s'achèvera le VI^e Plan dont on sait déjà qu'il se soldera, en matière de transports en commun, par un léger « manque à gagner » puisque, selon la RATP, les prévisions (pourtant modestes) ne seront réalisées qu'à 98 %.

Pour la voirie urbaine, dans la région parisienne le taux de réalisation du programme régional de développement d'équipement sera de l'ordre de 85 %.

Dans quinze ans, 3 Français sur 4 vivront dans les centres urbains et les grandes cités de plus de 200.000 habitants croîtront particulièrement vite. Or la spéculation foncière conduit à une urbanisation anarchique, rejette les habitations vers les périphéries, les emplois loin des domiciles, ce qui accroît le nombre et la durée des migrations alternantes.

Actuellement, 850.000 banlieusards viennent chaque jour à Paris, 1.900.000 actifs se déplacent chaque jour vers ou dans Paris.

Faute de crédits suffisants, la situation s'aggrave sans cesse. Elle ira en empirant, sans un changement complet de l'orientation actuelle. Une politique des transports radicalement nouvelle est indispensable.

II. — POUR UNE PRIORITÉ AU SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS ET DE LA CIRCULATION

— A la loi du profit, aux appétits sans frein des puissances d'argent, le parti communiste français oppose une politique sociale, moderne et démocratique pour un développement harmonieux des régions, assurant le bien-être de l'ensemble de la population.

— Pour une solution d'ensemble aux transports et à la circulation, il faut voir loin et grand. Le retard est énorme : il faut des crédits, des moyens importants. Les techniques existent pour des réalisations d'envergure dans des délais rapprochés. C'est la politique actuelle qu'il faut changer.

Il n'est pas d'urbanisation harmonieuse possible sans coordination étroite entre l'implantation de logements et d'emplois et les transports. Dans le cadre de sa politique nationale d'aménagement du territoire, un Gouvernement de gauche s'attachera donc, en liaison avec les collectivités locales de chaque agglomération importante et avec le concours de la population et de ses organisations représentatives, à l'établissement de plans cohérents d'urbanismes. La somme de

ces travaux donnera les bases pour l'établissement *d'un plan national pour le développement des transports urbains*. Le choix des moyens et des urgences sera fondé avant tout sur le critère des besoins de la population.

La rentabilité réelle ne peut s'apprécier que du seul point de vue des besoins sociaux. Il faut reconnaître pleinement aux transports urbains le caractère de service public d'intérêt national et leur accorder une part suffisante des ressources de la Nation. D'autant que l'évolution démographique et économique conduit à un développement considérable des besoins de déplacement.

Pour surmonter l'ensemble du retard légué par ce pouvoir, un certain temps sera nécessaire compte tenu du coût élevé des infrastructures à réaliser. Mais il est possible d'obtenir une amélioration très nette de la situation en quelques années seulement en consacrant aux transports la part des ressources nationales correspondant à l'importance sociale de ce problème. Dans toutes les agglomérations d'une certaine importance un plan de circulation à moyen terme sera établi.

L'action en matière de transports urbains doit être fondée sur cinq grandes options :

1° *L'organisation des transports urbains sera considérée comme un service public d'intérêt national.*

La rentabilité d'un tel service ne peut s'apprécier que du point de vue de la communauté concernée dans son ensemble par l'importance décisive des villes dans la vie économique de la Nation.

Les infrastructures et les équipements nécessaires à la circulation et aux transports seront financés par les collectivités publiques et principalement le budget de l'Etat. Les tarifs voyageurs des transports en commun fixés en vue de couvrir les seuls frais de fonctionnement seront ramenés à un niveau modeste.

La prime de transport accordée aux salariés de la région parisienne sera étendue à tous les salariés, y compris agricoles, sur le territoire national.

Dans la région parisienne, devrait être instituée une carte hebdomadaire unique des transports (métro-bus-train) valable pour toute la région et payée par les employeurs.

Sur l'ensemble de chacun des réseaux urbains, une tarification unique sera instaurée. Pour les retraités et économiquement faibles, ainsi que les jeunes durant le temps de la scolarité obligatoire et les soldats du contingent, le transport sera gratuit.

2° *L'effort principal doit porter sur le développement des transports en commun qui, par nature, sont les mieux adaptés aux déplacements urbains.*

Il sera mis un terme au phénomène actuel de désaffection pour les transports collectifs en remédiant à sa cause essentielle : service insuffisant et médiocre, coût trop élevé.

C'est la qualité supérieure des transports en commun qui conduira à la réduction de l'usage de l'automobile notamment dans les migrations alternantes.

Transports collectifs et transports individuels ne doivent pas être opposés. Ils sont complémentaires. On ne saurait ignorer le fait économique et social que constitue la voiture et il n'est pas question de pénaliser son utilisation.

Seule une conception globale, prenant en compte tous les aspects du problème permettra de trouver les solutions les mieux adaptées aux besoins complexes très diversifiés des villes.

3° *Dans chaque centre urbain, le réseau des transports en commun sera repensé au niveau de toute l'agglomération de la métropole régionale, de la région.*

Il sera modernisé, étendu et développé.

En règle générale, il est nécessaire de satisfaire à une double préoccupation. D'une part, un réseau rapide grande distance doit couvrir toute l'agglomération. D'autre part et en correspondance avec le premier, un réseau courte distance desservant toutes les concentrations de logements ou d'emplois doit être établi. Ce double réseau bénéficiera du maximum d'efficacité et de souplesse par l'utilisation coordonnée de tous les moyens existants (rail et route). Un soin particulier sera apporté à la fréquence et à la rapidité des transports aux heures de pointe. Les grandes possibilités offertes par le progrès technique et scientifique seront exploitées au maximum et la mise en œuvre des procédés nouveaux (aérotrain-turbotrain, etc.) sera accélérée. Les infrastructures spécialisées seront développées et le parc de véhicules renouvelé et modernisé.

L'utilisation par les transports collectifs d'emplacements réservés (site propre) sera largement développée y compris sur le réseau routier.

La voie ferrée offre des avantages importants. Les possibilités d'utiliser le réseau ferré SNCF existant pour la desserte des banlieues seront systématiquement utilisées. Dans les villes les plus importantes (Marseille, Lyon, etc.), la construction du métro sera rapidement menée à bien.

La desserte cadencée type métrolor et métrazur, sera utilisée au maximum pour les liaisons au plan régional.

Il faut également améliorer les conditions de la circulation automobile. La voiture et les transports collectifs ne s'opposent pas. Ils sont complémentaires. La congestion de la circulation est liée à l'accroissement incessant des migrations habitat-travail, conséquence d'une organisation urbaine souvent anarchique et aux multiples carences des transports collectifs. Il ne s'agit donc ni de rendre son utilisation actuelle responsable de la crise des transports, ni de prétendre, comme le fait le Gouvernement, que l'amélioration des transports en commun passe par des mesures contre la voiture.

Ce n'est pas en augmentant les amendes de stationnement, en majorant le prix de l'essence ou en instaurant le péage sur les autoroutes urbaines que l'on résoudra la carence des transports.

Un tel arsenal de mesures n'a qu'un but : empêcher les moins favorisés d'utiliser la voiture. Il faut au contraire permettre à chacun d'exercer son libre choix.

C'est pourquoi, grâce à une amélioration considérable des transports en commun, l'usage de la voiture devrait être orienté vers la prise en charge des déplacements autres que les déplacements habitat-travail.

Le réseau routier urbain sera aménagé et développé en liaison avec l'urbanisation nouvelle et la rénovation des villes.

La réglementation de la circulation et du stationnement visera à obtenir l'utilisation maximum du patrimoine existant et non à instaurer la sélection des usagers par l'argent.

La gratuité du stationnement et de la circulation sur l'ensemble du réseau routier public sera rétabli.

4° La gestion démocratique des transports urbains sera assurée dans chaque agglomération par un établissement public des transports en commun et de la circulation.

Cet organisme composé d'élus, de représentants des usagers de l'administration et des personnels aura la charge de diriger l'ensemble de la politique des transports et de la circulation. Cette autorité unique gèrera les ressources, coordonnera les différents services locaux concernés et dirigera les réalisations.

En règle générale, les transports en commun relèveront de sa gestion directe et les concessions au secteur privé seront revues dans cet esprit. En tout état de cause l'établissement public aura pour le moins un droit de contrôle sur le secteur privé des transports.

Un appareil technique national sera mis à la disposition de ces établissements qui leur permettra d'impulser les études et les recherches nécessaires et de s'opposer efficacement aux pratiques monopolistes des entreprises privées chargées de la réalisation des infrastructures.

5° *Ces propositions sont réalistes, les moyens de financement existent.*

Il convient principalement d'augmenter les crédits pris sur le budget de l'Etat.

Ce principe est juste, équitable et réaliste. D'une part 85 % de la masse des impôts directs et indirects vont à l'Etat. Mais celui-ci ne participe que pour 33 % au coût des équipements collectifs, le reste incombant aux collectivités locales.

C'est essentiellement par l'augmentation de ces crédits et sans accroître la contribution des collectivités locales que doit être couverte la plus grande part des dépenses.

Nous demandons que la part de l'Etat dans le financement des grands travaux soit notablement accrue, et que soit consacrée une plus grande partie des milliards prélevés par l'Etat sur les automobilistes à l'amélioration du réseau routier.

De 1971 à 1975, l'Etat aura prélevé 110 milliards sur les usagers de l'automobile (impôts sur les carburants, vignettes, etc., et sans compter la TVA sur l'achat et l'entretien des voitures). La seule taxe sur l'essence produira 79 milliards, or l'Etat n'affectera en 1975 que 22,5 % de son produit au Fonds spécial d'investissement routier.

Nous demandons, pour les années suivantes, son augmentation régulière jusqu'à 50 %.

— Le versement destiné aux transports en commun doit être porté à 2 % pour les entreprises industrielles et commerciales occupant plus de 500 salariés et sa perception autorisée sur tout le territoire national.

Il faut également assurer la révision des concessions de parkings et de garages construits avec des fonds publics. Les collectivités publiques doivent en recevoir une rémunération en rapport avec l'effort financier consenti ; elles devront en récupérer la pleine jouissance dans les plus brefs délais et mettre ces ouvrages à la disposition de tous les usagers.

Enfin il faut rechercher un allègement des coûts de réalisation des infrastructures par un contrôle strict des marchés, sans nuire à la qualité des ouvrages.

Il faut des moyens financiers à la mesure des exigences de la circulation et des transports.

Telles sont les considérations qui nous conduisent, Mesdames et Messieurs, à vous demander de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

I. — Principes d'orientation et gestion démocratique des transports urbains.

Article premier.

Le développement des transports en commun constitue une priorité. Les transports en commun sont un service public national qui doit assurer dans les meilleures conditions de confort et de rapidité le déplacement des usagers. Ils doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie et à l'animation des agglomérations. La notion de service public implique que la réalisation soit prise en charge par les ressources de la Nation.

La mise en place des infrastructures nécessaires à la croissance harmonieuse des transports en commun et de la circulation constitue un objectif prioritaire pour le budget de l'Etat.

La gestion démocratique des transports en commun et leur coordination avec la circulation impliquent une participation active des collectivités locales intéressées, des représentants du personnel et des usagers.

Art. 2.

Dans le délai d'un an suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement déposera un projet de loi-programme pour le développement national des transports urbains.

Ce projet sera établi sur la base des plans d'urbanisme mis au point en liaison avec les collectivités locales des agglomérations urbaines et les organisations représentatives de la population.

Le projet devra tenir compte des critères suivants :

- le choix des moyens et des urgences sera fondé par priorité sur les besoins de la population ;
- les plans d'urbanisme et de transports seront coordonnés, pour répondre à une double préoccupation. D'une part un réseau

rapide de transports grande distance doit couvrir toute l'agglomération et d'autre part en correspondance avec celui-ci, un réseau courte distance desservant les concentrations de logements ou d'emplois sera établi. Un soin particulier sera apporté à la fréquence et à la rapidité des transports aux heures de pointe.

Les transports collectifs en site propre seront développés.

Art. 3.

Les collectivités locales ont un rôle de maître d'œuvre en matière de transports en commun, notamment pour assurer la coordination des plans d'urbanisme et des plans de transports.

Elles assurent en particulier que :

- les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme permettent de réserver dans les agglomérations des possibilités de desserte du centre et de la périphérie ;
- les plans d'occupation des sols comprennent la réservation des emprises nécessaires à la réalisation des axes de transport ;
- les plans de circulation prennent en compte les axes de transport lors de l'établissement d'une réglementation de la circulation.

Art. 4.

Dans chaque commune ou agglomération urbaine, à la demande du ou des conseils municipaux intéressés, il est créé un établissement public des transports en commun et de la circulation chargé d'assurer la gestion démocratique des transports urbains.

Cet établissement public à caractère industriel et commercial est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Art. 5.

L'établissement public coordonne la politique des transports et de la circulation dans l'agglomération en accord avec les conseils municipaux et les conseils généraux intéressés.

Dans le cadre du plan national, il établit un programme de réalisation pour le développement des transports urbains.

Il recherche un allègement des coûts de réalisation des infrastructures par un contrôle strict des marchés.

Les concessions accordées au secteur privé des transports fonctionnent sous son autorité.

Art. 6.

Le conseil d'administration est composé pour moitié d'élus des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils régionaux intéressés, pour un quart de représentants des usagers, pour un quart de représentants des personnels. Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

Art. 7.

L'établissement public est chargé de gérer les ressources financières affectées aux transports et notamment :

- a) le produit du versement des employeurs destiné au financement des transports en commun ;
- b) les produits des emprunts ;
- c) les subventions de l'Etat ;
- d) une part du produit de la taxe sur les plus-values foncières.

II. — Dispositions financières.

Art. 8.

I. — A Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne et Val-d'Oise et dans les communes, communautés urbaines, districts ou syndicats de collectivités locales visés par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, sont assujetties à un versement destiné au financement de transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés.

II. — Le versement peut être rendu obligatoire dans toutes les autres communes, communautés urbaines, districts ou syndicats de collectivités locales possédant ou désirant créer un service public des transports en commun.

Art. 9.

Le versement est assis sur les salaires sans plafonnement payés aux salariés.

Art. 10.

Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration de l'établissement public.

Son taux est progressif jusqu'à 2 % des salaires définis à l'article 7 pour les assujettis employant entre 10 et 500 salariés. Il est de 2 % pour les entreprises industrielles et commerciales occupant plus de 500 salariés.

Art. 11.

Avant le 1^{er} mai 1975, le Gouvernement déposera un projet de loi tendant à instituer une taxe progressive sur les plus-values foncières.

III. — Dispositions relatives au service public.

Art. 12.

Les tarifs voyageurs des transports en commun sont fixés en vue de couvrir les seuls frais de fonctionnement.

Art. 13.

Dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi, une tarification unique sera instaurée sur l'ensemble de chacun des réseaux de transport urbains.

Dans la région parisienne sera instituée une carte hebdomadaire unique des transports valable pour toute la région et payée par les employeurs.

Art. 14.

Les dispositions des arrêtés interministériels des 28 septembre 1948 et 28 janvier 1950, celles des décrets n° 60-763 du 30 juillet 1960, n° 67-566 du 13 juillet 1967 et n° 70-89 du 30 janvier 1970, instituant dans la première zone de la région parisienne une prime men-

suelle de transport sont applicables sur l'ensemble du territoire national, à tous les salariés des entreprises privées ainsi qu'aux salariés des exploitations agricoles.

Art. 15.

Bénéficient de la gratuité sur l'ensemble des transports en commun urbains :

1° les personnes titulaires d'une pension de retraite d'assurance vieillesse ;

2° les personnes dont les ressources mensuelles sont inférieures au SMIC ;

3° les jeunes durant le temps de la scolarité obligatoire, les apprentis et les étudiants, les jeunes durant l'accomplissement du service national.

Art. 16.

La circulation et le stationnement sur l'ensemble du réseau routier et urbain sont gratuits.

Art. 17.

Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 18.

Un décret en Conseil d'Etat précisera en tant que de besoin les conditions d'application de la présente loi.