

N° 595

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1994.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer le renouveau
du service public ferroviaire en région,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Hubert HAENEL, Pierre DUMAS, Auguste CAZALET,
André FOSSET, Daniel GOULET, Paul MASSON, Roger
RIGAUDIÈRE et Maurice SCHUMANN,

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.)

Transports. – Aménagement du territoire - Régions - Société nationale des chemins de fer français (S.N.C.F.) - Transports régionaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'aménagement du territoire est devenu, à juste titre, une priorité nationale. La reconquête de notre territoire constituera, en effet, un défi majeur pour les années à venir. Désenclaver les régions isolées, permettre le renouveau de l'espace rural, résoudre les problèmes urbains, remédier à la déchirure du tissu social, insérer le territoire national dans l'ensemble européen en évitant la marginalisation de notre façade atlantique et de notre façade méditerranéenne représentent autant de chantiers dont la réussite conditionnera, à l'horizon 2015, l'émergence d'une France équilibrée et unie. Ayant retrouvé les voies d'une occupation harmonieuse de l'espace grâce à une meilleure répartition des moyens de développement, des infrastructures, des services et de l'intelligence, la France pourra alors exercer tout son poids et toute son influence pour rééquilibrer l'Europe vers l'ouest et le sud.

Pour relever ce grand défi, l'Etat doit jouer un rôle éminent. C'est à lui, en effet, qu'il revient de veiller à ce que toutes les parties du territoire national bénéficient de chances égales de développement. Mais la participation active des collectivités locales est également une clé de la réussite. En particulier, les régions auxquelles les lois de décentralisation ont reconnu un rôle privilégié en matière d'aménagement du territoire et de développement économique peuvent apporter une contribution majeure à cette grande ambition nationale. Elles doivent notamment jouer un rôle essentiel dans la mise en place des grandes infrastructures indispensables au renouveau du territoire.

*

* *

Parmi ces infrastructures, les réseaux de transports auront assurément une place déterminante. Comme l'Histoire le met largement en évidence, ces réseaux conditionnent, en effet, le développement économique. Cette relation apparaît particulièrement forte en cette fin de siècle où la compétitivité des entreprises dépend en grande partie de la vitesse et de la sécurité du transport des hommes et des marchandises.

Or, ainsi que le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire l'a souligné, la France est caractérisée, en ce qui concerne les transports, par un curieux paradoxe. D'un côté, notre pays possède des atouts incontestables tels qu'une avance technologique reconnue (T.G.V., R.E.R. ou Airbus), un savoir-faire recherché et une situation géographique privilégiée. Mais, malgré ces atouts, la France apparaît mal placée dans l'ensemble européen. Elle subit notamment un phénomène de congestion important sur l'axe Nord-Sud, la région Ile-de-France et aux abords des grandes métropoles régionales. Ses grands opérateurs nationaux (S.N.C.F. et Air France) connaissent une situation difficile. Enfin et surtout, le contraste est marqué entre les régions bien desservies et celles qui restent enclavées.

Le document d'étape établi par la D.A.T.A.R., le 28 mars 1994, dans le cadre du débat national pour l'aménagement du territoire a constaté, à son tour, l'absence de grandes liaisons transversales qui écarte notre pays de l'axe majeur du développement européen. Il conclut, en conséquence, à la nécessité de renforcer l'armature du territoire et de permettre une meilleure accessibilité de tous les territoires de la Nation.

En outre, contrairement aux Etats voisins comme l'Allemagne, l'Italie ou les Etats du Benelux, qui ont mis en œuvre une politique de plates formes logistiques, la France se caractérise dans ce domaine par une prolifération désordonnée. Or, la combinaison et la complémentarité des différents modes de transports doivent constituer une garantie de leur efficacité globale au service de la compétitivité des entreprises et de la bonne organisation du territoire.

*
* *

En ce qui concerne plus particulièrement le transport ferroviaire, la commission d'enquête du Sénat relative à la S.N.C.F. — qui a rendu ses conclusions au mois de juin 1993 — a mis en évidence l'absence de définition claire des missions de service public et d'aménagement du territoire de la société nationale. Elle a notamment souligné que l'avenir du transport ferroviaire serait étroitement tributaire de la définition d'une véritable politique multimodale des transports permettant de valoriser, au mieux de l'intérêt général, les atouts spécifiques du chemin de fer. Elle a également plaidé pour de nouvelles relations entre la S.N.C.F. et les régions et fait valoir qu'une politique nationale des transports devrait s'accompagner de la mise en place de véritables systèmes régionaux de transports qui assureraient la complémentarité des transports ferroviaires avec les autres modes de transports disponibles.

A la suite des conclusions de la commission sénatoriale, le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme a confié à notre collègue M. Hubert Haenel la présidence d'une commission chargée de formuler des propositions pour un nouveau cadre de relations entre la S.N.C.F. et les régions. Cette commission a relevé dans son rapport établi au mois de mars 1994 un certain nombre d'insuffisance et d'obstacles juridiques qui devraient être levés pour permettre la mise en place de ce nouveau cadre.

D'une part, la S.N.C.F. s'est souvent réfugiée derrière des « impératifs » techniques ou des difficultés comptables pour ne pas répondre favorablement aux besoins exprimés par les régions. D'autre part, les conventions mises au point en 1985 – qui ont amorcé un partenariat entre les régions et la S.N.C.F. – ont cantonné l'intervention des régions à des aménagements de dessertes, sans véritablement leur donner une vision d'ensemble économique et politique de leur action. Enfin, les régions, dans leur rôle d'autorité organisatrice, manquent de pouvoirs réels pour coordonner une politique régionale. Ainsi, l'article 4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs prévoit que des schémas de développement des transports régionaux multimodaux peuvent être établis mais ne détermine pas explicitement à qui incombe cette responsabilité. Cette absence d'instruments juridiques représente un réel obstacle à la modernisation de services qui constituent un élément clé de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, selon le rapport de la commission Haenel, une meilleure prise en compte des besoins actuels de mobilité fait de la connaissance des besoins et de leur évolution un enjeu considérable pour tous les acteurs concernés (Etat, régions, S.N.C.F.) et justifie le développement d'un partenariat multiforme entre ces acteurs.

Soulignant l'urgence de la modernisation des services régionaux, le rapport suggère également de confier un rôle déterminant aux régions avec l'appui de l'Etat, qui créera à cet effet un fonds d'investissement ferroviaire interrégional.

Ainsi, la région se verrait confier la responsabilité pleine et entière de l'organisation des services régionaux de voyageurs dans le cadre d'un schéma régional qu'elle établirait en concertation avec les collectivités territoriales concernées. Les régions pourraient se saisir de cette compétence avant le 31 décembre 1997. Une première expérimentation de ces nouvelles modalités serait lancée dès 1995 avec les régions volontaires.

*

* *

La présente proposition de loi tend à prendre en compte les recommandations formulées par ce rapport.

Son article premier modifie l'article 4 de la loi du 30 décembre 1982 afin d'établir clairement que c'est à la région qu'il revient d'élaborer un schéma multimodal des transports régionaux en concertation avec les collectivités territoriales concernées.

L'article 2 modifie la composition du conseil d'administration de la S.N.C.F., afin de prévoir la présence de deux représentants des conseils régionaux.

L'article 3 fait de la région l'autorité compétente en matière de transports ferroviaires régionaux et organise, à compter de 1995, une formule expérimentale avec les régions volontaires.

L'article 4 organise le partenariat entre les régions et la S.N.C.F. par l'intermédiaire de contrats de service public. Il crée, par ailleurs, auprès du président de la S.N.C.F. une commission consultative composée de représentants des conseils régionaux qui formulera des avis sur toute question intéressant la cohérence et la continuité du réseau ferroviaire national.

L'article 5 prévoit, pendant une période de cinq ans à compter du transfert de compétence aux régions, l'institution d'un fonds d'investissement ferroviaire destiné à contribuer à la modernisation du transport ferroviaire régional.

Enfin, l'article 6 crée, dans chaque région, un comité consultatif composé de représentants de l'Etat et des assemblées délibérantes de la région, des départements et des communes ou groupements de communes ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. Placé sous la présidence du président du conseil régional, ce comité sera un lieu d'échanges d'informations et de concertation. Il formulera des avis sur les actions menées dans la région en matière de transport.

Tels sont les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est complété *in fine* par une phrase ainsi rédigée :

« Dans le respect de ces orientations, la région établit, en concertation avec les départements et les autorités organisatrices des transports urbains, un schéma multimodal de transports régionaux. »

Art. 2.

Le troisième alinéa de l'article 21 de la loi du 30 décembre 1982 précitée est rédigé comme suit :

« — cinq membres choisis en raison de leur compétence, dont deux représentants des conseils régionaux et au moins un représentant des usagers, nommés par décret ; ».

Art. 3.

I. — Après l'article 21 de la loi du 30 décembre 1982 précitée, il est inséré un article 21 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 21 bis. — Les transports ferroviaires régionaux de personnes sont organisés par la région dans le cadre du schéma multimodal qu'elle établit conformément à l'article 4. »

II. — Le transfert de compétences prévu au I devra être mis en œuvre dans l'ensemble des régions avant le 31 décembre 1997.

Toutefois, il pourra être expérimenté dans les régions qui le souhaitent à compter du 1^{er} janvier 1995. A cette fin les services ferroviaires régionaux desdites régions sont dotés, à cette date, de crédits représentant un montant qui est égal au besoin de financement constaté lors de l'exercice 1994 pour équilibrer les services régionaux, y compris les services express d'intérêt régional.

Art. 4.

L'article 22 de la loi du 30 décembre 1982 précitée est modifié comme suit :

I. — Le I est ainsi rédigé :

« I. — Pour l'organisation des transports ferroviaires régionaux de personnes et afin d'assurer les services ferroviaires prévus au schéma multimodal de transports, la région conclut des contrats de service public avec la Société nationale des chemins de fer français.

« Ces contrats précisent notamment :

« — la définition de services de transport satisfaisant aux objectifs de continuité, de régularité, de capacité et de qualité ;

« — les conditions dans lesquelles est assurée la complémentarité de ces services avec ceux offerts par les autres réseaux de transport ;

« — les conditions tarifaires spécifiques demandées par la région ;

« — les conditions de distribution des produits ferroviaires.

« Ils fixent également les conditions d'équilibre économique de l'exploitation et, à ce titre, prévoient la compensation des contraintes particulières de service public assurées par la Société nationale des chemins de fer français.

« Toute ouverture ou fermeture de lignes, toute création ou suppression de points d'arrêts sont soumises pour avis aux départements et aux communes concernées. »

II. — Après le II, il est ajouté un III ainsi rédigé :

« III. — Il est créé, auprès du président de la Société nationale des chemins de fer français, un comité consultatif composé de représentants des conseils régionaux. Cette commission se réunit au moins deux fois par an afin d'échanger des informations et formuler des avis sur toute question intéressant la cohérence et la continuité du réseau ferroviaire national. »

Art. 5.

Pour une période de cinq ans suivant le transfert de compétence prévu à l'article 3, il est institué un fonds d'investissement ferroviaire destiné à contribuer à la modernisation du transport ferroviaire régional.

Les conditions d'intervention de ce fonds sont fixées par décret.

Art. 6.

Il est créé dans chaque région un comité consultatif des transports.

Ce comité consultatif est composé de représentants de l'Etat et des assemblées délibérantes de la région, des départements et des communes ou groupements de communes ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes ainsi que des représentants des entreprises qui participent aux opérations de transport.

Il est présidé par le président du conseil régional.

Il se réunit au moins deux fois par an, sur un ordre du jour déterminé par le président du conseil régional, afin d'échanger des informations et formuler des avis sur les actions menées dans la région en matière de transport.

Il associe à ses travaux, avec voix consultative, des représentants des salariés des entreprises qui participent aux opérations de transport et des différentes catégories d'usagers.