

N° 111

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1984.

RAPPORT

FAIT

*Au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à
la réglementation du versement destiné au transport en commun.*

Par M. Georges BERCHET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : 2389, 2444 et in-8° 689.

Sénat : 81 (1984-1985).

Transports urbains.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
I. — LA LEGISLATION RELATIVE AU VERSEMENT DESTINE AU TRANSPORT EN COMMUN	4
A. — L'institution de ce versement	4
B. — La possibilité de remboursement de ce versement	5
II. — LES DIFFICULTES LIEES A LA NOTION DE « TRANSPORT INTEGRAL »	6
A. — L'interprétation de la notion de transport intégral	6
a) <i>La circulaire n° 74-210 du 16 décembre 1974</i>	6
b) <i>La circulaire n° 76-170 du 31 décembre 1976</i>	7
B. — La position de la jurisprudence	7
III. — LES JUSTIFICATIONS DU PRESENT TEXTE	9
A. — La volonté du législateur de 1973	9
B. — La situation des entreprises	10
1. L'aggravation des charges des entreprises	10
2. L'enrichissement sans cause des entreprises	11
3. L'égalité entre les entreprises	12
IV. — CONCLUSIONS	13
A. — Les rigidités inhérentes à la rédaction du présent texte	13
B. — Proposition de votre commission	14
TABLEAU COMPARATIF	15

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à notre examen est porteur, en dépit de son article unique, de conséquences importantes, tant sociales que financières, en matière de transport en commun. En effet, il a pour objectif de modifier le régime du remboursement du versement effectué par les entreprises et destiné à financer les transports collectifs urbains.

Or, la quasi totalité des agglomérations de plus de 100 000 habitants a institué ce versement transport ; en outre, près de 60 % de celles ayant une population de 30 000 à 100 000 habitants ont fait de même depuis le 1^{er} juillet 1983, utilisant les nouvelles dispositions de loi du 4 août 1982 et portant ainsi à plus de 110 le nombre des bénéficiaires. La majeure partie des entreprises implantées en milieu urbain est donc astreinte au paiement de ce versement et sera concernée par le présent texte.

Après avoir retracé la législation relative au versement transport et les interprétations qui en ont été faites, votre commission se propose d'étudier les justifications avancées à l'appui du projet de loi.

I. — LA LÉGISLATION RELATIVE AU VERSEMENT DESTINÉ AU TRANSPORT EN COMMUN

A. — L'institution de ce versement

La loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 a prévu, pour les communes et communautés urbaines ou districts et syndicats de communes, non compris dans la région parisienne et comportant plus de 300 000 habitants, la faculté d'instaurer un versement, assis sur la masse salariale et mis à la charge des entreprises de plus de 9 salariés, destiné à :

— financer les investissements des entreprises de transport collectif

— compenser les réductions tarifaires accordées aux salariés

— compenser les charges financières résultant des modifications et améliorations des réseaux exigées par l'agglomération.

Le prélèvement doit, aux termes de l'article 3, rester dans la limite de 1 % des salaires versés sous le plafond fixé par le régime général en matière de cotisations de sécurité sociale, sauf si un projet d'infrastructure bénéficiant d'une subvention de l'Etat permet de porter son taux à 1,5 %.

La législation initiale a été maintes fois modifiée, particulièrement en ce qui concerne le seuil de population au-delà duquel l'instauration du versement destiné au transport en commun était autorisé. La loi du 11 juillet 1973 prévoyait elle-même, en son article premier, la possibilité de son abaissement par décret. La plus récente modification a fait l'objet d'une loi votée en 1982.

La loi n° 82-684 du 5 août 1982, relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains a opéré trois modifications importantes :

1° Dans son article premier, elle consacre par la voie législative, l'abaissement du seuil de population comprise dans une commune, une communauté urbaine, un district ou un syndicat de communes, à 30 000 habitants. Ce nombre résulte de l'initiative parlementaire, le

projet initial envisageant un seuil de 50 000. Le décret n° 74-933 du 7 novembre 1974 avait déjà, dans un premier temps, porté ce seuil à 100 000 habitants.

2° Dans l'article 2, elle organise une modulation du taux du versement, qui ne peut excéder 0,5 % des salaires lorsque la population de l'agglomération est comprise entre 30 000 et 100 000 habitants.

3° Enfin, par l'article 4, la loi libéralise l'utilisation de cette ressource, en permettant que les sommes ainsi prélevées financent l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains ou de ceux qui desservent l'agglomération dans le cadre d'un contrat.

B. — La possibilité de remboursement de ce versement

L'article 5 de la loi de 1973 prévoit, en effet, des possibilités de restitution des sommes payées au titre du versement destiné au transport en commun.

Dans son paragraphe 2a), la loi organise cette restitution intégrale

- d'une part, pour les employeurs qui assurent le logement permanent de leurs salariés sur les lieux de travail, disposition de bon sens puisqu'alors, ceux-ci n'ont pas recours aux transports en commun.

- d'autre part, pour les employeurs qui effectuent **intégralement** le transport collectif de tous leurs salariés, pour la même raison.

Enfin, cette restitution peut également être obtenue, lorsque l'entreprise ne loge ou ne transporte qu'une partie de ses salariés, au prorata des personnes logées ou transportées par rapport à l'effectif total.

II. — LES DIFFICULTÉS LIÉES A LA NOTION DE « TRANSPORT INTÉGRAL »

La rédaction actuellement en vigueur de l'article 5, paragraphe 2 a), de la loi du 11 juillet 1973, codifiée par l'article L. 233-64 du Code des Communes, a révélé certaines ambiguïtés.

Aux termes de cet article, la commune doit rembourser les versements effectués :

« 1° Aux employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement le transport collectif de tous leurs salariés ou de certains d'entre eux, au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total ; »

L'ambiguïté de ce texte porte sur le concept de « transport intégral », dont le manque de clarté a suscité l'intervention de deux circulaires pour en préciser le sens.

A. — L'interprétation de la notion de transport intégral

a) la circulaire n° 74-210 du 16 décembre 1974

Aux termes de cette circulaire « le transport de salariés doit être intégral, collectif et gratuit. La notion de transport intégral exclut naturellement l'usage de tout autre moyen de transport.

« Il est nécessaire qu'il s'agisse d'un transport collectif, ce qui exige que plusieurs salariés soient transportés dans le même véhicule, mais n'impose pas que ce véhicule soit obligatoirement destiné aux transports en commun. On peut concevoir le transport collectif de salariés dans des voitures de tourisme. (...). Dans ce dernier cas, pour qu'il y ait remboursement, il faut que le coût du transport soit pris en charge par l'employeur. »

Selon cette circulaire, la notion de transport intégral signifie que le transport doit être effectué « de bout en bout » et exclure l'usage de tout autre moyen de transport.

En outre, elle exige une prise en charge financière intégrale par le chef d'entreprise pour que celui-ci puisse prétendre au remboursement de son versement.

b) La circulaire n° 76-170 du 31 décembre 1976 est venue à son tour clarifier l'ensemble des principes de fonctionnement du versement destiné au transport en commun.

« Aux termes de la loi, un employeur ne peut être remboursé que si le transport est collectif et effectué intégralement par lui.

« ... (Cette dernière expression) signifie que celui-ci prend en charge intégralement le transport, tant en ce qui concerne son financement qu'en ce qui concerne l'acheminement du salarié. Il faut en effet souligner que, lorsqu'il intervient, le remboursement porte sur la totalité des sommes versées par l'employeur pour les salariés transportés ; il ne peut correspondre par conséquent qu'à une prise en charge totale du coût du transport par l'employeur. On ne saurait donc admettre que celui-ci puisse être remboursé intégralement des versements effectués au titre des salariés transportés alors même qu'une partie, voire la quasi-totalité du coût du transport resterait à la charge de ces derniers.

« La prise en charge intégrale de l'acheminement du salarié signifie naturellement que l'intégralité du trajet domicile-travail doit être assurée par l'employeur, quel que soit le lieu d'habitation du salarié ».

Ces deux circulaires d'application de la loi du 11 juillet 1973 ont donc considéré que le législateur avait inclus dans la notion de « transport intégral » l'acheminement des salariés de leur domicile au lieu de travail, sans recours à d'autres moyens de transport, et avait entendu exclure du droit au remboursement les employeurs transportant leurs salariés à titre non-gratuit.

Dans ces conditions, des agglomérations ont refusé à certains employeurs, qui effectuaient un transport intégral, mais payant, de leurs salariés, le remboursement de leur versement.

B. — La position de la jurisprudence

Différents tribunaux administratifs, saisis par des employeurs à qui le remboursement avait été refusé, ont tranché ce problème de façon divergente.

En 1978, le tribunal administratif de Besançon s'est prononcé en faveur d'une position conforme à l'interprétation des deux circulaires en confirmant le refus de remboursement opposé par le district de Montbéliard, à la Société Peugeot, qui contestait l'existence, dans le texte même de la loi de 1973, d'une condition de gratuité du transport.

Adoptant la position contraire, le tribunal administratif de Lille a, le 14 décembre 1979, fait droit à la requête fondée sur le même motif, de la Société « Anciens Etablissements Jules de Surmont et fils » formulée à l'encontre de la communauté urbaine de Lille.

Celle-ci a fait appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat qui, le 27 mai 1983, a confirmé la position du tribunal administratif, en considérant que l'exigence de gratuité du service de transport ne résultant pas des dispositions du texte de 1973, la communauté urbaine de Lille avait « introduit une condition nouvelle ne figurant pas dans la loi ».

Les deux circulaires de 1974 et 1976 ne s'étaient donc pas bornées à expliciter la loi, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1954 Notre-Dame du Kreisker, mais y avaient ajouté des dispositions supplémentaires.

Le Conseil d'Etat a, par cet arrêt, constaté que l'exigence de gratuité ne figurait pas dans le dispositif de la loi. C'est pour pallier cette lacune que le présent projet de loi propose de compléter le texte en vigueur.

III. — LES JUSTIFICATIONS DU PRÉSENT TEXTE

Le projet de loi a pour objectif de soumettre le remboursement du versement effectué par les employeurs à l'impératif de gratuité du transport. L'Assemblée Nationale, saisie en première lecture, a adopté sans modification la rédaction du projet, par l'insertion des termes « et à titre gratuit » après l'adverbe « intégralement ».

Votre commission s'est donc penchée, à son tour, sur les différentes motivations avancées pour justifier la modification du texte actuel.

A. — La volonté du législateur de 1973

L'argument selon lequel la gratuité du transport était sous-entendu dans le texte adopté par le législateur de 1973 n'est pas apparu très convaincant à votre Commission.

En effet, cette disposition ne résulte pas de l'examen des travaux préparatoires ainsi que le reconnaît le rapporteur du présent texte à l'Assemblée Nationale : « Les travaux parlementaires de l'époque ne permettent pas d'avoir sur ce point une véritable certitude ».

Au surplus, l'examen de la rédaction retenue pour l'article 5 de la loi semble démentir une telle extrapolation.

En effet, le remboursement est accordé aux employeurs assurant le logement permanent sur place ou le transport intégral, de tout ou partie de leurs salariés. Or, il n'a pas été affirmé que le logement devait être accordé gratuitement aux salariés, pour pouvoir prétendre au droit à remboursement. On voit mal de ce fait, pourquoi l'exigence de gratuité se rapporterait à l'un seulement des deux termes de l'alternative.

Le rapprochement et la comparaison des deux cas permettant la restitution des sommes versées ne semblent pas illogiques puisque le Conseil d'Etat, lui-même, y procède :

« Il ne résulte pas de cette disposition (de la loi du 11 juillet 1973) que, pour bénéficier du remboursement qu'elle prévoit, les employeurs

ne doivent exiger des salariés qu'ils logent ou qu'ils transportent, aucune participation au coût de la prestation fournie ».

Il est donc probable que le législateur de 1973 souhaitait simplement exiger le logement permanent sur place des salariés, ou leur acheminement intégral, - soit du domicile au lieu de travail et inversement - pour accorder le remboursement destiné au transport en commun.

Cette position paraît en outre beaucoup plus conforme à l'esprit même de la loi, puisque celle-ci avait pour but de faire participer les entreprises au financement des transports collectifs urbains, en contrepartie de l'avantage que ceux-ci leur procurent, en assurant l'acheminement de leurs salariés.

Dans cette hypothèse, le versement n'apparaît pas logique lorsque les salariés ne recourent **jamais**, pour les besoins de leur emploi, aux réseaux de transports collectifs, soit qu'ils habitent sur place, soit que l'entreprise elle-même assure leur acheminement « de bout en bout ».

B. — La situation des entreprises

1. — L'aggravation des charges des entreprises

Le rapporteur de la commission de la Production et des Échanges de l'Assemblée nationale a fait valoir que l'adoption conforme du présent projet de loi resterait sans incidence financière sur les charges des entreprises, puisque, dans la pratique, celles-ci ne demandaient jamais le remboursement de leur versement lorsque le transport qu'elles assuraient donnait lieu à une prestation financière de la part de leurs salariés.

Hormis le fait que l'existence de recours contentieux témoigne du contraire, votre Commission a jugé fallacieux cet argument selon lequel les entreprises ayant été indûment sollicitées, elles auront, désormais légalement, à verser des sommes de montant équivalent et ne seront donc pas s'alourdir leurs charges.

Il faut savoir, en effet, qu'on estime, pour 1984, le rendement du versement destiné au transport en commun pour l'ensemble de la France, à près de 8 milliards de francs, soit presque autant que la contribution obligatoire à la formation professionnelle, qui devrait s'élever à près de 11 milliards pour cette année.

En raison des difficultés qui frappent aujourd'hui nos entreprises, il apparaît peu raisonnable de vouloir accroître les charges financières de celles qui, organisant par ailleurs leurs propres services de transports, participeraient doublement au financement des réseaux de transports.

2. — *L'enrichissement sans cause des entreprises*

Il a été en effet avancé qu'il serait anormal que l'employeur qui organise le transport collectif et payant de ses salariés, puisse se voir néanmoins rembourser par la collectivité, du versement destiné à permettre à celle-ci la mise en place d'un système de transport, cette restitution rendant possible un véritable enrichissement sans cause pour certains employeurs, aux dépens de la collectivité.

Il a semblé surprenant à votre commission qu'il puisse être fait mention ici de la théorie civiliste de l'enrichissement sans cause.

En effet, le remboursement ne porte que sur les sommes payées au titre du versement par l'employeur, et non pas sur l'ensemble des dépenses qui sont engagées pour faire fonctionner le réseau de transport personnel de l'entreprise, dont l'existence conditionne le droit à restitution.

Il est évident que ce remboursement vient s'imputer sur l'ensemble des charges constituées d'une part, par le financement même du système de transport de l'entreprise, d'autre part par le versement destiné à la collectivité. On voit mal comment le remboursement pourrait être supérieur au total des sommes dépensées et susciter alors un véritable transfert de richesses injustifié de la collectivité à l'entreprise.

On serait plutôt porté à considérer que le paiement du versement par l'entreprise, en sus des dépenses occasionnées par l'organisation du système de transport collectif privé, induit un appauvrissement sans cause de celle-ci.

3. — *L'égalité entre les entreprises*

Il a été également soutenu que l'exigence de la gratuité du transport pour l'obtention du remboursement du versement permettrait d'éviter l'inégalité des entreprises entre elles. En effet, certaines assurant le transport intégralement à leurs frais perçoivent la même somme que celles qui répercutent partiellement les coûts sur leurs salariés. Il est apparu à votre commission que la décision d'accorder aux salariés un avantage social supplémentaire doit relever uniquement du libre choix de l'entreprise ou des négociations menées dans le cadre de la politique contractuelle, entre l'employeur et son personnel.

IV. — CONCLUSIONS

La commission des Affaires économiques et du Plan considère que le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, est porteur de rigidités néfastes tant à l'entreprise, qu'aux salariés.

Etant cependant consciente du besoin de financement des réseaux publics de transports collectifs, elle vous propose une nouvelle rédaction de l'article unique de ce texte.

A. — Les rigidités inhérentes à la rédaction du présent texte

Le principal mérite du texte de 1973 était de permettre aux entreprises une souplesse dans le choix de l'organisation de leur mode de transport. L'obligation de gratuité totale risque donc d'induire, par sa rigidité, des conséquences néfastes, tant à l'entreprise qu'à ses salariés.

1) D'une part, l'entreprise peut, devant la suppression de son droit au remboursement, décider d'abandonner l'exploitation de son propre réseau de transport et s'en tenir au versement de sa participation.

Une telle décision aurait des répercussions immédiates sur les salariés contraints de ce fait d'utiliser les réseaux publics de transports urbains - qui, notons le, **ne sont pas gratuits** et ne desservent pas toujours la proximité directe de l'entreprise - ou leur propre véhicule, conséquence paradoxale lorsque l'on songe aux nombreuses campagnes incitant aux économies d'énergie et à l'utilisation des transports collectifs.

2) D'autre part, l'employeur peut répercuter le surcoût financier dû à son non-remboursement sur ses salariés, voire augmenter sensiblement le pourcentage de leur contribution dans le coût total, puisque le montant de la part prise en charge par l'entreprise n'entre pas en compte s'il est inférieur à 100 %.

B. — Proposition de votre commission

Au vu de ces éléments et compte tenu des besoins réels de financement des transports collectifs urbains, pour lesquels le versement représente une source de recette importante de l'ordre de 30 %, votre commission vous suggère d'adopter une formule propre à satisfaire l'ensemble des parties en cause.

Cette nouvelle rédaction se propose d'ajouter une disposition au texte en vigueur, précisant que le remboursement ne peut être obtenu si la contribution demandée au salarié excède 25 % du coût réel du transport.

*
* * *

Sous réserve de cette modification, la commission des Affaires économiques et du Plan vous invite à adopter le projet de loi relatif à la réglementation du versement destiné au transport en commun.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale.	Propositions de la Commission.
Code des communes.	Article unique.	Article unique.	Article unique.
Art. L. 233-64.	Le 1° de l'article L. 233-64 du Code des communes est modifié ainsi qu'il suit :	Sans modification.	Alinéa sans modification.
Le produit de la taxe est versé au budget de la commune ou de l'établissement public qui rembourse les versements effectués :	« 1° aux employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux <i>du</i> travail ou effectué intégralement et à titre <i>gratuit</i> le transport collectif de tous leurs salariés, ou de certains d'entre eux au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total. »		« 1° aux employeurs... ...effectué intégralement le transport... ... total. Cependant, le remboursement ne peut être obtenu si la participation financière demandée aux salariés excède 25 % du prix de revient du transport. »