



N° 1242

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 septembre 2018.

PROPOSITION DE LOI

*visant à encourager la gratuité des transports collectifs urbains
et périurbains,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire,
à défaut de constitution d'une commission spéciale
dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, Alain BRUNEEL, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul
LECOQ, Marie-George BUFFET, Jean-Paul DUFRÈGNE, Elsa FAUCILLON,
Sébastien JUMEL, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis le milieu du XX^{ème} siècle, l'urbanisation a accompagné le développement de l'automobile comme moyen de déplacement privilégié. Les conséquences de ce fait de société sont multiples : un espace public urbain largement dévolu à la voiture en circulation et à l'arrêt, des décennies de croissance du trafic routier, un impact majeur sur la qualité de l'air, un déclin de l'attractivité des centres-villes au profit d'espaces commerciaux et de services à la périphérie, de nouvelles inégalités d'accès à la ville.

Depuis les années 1980, la prise de conscience des enjeux environnementaux, climatiques et sanitaires liés à l'explosion du trafic routier remet profondément en cause un modèle basé sur l'exclusivité de l'automobile. Cette prise de conscience conduit à proposer de nouvelles formes d'organisation des déplacements, avec une place centrale des transports collectifs. La mobilité propre et durable est un enjeu d'avenir mondial, dans toutes les agglomérations.

Le transport en commun, un outil essentiel de la lutte contre le réchauffement climatique et de santé publique

Les conclusions des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) démontrent l'intensification du dérèglement climatique due aux activités humaines avec la croissance des émissions de gaz à effet de serre. Le transport est responsable de 23 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial, 26 % au niveau de l'Union européenne et 29 % en France, dont 90 % imputables au trafic routier.

La transformation de nos économies et de nos sociétés pour un monde décarboné est aujourd'hui un impératif. À ce titre, alors que 80 % des Français vivent en zone urbaine, les transports collectifs urbains constituent un moyen déterminant de la lutte contre le dérèglement climatique. La réduction du volume de circulation automobile passe aujourd'hui par l'amélioration des infrastructures et des services de transport public. Mais une nouvelle étape est nécessaire pour favoriser un report modal massif de la voiture vers le transport en commun, seul capable de répondre au défi climatique.

Les transports collectifs urbains sont aussi un enjeu de santé publique

Plus de neuf personnes sur dix à travers le monde respirent un air ambiant trop pollué. Des millions de personnes décèdent de maladies causées par la pollution de l'air. La pollution, responsable d'un décès sur dix, était ainsi le quatrième facteur de décès en 2013, derrière les risques métaboliques, les risques alimentaires et la fumée de tabac. 10 millions de personnes seraient exposées à des niveaux de bruit supérieurs à 65 dBA en façade, dont 3 millions à des niveaux supérieurs à 70. Le bruit est essentiellement dû au trafic routier.

La pollution a également un coût financier : 225 milliards de dollars à l'échelle de la planète correspondant aux pertes en revenus du travail liées aux décès prématurés et aux dépenses médicales.

En France, la pollution cause 48 000 décès par an, soit 9 % de la mortalité nationale. En 2015, un rapport du Sénat, fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, estimait même le coût annuel à plus de 100 milliards d'euros par an. À l'horizon 2060, la pollution pourrait coûter 1 % du PIB mondial selon de récentes projections de l'OCDE. L'organisme chiffre ce coût à 2 600 milliards de dollars annuel, notamment en raison de l'explosion des frais de santé et du nombre de jours de congé maladie.

Les mesures permettant d'augmenter significativement la fréquentation des transports collectifs urbains sont donc aussi un investissement pour la santé. Elles peuvent éviter sur le long terme à la collectivité des coûts financiers importants liés à la pollution. Le rapport du 15 juillet 2015 de la commission d'enquête sénatoriale sur le sujet dresse d'ailleurs un constat sans appel : réduction du stress, de l'anxiété, des affections respiratoires et des accidents, tels seraient les premiers bénéfices à court terme des transports publics.

La gratuité de l'accès aux transports en commun, un nouveau droit

L'inscription d'un véritable droit au transport comme droit garanti figure dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982, loi fondamentale d'organisation des services publics de transport en France. Mais ce droit est limité par le coût que paye l'utilisateur.

La gratuité des transports rend effectif ce droit et permet ainsi une extension nouvelle de la citoyenneté en réunissant le droit et l'accomplissement du droit.

Il existe deux concepts de gratuité : une gratuité d'accompagnement pour les usagers les plus modestes et une gratuité « d'émancipation ». La gratuité des transports s'inscrit dans cette vision émancipatrice qui permet de s'affranchir de la loi du marché.

La gratuité des transports en commun est un enjeu social

En rendant du pouvoir d'achat aux usagers et à leurs familles, la gratuité est aussi un enjeu économique, notamment en matière de redynamisation des commerces et des centres-villes.

La gratuité des transports en commun peut aussi être un outil de mixité sociale. En rendant l'accès au transport en commun gratuit, on transforme le transport public en espace public ouvert à toutes et tous. À l'instar d'une place publique, chacune, chacun, se trouve à égalité dans un espace où les rapports marchands sont abolis, où l'égalité d'accès est garantie par la gratuité des transports en commun.

La gratuité des transports en commun comme alternative à l'automobile

Outil indispensable de la mobilité, la voiture crée des difficultés importantes en milieu urbain en termes de congestion, de pollution de l'air et de pollution sonore.

La gratuité des transports en commun représente une nouvelle étape fondamentale pour le développement du transport collectif urbain pour diminuer la circulation automobile, la pollution sonore et de l'air. Car le mode de transport n'impacte pas seulement celui qui se déplace mais a aussi des conséquences sur l'ensemble de la population, sur l'environnement, la qualité de vie d'un territoire. La gratuité des transports en commun permet également l'accès de toutes et tous à « toute la ville » et crée ainsi un nouveau droit à la ville, non lié aux moyens financiers pour se déplacer.

Outil de transformation de la ville, l'accès libre et gratuit au transport en commun permet de diminuer la place de la voiture au profit de nouveaux espaces publics, qui peuvent être dédiés aux transports collectifs, aux piétons, aux cyclistes.

Des collectivités aux initiatives exemplaires et aux résultats remarquables

À l'image de l'agglomération de Niort ou de la Communauté urbaine de Dunkerque, ce sont au total 31 collectivités françaises qui ont mis en place ou expérimenté une gratuité totale ou partielle.

À Châteauroux Métropole, agglomération de taille moyenne avec 75 000 habitants, la gratuité est effective depuis décembre 2001. La progression de la fréquentation a été spectaculaire, passant de 1 523 986 voyages en 2001 à 2 757 386 l'année suivante, pour atteindre plus de 4,5 millions de voyages en 2014, 13 ans après la mise en œuvre. La fréquentation atteint désormais 57 voyages/an/habitant alors que la moyenne française pour des agglomérations de taille similaire est de 35 voyages/an/habitant. Dans le même temps, le gestionnaire du réseau a su adapter son offre de transport globale pour accompagner la hausse de la fréquentation et les nouveaux besoins du territoire.

Au sein de l'intercommunalité du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, avec 103 000 habitants, le principe de gratuité a été mis en place en mai 2009. En 4 ans, la fréquentation a augmenté de 170 %, avec, en même temps, une baisse de 10 % du trafic routier. Une étude d'opinion réalisée un an après la mise en place de la gratuité permet de rendre compte des modifications induites dans la vie quotidienne des habitants. Selon cette étude, les nouveaux usagers, ceux qui ne prenaient jamais le bus avant la gratuité, représentent 20 %, avec un impact plus important chez les jeunes. 40 % des trajets n'auraient pas été effectués si la gratuité n'existait pas. C'est sur les trajets loisirs et les visites à des proches que l'impact est le plus important, avec 31 % des usagers qui utilisent les transports publics pour ces motifs contre 18 % auparavant.

D'autres collectivités la mettent publiquement en débat, comme Clermont-Ferrand et plus récemment Paris. Ce constat démontre l'intérêt et la faisabilité de cette mesure pour tous les niveaux de collectivités.

Un débat qui monte en Europe et dans le monde

En Europe, c'est le gouvernement allemand qui envisage l'instauration de cette mesure afin de lutter plus efficacement contre la pollution. Berlin est sous la pression de Bruxelles, qui reproche à la première puissance économique d'Europe de dépasser régulièrement les limites d'émissions de deux polluants très nocifs : les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote (NO2). Avec cette mesure l'Allemagne espère donc convaincre

Bruxelles de ne pas saisir la Cour européenne de justice à son encontre et de ne pas écoper de lourdes sanctions financières. Les membres du gouvernement expliquent que la gratuité des transports pourrait être expérimentée d'ici la fin de l'année dans cinq villes : Bonn, Essen, Herrenberg, Reutlingen et Mannheim.

Tallinn, capitale de l'Estonie avec ses 440 000 habitants, est à ce jour la plus grande ville ayant adopté la gratuité des transports en commun.

Comme l'indique le rapport de mars 2017 conduit par le bureau d'études Vigs pour le compte de la communauté urbaine de Dunkerque : *« depuis 1962, et l'expérience pionnière de la ville de Commerce, banlieue de la métropole de Los Angeles, la gratuité a séduit de nombreuses villes à travers le monde et connaît aujourd'hui une diffusion rapide : on dénombre ainsi 107 cas de réseaux de transports en commun entièrement gratuits en 2016 ».*

Se déplacer est un droit fondamental, se déplacer librement une nécessité. La présente proposition de loi a l'ambition de répondre à la fois à l'urgence écologique et à l'urgence sociale, en favorisant l'égalité réelle d'accès de chaque citoyen au transport collectif. En proposant d'accompagner l'action des autorités organisatrices de la mobilité en faveur de la gratuité, elle vise à assurer un nouveau droit à la mobilité pour toutes et tous en modifiant en profondeur notre rapport à la ville et les conditions de vie des habitants.

Le texte présente ainsi de nouveaux outils de soutien à l'action des collectivités en faveur de la gratuité d'accès aux transports publics urbains.

Le **Titre I** présente plusieurs dispositions financières visant à soutenir spécifiquement le passage à la gratuité des collectivités.

L'**article 1** prévoit la possibilité d'abaisser de 11 à 9 salariés le seuil d'assujettissement au versement destiné au financement des transports en commun. Le retour au seuil à 9 salariés, pour les collectivités qui le décident, reviendrait ainsi sur le relèvement du seuil décidé par le projet de loi de finances pour 2016.

Afin d'accompagner efficacement la mise en œuvre de la gratuité, au service des tous les habitant-e-s et de tous les salarié-e-s, l'**article 2** prévoit un taux de versement transport différencié et supérieur pour les collectivités mettant en place la gratuité. Ce taux bonifié serait fixé à 1 % pour les collectivités dont la population est comprise entre 10 000

et 100 000 habitants, et à 2,15 % lorsque la population est supérieure à 100 000 habitants.

L'**article 3** prévoit que les communes ou les AOT puissent bénéficier directement du montant de la prise en charge des frais de transport public prévue par l'article L. 3261-2 du code du travail.

En complément des précédentes dispositions financières, l'**article 4** prévoit également la possibilité d'instaurer une taxe spécifique sur les surfaces de stationnement, affectée au financement des transports en commun.

Le **Titre II** contient 3 dispositions spécifiques à l'investissement.

L'**article 5** prévoit le renforcement des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). L'agence pourra désormais apporter son soutien financier aux projets relatifs à la mise en œuvre de la gratuité par les communes ou les autorités organisatrices de transport (AOT) urbain ou péri-urbain.

L'**article 6** complète la liste des projets pouvant bénéficier du programme d'investissements d'avenir (PIA).

Au regard de l'enjeu prioritaire du développement des infrastructures et des besoins matériels des réseaux de transport urbains et périurbains, l'**article 7** institue une taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières, dont le taux est fixé à 0,1 avec affectation à l'AFITF.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I

DISPOSITIONS FINANCIÈRES VISANT À ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ

Article 1^{er}

- ① Le II de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales est ainsi rétabli :
- ② « II. – Lorsque les communes ou l'organe compétent de l'établissement public chargé de la mobilité institue par délibération la gratuité des transports en commun, le seuil prévu au I peut-être abaissé à neuf salariés. »

Article 2

- ① Le I de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « – 1 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, et que l'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports urbains a décidé de la mise en œuvre de la gratuité des transports en commun. »
- ④ 2° Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « – 2,15 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune, de la métropole de Lyon ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la mobilité ou des transports urbains a décidé de la mise en œuvre de la gratuité des transports en commun. »

Article 3

- ① La section 8 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 2333-75-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2333-75-1.* – Les communes, ou l’organe compétent de l’établissement public chargé de la mobilité, qui instituent la gratuité des transports en commun, peuvent bénéficier du montant de la prise en charge des frais de transports publics prévue à l’article L. 3261-2 du code du travail.
- ③ « Un décret précise les conditions et modalités de recouvrement par les communes ou l’organe compétent de l’établissement public chargé de la mobilité des montants de cette prise en charge. »

Article 4

- ① La section 8 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 2333-75-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2333-75-2.* – En dehors de la région d’Île-de-France, 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, lorsqu’elles emploient au moins onze salariés, peuvent être assujetties à une taxe annuelle sur les surfaces de stationnement qui leur sont annexées, destinée au financement des transports en commun au profit des communes ou de l’organe compétent de l’établissement public chargé de la mobilité qui instituent la gratuité. »

TITRE II

DISPOSITIONS FINANCIÈRES VISANT À ACCOMPAGNER L'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN

Article 5

- ① Le premier alinéa du I de l'article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, est complété par la phrase suivante :
- ② « L'agence mentionnée à l'article R. 1512-12 du code des transports pourra concourir au financement de projets relatifs à la mise en œuvre de la gratuité des transports en commun par les communes ou l'organe compétent de l'établissement public chargé de la mobilité. »

Article 6

Les communes, ou l'organe compétent de l'établissement public chargé de la mobilité, qui instituent la gratuité des transports en commun prévue à l'article 1^{er} de la présente loi, peuvent bénéficier du soutien aux innovations en faveur du transport urbain inscrit dans le cadre de l'action « Ville de demain » du Programme d'Investissements d'Avenir.

Article 7

- ① La section XX du chapitre III du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est complétée par un article 235 *ter* ZDA ainsi rédigé :
- ② « *Art. 235 ter ZDA.* – Il est institué une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 235 *ter* ZD. Cette taxe additionnelle est assise, recouvrée, exigible et contrôlée dans les mêmes conditions que celles applicables à la taxe prévue au même article 235 *ter* ZD. Son taux est fixé à 0,1 %. Son produit est affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France mentionnée aux articles R. 1512-12 à R. 1512-19 du code des transports. »

Article 8

- ① La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

