



N° 680

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *relative à la gratuité des transports
scolaires*,

PAR M. ALAIN BRUNEEL,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 584.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS SCOLAIRES : LE PROLONGEMENT DU PRINCIPE DE GRATUITÉ DE L'ÉCOLE ET LA CONDITION <i>SINE QUA NON</i> DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION ...	7
II. LA NÉCESSITÉ DE TIRER LES CONSÉQUENCES, NOTAMMENT FINANCIÈRES, DU TRANSFERT AUX RÉGIONS DE LA COMPÉTENCE RELATIVE AUX TRANSPORTS SCOLAIRES PAR LA LOI NOTRe	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION	13
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	13
II. EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article 1^{er}</i> : Financement de la gratuité des transports scolaires par les régions	25
<i>Article 2</i> : Convention fixant les conditions de financement de la gratuité des transports scolaires en cas de création ou de modification du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité	26
<i>Article 3</i> : Généralisation du versement destiné au transport et création d'une part supplémentaire affectée au financement des transports régionaux	27
<i>Article 4</i> : Gage des charges nouvelles résultant de l'application de la loi	28
ANNEXE N° 1 : LISTE DES AUDITIONS CONDUITES PAR LE RAPPORTEUR	31
ANNEXE N° 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	33

INTRODUCTION

La Commission est aujourd'hui saisie de la proposition de loi relative à la gratuité des transports scolaires, déposée le 24 janvier 2018 et inscrite par le groupe *Gauche démocrate et républicaine* à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 8 mars prochain.

I. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS SCOLAIRES : LE PROLONGEMENT DU PRINCIPE DE GRATUITÉ DE L'ÉCOLE ET LA CONDITION *SINE QUA NON* DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION

• La présente proposition de loi a pour principal objet d'assurer la gratuité des transports scolaires pour tous les élèves, de l'école maternelle au lycée, comme prolongement du principe même de gratuité de l'école.

La gratuité de l'école, qui a connu l'une de ses premières traductions législatives dans la loi du 16 juin 1881 établissant la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques par la suppression des rétributions scolaires, constitue aujourd'hui l'un des principes généraux de l'éducation. Également énoncé par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946⁽¹⁾, il trouve à s'appliquer de l'école maternelle aux classes préparatoires des lycées⁽²⁾.

Si ce principe ne concernait initialement que la prestation d'enseignement à proprement parler, qui était alors prise en charge par la collectivité, il tend à connaître aujourd'hui une définition plus large. Comme le constate un rapport de l'Éducation nationale de 2002, « *il ne s'agit plus seulement de dispenser gratuitement la prestation d'enseignement, mais de fournir aux élèves certains instruments de travail, d'aider les familles à supporter le coût de dépenses liées à la scolarité de leurs enfants, voire de compenser le "manque à gagner" que représente la scolarisation des enfants* »⁽³⁾.

Si une telle conception justifie l'existence de bourses et d'autres aides sociales versées aux familles, il apparaît qu'elle devrait également se traduire par une réflexion approfondie concernant la gratuité des transports scolaires car, comme l'indique l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, « *si l'école est gratuite, y aller doit l'être aussi* ». Or, pour certaines familles éloignées du lieu d'enseignement de leurs enfants, le transport représente une part non négligeable du budget du foyer alloué à l'éducation.

Par ailleurs, comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues par le rapporteur, certaines situations familiales, comme la garde alternée, ou géographiques – d'une commune rurale vers un centre urbain, ou d'une région à l'autre pour les communes limitrophes – génèrent également des surcoûts de transports scolaires et peuvent rendre nécessaire le paiement de plusieurs abonnements.

(1) « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

(2) Articles L. 132-1 et L. 132-2 du code de l'éducation.

(3) B. Toulemonde, La gratuité de l'enseignement. Passé, présent, avenir, 2002, p. 8.

Une étude de la Confédération syndicale des familles ⁽¹⁾ estime ainsi que les familles assument jusqu'à 38 % des coûts de revient du transport scolaire, qui s'établissent en moyenne à 800 euros par an et par enfant. En Île-de-France, par exemple, si un tarif spécifique a été mis en place pour les publics scolarisés – la carte Imagine R –, les familles doivent encore déboursier jusqu'à 350 euros par an pour un écolier dans la plupart des départements de la région.

Le coût élevé des transports scolaires peut ainsi, dans certains cas, faire obstacle au suivi assidu des cours voire à la scolarisation des enfants. Par ailleurs, comme l'a souligné la Confédération syndicale des familles lors de son audition, le coût de transport n'est pas sans impact sur la qualité de l'alimentation de certains enfants, qui ne fréquentent pas la cantine scolaire faute de moyens et sont également dans l'impossibilité de rentrer chez eux le midi en raison du coût du transport.

L'orientation scolaire pâtit également du coût élevé des transports scolaires mis en œuvre dans certaines régions. Comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par le rapporteur, la voie professionnelle fait supporter aux familles des coûts supplémentaires, comme l'internat, la restauration, le matériel scolaire mais également le transport, du fait du maillage territorial plus lâche des lycées professionnels par rapport aux lycées d'enseignement général. Ainsi, d'après une récente étude conduite par la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), les parents seraient près de 45 % à considérer que les « problématiques de transport » peuvent avoir une influence sur le choix d'orientation de leur enfant ⁽²⁾. Il importe donc de lever ces freins pour permettre une orientation scolaire choisie, et non subie.

• La présente proposition de loi vise également à réparer l'inégalité territoriale actuelle afin d'assurer, dans des conditions identiques, l'accès de toutes les familles au service public de l'éducation.

En effet, d'après l'étude précitée de la Confédération syndicale des familles, seuls 19 départements finançaient, en 2017, la gratuité des transports scolaires. D'après l'étude précitée, seuls l'Ain, l'Allier, l'Isère, la Haute-Savoie, la Côte-d'Or, le Doubs, le Jura, la Haute-Saône, la Saône-et-Loire, la Haute-Corse, la Corse du Sud, la Meurthe-et-Moselle, l'Aisne, le département du Nord, le Pas-de-Calais, les Landes, le Lot-et-Garonne, la Haute-Garonne et le Lot assuraient, avant le transfert de cette compétence aux régions (cf. *infra*), la gratuité du transport scolaire de l'école maternelle ou primaire à la terminale. Six autres départements assuraient, quant à eux, une gratuité partielle.

Si d'autres départements ont mis en place des aides au transport scolaire, elles ne concernent généralement pas l'ensemble des niveaux d'enseignement et,

(1) Confédération syndicale des familles, « Coût de la scolarité 2017 », août 2017.

(2) Enquête FCPE, Transport scolaire, février 2018.

surtout, ne répondent pas aux mêmes critères. La distance au domicile ⁽¹⁾, le statut d'interne ou de demi-pensionnaire, le quotient familial, le statut de boursier ou encore le nombre d'enfants scolarisés par famille constituent autant de variables qui sont prises en compte pour établir le montant des subventions allouées. Les disparités territoriales sont donc potentiellement importantes et la gratuité réelle, relativement rare, compte-tenu des frais de dossier qui sont parfois exigés des familles.

L'absence de cohérence territoriale est d'autant plus problématique qu'elle s'établit parfois au niveau d'une même région, pourtant compétente, depuis le 1^{er} septembre 2017, en matière de transports scolaires. Ainsi, au sein de la région Occitanie par exemple, si les élèves du Lot ou de Haute-Garonne bénéficient gratuitement des services de transport scolaire, les frais sont assez variables dans les autres départements, allant de 50 euros par an pour un interne ariégeois à 220 euros par an pour le tarif majoré mis en œuvre dans le Gard. Par ailleurs, le transport du quatrième enfant d'une famille aveyronnaise sera gratuit, tandis que celui du quatrième enfant d'une famille de l'Aude s'élèvera encore à 50 euros.

Seule la région Centre-Val de Loire a pour l'heure fait le choix de la gratuité sur l'ensemble de son territoire ⁽²⁾, la plupart des régions ayant pour l'instant maintenu le *statu quo* qui prévalait au moment du transfert. Si les régions cherchent toutes, à l'heure actuelle, à opérer une convergence territoriale, aussi bien en matière de qualité de service – présence d'accompagnateurs, sécurité du transport, temps de trajet, fréquence des passages, etc. – que de tarification, il apparaît nécessaire de donner une impulsion politique nationale sur ce sujet.

L'objet de la présente proposition de loi, en particulier de ses **articles 1^{er} et 2**, est donc de sortir « par le haut » de cette situation inégalitaire en imposant la **gratuité des transports scolaires relevant de la compétence des régions**.

II. LA NÉCESSITÉ DE TIRER LES CONSÉQUENCES, NOTAMMENT FINANCIÈRES, DU TRANSFERT AUX RÉGIONS DE LA COMPÉTENCE RELATIVE AUX TRANSPORTS SCOLAIRES PAR LA LOI NOTRe

• **La gratuité des transports scolaires impose de trouver une nouvelle recette propre au bénéfice des régions.**

La gratuité des transports scolaires constituant une charge nouvelle pour les régions, il importe de trouver les moyens de son financement. Il paraît dès lors opportun de leur étendre le bénéfice du versement destiné au transport, initialement créé, en 1971, dans le but de financer les transports en commun de la

(1) La subvention n'est généralement octroyée que lorsque la distance de l'école au domicile est supérieure à 3 kilomètres, ce qui constitue une distance non négligeable pour de jeunes enfants.

(2) Des frais de dossier de 25 euros par an sont toutefois exigés des familles, dans la limite de 50 euros.

région parisienne ⁽¹⁾ – il bénéficie d’ailleurs actuellement au syndicat de transport de la région Île-de-France, Île-de-France Mobilités ⁽²⁾ – puis progressivement étendu aux métropoles et à certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale ⁽³⁾.

C’est l’objet de l’**article 3** de la présente proposition de loi, qui élargit le champ des entreprises, publiques et privées, de plus de onze salariées, assujetties au versement destiné au transport, et permet aux régions de recevoir une part de son produit sans en priver les actuels bénéficiaires. Cette généralisation du versement destiné au transport fait sens dans la mesure où le produit de la nouvelle part régionale est affecté, dans le texte, au financement des transports régionaux.

Au-delà, il conviendrait également de mener une réflexion approfondie sur le problème que rencontrent aujourd’hui les collectivités responsables des transports scolaires en matière de taxe sur la valeur ajoutée. En effet, le transport de voyageurs constitue une activité soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dès lors qu’elle s’effectue à titre onéreux ; dans un tel cas de figure, il est alors possible à la collectivité qui le finance de bénéficier du droit à déduction de la TVA afférente aux dépenses liées à cette activité.

Toutefois, si le transport est effectué à titre gratuit, ce qui est le cas des transports scolaires dans certaines collectivités, la récupération de la TVA n’est pas possible. Ainsi, comme l’exprimait le sénateur Rémy Pointereau lors d’une question orale posée en 2015, « *dans un département comme le Cher où, depuis plus de dix ans, la gratuité des transports scolaires est appliquée, près de 1 million d’euros de recettes d’abonnements et 1,5 million d’euros de TVA ont été perdus chaque année* » ⁽⁴⁾.

Il en est de même lorsque le transport fait l’objet d’une participation purement symbolique de l’usager, comme le rappelait M. André Vallini, alors secrétaire d’État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et chargé de la réforme territoriale : « *En revanche, lorsque la rémunération perçue est très inférieure au niveau de l’avantage procuré aux bénéficiaires du service, c’est-à-dire lorsque ce service est assuré en contrepartie d’une participation dérisoire ou symbolique, la prestation n’est pas considérée comme réalisée à titre onéreux ; elle est donc hors du champ d’application de la TVA, de sorte qu’aucune déduction n’est possible. Le caractère non dérisoire ou non symbolique de la contrepartie perçue s’apprécie au cas par cas, en fonction des circonstances propres à chaque situation.* » ⁽⁵⁾

(1) Loi n°71-559 du 12 juillet 1971 relative à l’assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne.

(2) Article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales.

(4) Question orale n° 1251S de M. Rémy Pointereau publiée dans le JO Sénat du 17/09/2015, page 2160.

(5) *Id.*

Plus précisément, l'assujettissement de l'activité de transports scolaires à la TVA – nécessaire à l'application du droit à déduction – n'est possible, comme le rappelait récemment M. Benjamin Griveaux, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, que « *lorsqu'il existe un lien direct entre le service rendu et la contre-valeur reçue. Pour cela, le bénéficiaire de la prestation doit en retirer un avantage individuel et le niveau de cet avantage doit être en relation avec le prix payé par la personne.* »⁽¹⁾ Les services fiscaux considèrent ainsi, « *à titre de règle pratique, que lorsque la somme des participations financières perçues par un conseil régional auprès de familles d'élèves était supérieure à 10 % du coût de revient annuel des prestations relatives à l'ensemble des contrats de transports scolaires, cette participation était de nature à caractériser l'existence d'une relation directe entre la somme acquittée par les familles et la prestation de transport fournie par ce conseil régional.* »⁽²⁾

Or, l'impossibilité de récupérer la TVA en-dessous de ce seuil constitue un obstacle non négligeable au passage ou au maintien de la quasi-gratuité⁽³⁾ dans certaines régions. Le rapporteur estime souhaitable une évolution législative dans ce domaine. Il serait dès lors loisible de considérer que lorsque l'utilisateur contribue au coût de son trajet à hauteur de 5 % au minimum, alors l'activité de transport constitue une activité économique réalisée à titre onéreux et donc soumise à la TVA.

Une telle disposition nécessiterait donc que l'utilisateur participe au financement de son transport à hauteur de 40 à 50 euros par an. Si cela apparaît, nécessaire, pour certains, afin d'éviter les abonnements de confort et le surdimensionnement des transports qui en résulte – les personnes s'abonnant en début d'année sans avoir réellement usage du service par la suite –, d'autres acteurs défendent l'absence totale de contribution financière de l'utilisateur, y compris s'agissant des frais de dossier. L'instauration d'une tarification dite solidaire, assise sur le quotient familial, constituerait dès lors, pour certains, la réponse adéquate.

• Cette proposition de loi vise également à tirer les conséquences du transfert, aux régions, de la compétence relative à l'organisation des transports routiers non urbains et des transports scolaires.

L'affectation d'une nouvelle part du versement destiné au transport aux régions est d'autant plus indispensable que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) leur a transféré plusieurs compétences dans ce domaine. En effet, son article 15 a transféré, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'organisation du transport routier non urbain, régulier ou à la demande, des départements aux régions⁽⁴⁾.

(1) Question orale n° 0067S de Mme Nicole Bonnefoy publiée dans le JO Sénat du 21/09/2017, page 2887.

(2) Id.

(3) En tout état de cause, en cas de gratuité totale, l'activité ne peut être assujettie à la TVA faute de caractère onéreux.

(4) Article L. 3111-1 du code des transports.

De la même façon, le transport scolaire constitue, depuis le 1^{er} septembre 2017, une compétence régionale, même si celle-ci ne s'exerce qu'à l'extérieur des ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)⁽¹⁾ et peut être déléguée, en application de l'article L. 3111-9 du code des transports, aux départements, à des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes ou des associations. Il convient toutefois de noter que, par cohérence avec la compétence des départements dans le domaine du handicap, le transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires relève toujours du niveau départemental⁽²⁾.

Dès lors que les régions se sont vues transférer ces compétences, il paraît opportun de leur permettre de bénéficier d'une ressource dont l'objet même est de participer au financement des transports publics. En effet, en application de l'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales, « *le versement [destiné au transport] est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains* ».

La généralisation du versement destiné au transport constitue d'ailleurs une demande récurrente des régions, notamment exprimée dans le récent Livre blanc des régions pour la mobilité : « *l'extension de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) ou encore un versement transport pourraient utilement être d'autres leviers activables au bénéfice des Régions. Alors que la loi NOTRE a consacré la Région comme un acteur essentiel des transports, il est dommageable qu'elle ne dispose pas de la même autonomie que les autres niveaux de collectivités pour exercer pleinement cette responsabilité.* »⁽³⁾

(1) En application de l'article L. 1231-1 du code des transports, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport sont les autorités organisatrices de la mobilité sur leur territoire.

(2) Article L. 3111-1 du code des transports.

(3) Régions de France, Livre blanc des régions pour la mobilité, novembre 2017, p. 3.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine, lors de la séance du mercredi 21 février 2018, la proposition de loi de M. Alain Bruneel et plusieurs de ses collègues relative à la gratuité des transports scolaires (n° 584).

M. le président Bruno Studer. Mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons ce matin sera inscrite jeudi 8 mars en séance publique dans le cadre de la journée réservée au groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Nous avons désigné le 7 février dernier comme rapporteur notre collègue Alain Bruneel, premier signataire du texte, qui a rejoint notre commission à cette occasion.

M. Alain Bruneel, rapporteur. La commission examine ce matin la proposition de loi relative à la gratuité des transports scolaires. D'autres commissions auraient pu être saisies de ce texte qui a trait aux transports mais il me semble particulièrement utile que ce soit la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation qui ait la tâche de se prononcer sur ses articles. En effet, la question de l'accès à l'école est en réalité au cœur des ambitions de cette proposition de loi : c'est l'égalité des chances qu'il s'agit de favoriser ici.

Vous le savez comme moi, le coût des transports scolaires représente, pour beaucoup de familles, un budget significatif. Lorsque la gratuité du transport n'est pas assurée, c'est un sacrifice financier non négligeable qui est exigé des familles, et qui n'est pas sans conséquence sur le déroulement de la scolarité de leurs enfants, comme sur leurs choix d'orientation. Je pense notamment aux lycées professionnels qui sont généralement éloignés des domiciles des élèves, et qui entraînent de ce fait des coûts supplémentaires, notamment l'internat et le transport, qui peuvent faire échec à un projet scolaire et professionnel.

C'est donc l'égal accès au service public de l'éducation qui est ici en jeu. L'école est gratuite, de la maternelle à la classe préparatoire, et nous considérons tous cela comme un acquis social. Mais nous pouvons encore aller plus loin, dans le prolongement du Préambule de la Constitution de 1946, et assurer la traduction concrète du principe de gratuité en l'appliquant aux transports scolaires. Permettre à chaque enfant d'accéder à son lieu d'enseignement, au moins jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge où la scolarisation n'est plus obligatoire, cela revient presque, de mon point de vue, à combler un vide juridique. Bien sûr, les apprentis doivent être également concernés par cette mesure.

Il est évident que cette proposition de loi n'a pas vocation à régler, dans le détail, les contours de cette gratuité. Nous pouvons toutefois débattre de certains points qu'il faudra trancher au niveau réglementaire ou local. À partir de quelle distance entre le domicile et l'école peut-on bénéficier du transport scolaire gratuit ? Une contribution minimale doit-elle être exigée des familles ? Faut-il intégrer le quotient familial à l'équation ? La proposition de loi reste ouverte sur ces différents points, et a pour vocation première d'ériger la gratuité en principe.

Du reste, il me semble que la loi NOTRE a renforcé la nécessité d'une telle évolution législative. En effet, depuis le 1^{er} septembre 2017, la compétence en matière de transports scolaires a été transférée des départements aux régions. Ce sont ainsi 2,1 millions d'élèves qui sont transportés chaque année par les régions en dehors de l'Île-de-France, et environ 4 millions au total. Pour autant, les tarifs qui leur sont appliqués sont extrêmement variables, y compris au sein d'une même région.

Les régions ont certes hérité en grande partie des politiques départementales dans ce domaine, mais il importe aujourd'hui de les pousser à harmoniser, dans leur territoire, le coût et la qualité des transports scolaires qui relèvent de leur compétence. En Occitanie, par exemple, les transports scolaires sont gratuits dans le Lot ou en Haute-Garonne, mais coûtent jusqu'à 220 euros dans le Gard. Une telle situation ne me paraît pas acceptable dès lors que la compétence a été unifiée au niveau régional.

Comment sortir de cette incohérence territoriale autrement que par le haut, en rendant les transports scolaires gratuits dans l'ensemble du territoire ? Il faut profiter de la convergence territoriale que les régions vont bientôt s'attacher à rechercher pour assurer la gratuité, comme l'a fait la région Centre-Val-de-Loire.

Bien sûr, une fois que l'on a fait ce choix, la question du financement d'une telle mesure se pose. Les transports scolaires coûtent entre 600 et 1 100 euros par enfant et par an aux régions. Les rendre gratuits aura, dans certains territoires, des conséquences financières importantes, d'autant que la TVA ne pourra plus être récupérée sur un service qui sera devenu gratuit. La perte est donc double pour les collectivités qui font aujourd'hui le choix de la gratuité totale : elles perdent à la fois des recettes et de la TVA.

L'article 3 de la proposition de loi offre une première piste pour compenser les effets de la gratuité des transports scolaires. Il généralise le versement destiné au transport sur l'ensemble du territoire et crée une part régionale spécifiquement affectée au financement des transports régionaux. Cette ressource dynamique, qui n'est pas sans lien avec la démographie du territoire, est d'ores et déjà affectée au financement des transports, y compris au niveau régional en Île-de-France ; c'est pourquoi il nous a paru judicieux de l'étendre à l'ensemble des régions.

La question de la TVA se pose également avec une certaine acuité, et j'interpellerai le Gouvernement en séance à ce sujet. Vous le savez, les services fiscaux considèrent aujourd'hui que l'on ne peut pas récupérer la TVA sur une activité de transports scolaires lorsque la participation des usagers est inférieure à 10 % du coût de revient. En dessous de ce seuil, ils estiment que le service n'est pas rendu à titre réellement onéreux, du fait de la déconnexion entre la contribution de l'utilisateur et la contrepartie reçue. Beaucoup d'acteurs demandent à ce que ce seuil soit abaissé à 5 % car, pour un transport qui coûte environ 800 à 1 000 euros par an et par enfant, 80 ou 100 euros représentent encore une somme trop importante à la charge des familles. Je déposerai donc un amendement en ce sens d'ici la séance publique.

Mes chers collègues, je me réjouis du débat que nous allons avoir sur les objectifs de cette proposition de loi comme sur les moyens proposés pour les atteindre. Nous souhaitons avant toute chose ouvrir des pistes sur un sujet important, et j'ai la conviction que la proposition, dans les buts qu'elle poursuit, ne pourra que trouver un écho favorable auprès des membres de cette commission.

M. Stéphane Testé. La gratuité des transports, et plus particulièrement des transports scolaires, est un sujet transpartisan qui revient régulièrement en débat, et dont l'objet est avant tout social : permettre à toutes et tous de pouvoir se déplacer sans frais pour accéder à l'école. La gratuité, d'ailleurs, supprime radicalement toute difficulté d'accès liée au niveau de revenu et traite automatiquement les situations sociales les plus délicates, vous l'avez rappelé.

Mais si les objectifs de la gratuité défendus dans ce texte sont louables, son application présente des inconvénients non négligeables. Cela a déjà été souligné par certains acteurs au cours des auditions auxquelles j'ai participé avec le rapporteur, même si cela ne transparaît pas dans le rapport, où il est surtout fait référence à la position de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) et de la Confédération syndicale des familles.

Tout d'abord, la gratuité représente un coût non négligeable pour les régions qui sont en charge des transports scolaires depuis l'application de la loi NOTRe en septembre 2017. Or, le service public des transports est aujourd'hui un service fortement déficitaire, dont les dépenses d'investissement et de fonctionnement sont très élevées. Ainsi, les autorités organisatrices de transports (AOT) ont besoin de ressources pour moderniser, voire pérenniser les services, et l'apport de la billettique est donc important, d'autant que les autres sources de financement – versement transport et contributions des collectivités locales – ont beaucoup augmenté ces dernières années et ne peuvent guère être sollicitées au-delà des niveaux actuels. Un exemple parmi d'autres : la gratuité des transports scolaires dans la région Centre-Val de Loire coûte entre 11 et 15 millions par an, bien que les familles continuent à s'acquitter des frais de dossier de 25 euros par an et par élève, avec un plafond de 50 euros par famille.

De nombreux acteurs estiment que l'instauration de la gratuité ne doit en aucun cas être encouragée. Récemment, lors des Assises nationales de la mobilité, on n'a pas jugé souhaitable de rendre les transports scolaires gratuits. La position des acteurs de la sphère des transports, que ce soit le Groupement des autorités responsables de transport (GART), la Fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) ou l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), va dans le même sens, dès lors qu'une tarification sociale est appliquée pour les plus démunis. En effet, les AOT ont besoin de ressources pour moderniser, voire pérenniser les services, et le prix payé par les familles est relativement faible – entre 5 % et 10 % du coût – car il est largement pris en charge par les collectivités territoriales.

Ainsi, nous estimons qu'il n'est pas souhaitable, à ce jour, de généraliser la gratuité pour les transports scolaires au vu de leur coût et des difficultés de financement qu'ils rencontrent, même si les AOT restent libres de leur politique tarifaire.

Enfin, depuis le début de la législature, la majorité et le Gouvernement ont choisi la voie du pragmatisme afin de revisiter plusieurs politiques publiques et d'y injecter davantage de souplesse pour les territoires, en laissant, par exemple, aux collectivités locales la liberté de définir les rythmes scolaires pertinents dans leur territoire. Nous conduisons une politique de différenciation territoriale, et les acteurs locaux en ont la responsabilité. Voilà aussi pourquoi nous estimons que l'instauration du principe de gratuité des transports scolaires, sans concertation aucune avec les collectivités territoriales, n'est pas souhaitable à ce jour.

Toutefois, il semble pertinent de réfléchir à l'instauration obligatoire de la tarification sociale, afin que les familles les plus fragiles puissent bénéficier du tarif le plus avantageux possible. Mais cette concertation doit se faire dans le cadre de la prochaine loi sur la mobilité qui doit être présentée courant avril. Il semble que ce soit un cadre plus pertinent car plus global que cette simple proposition de loi.

M. Frédéric Reiss. Cette proposition de loi déposée par nos collègues du groupe de la Gauche démocratique et républicaine relève d'une intention louable. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, la loi NOTRe a modifié un certain nombre de dispositions relatives aux transports scolaires, dont la compétence a été transférée aux régions, avec des conséquences très variables d'une région à l'autre. Dans la région Grand Est, que je connais bien, un seul département sur les dix, celui de la Meurthe-et-Moselle, souhaite conserver la gratuité des transports scolaires. Pour le reste de la région, aucune décision n'a été prise, bien que la FCPE soit favorable à cette gratuité.

L'exemple du Centre-Val de Loire, qui a instauré la gratuité des transports scolaires de la maternelle au lycée montre que c'est donc possible, même en l'absence de loi en la matière, à partir du moment où la région fait preuve de volontarisme.

J'ajoute que les transports scolaires sont aujourd'hui le moyen d'accès à l'éducation de près de 4 millions d'élèves, dont 2 millions hors agglomérations, c'est peut-être sur ceux-là qu'il faut se pencher. La proposition de loi a pour objectif d'atteindre l'égalité de traitement des élèves, en instaurant un principe de gratuité des transports scolaires pour un aller et retour quotidien, pour le trajet entre le domicile et l'établissement scolaire. Pour les auteurs de cette proposition de loi, l'école est gratuite et il doit en être de même lorsqu'il s'agit de s'y rendre.

Cette gratuité concernerait tous les enfants inscrits dans un établissement scolaire, indépendamment des conditions de ressources des familles. Cette mesure serait financée par une augmentation du versement transport, contribution des employeurs privés ou publics – quelle que soit la nature de leur activité ou leur forme juridique – employant au moins onze salariés dans une zone définie.

Vous avez dit que la gratuité des transports devait bénéficier également aux apprentis. Pour sa part, le groupe Les Républicains souhaite d'abord que les apprentis aient accès aux transports scolaires : ce serait une première étape puisque, à ce jour, cela n'est pas automatique.

Si notre groupe peut rejoindre, dans son principe, l'un des objectifs de cette proposition, qui est de pallier les inégalités dans les territoires et en particulier les territoires ruraux, il est en revanche sceptique quant à la solution proposée.

Dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités territoriales ne peuvent pas prendre en charge une nouvelle dépense aussi lourde, qui ne saurait en outre être financée en augmentant une taxe, alors que les Français sont déjà matraqués fiscalement par le Gouvernement. Enfin, ne pas prendre les ressources en compte pour accéder à cette aide rendrait son coût excessif. Voilà pourquoi notre groupe n'est pas favorable à cette proposition de loi.

M. Laurent Garcia. Entre les mois de septembre et de décembre derniers, les Assises nationales de la mobilité ont permis de faire émerger les priorités de nos concitoyens en matière de transports. L'un des principaux volets de cette consultation concernait la solidarité et la lutte contre les fractures sociales et territoriales. L'accès à des moyens de transport efficaces et disponibles est, pour beaucoup de Français, une condition nécessaire à l'obtention d'un emploi, à l'accès à une formation ou à des services de santé. Ces assises doivent déboucher, dans le courant de l'année, sur l'élaboration d'un projet de loi d'orientation des mobilités.

La question de la gratuité des transports scolaires illustre aujourd'hui l'existence de réelles inégalités sociales et territoriales. Si l'on comprend la nécessité de favoriser l'accès des élèves aux transports, on ne peut pas pour autant se réfugier derrière des principes louables mais irréalistes au regard de la structure du financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Derrière la gratuité que vous proposez, il y a toujours quelqu'un qui doit payer : chacun sait

qu'un service se finance soit par le tarif, soit par le contribuable, et dans la majorité des cas par un « mixe » des deux.

Instaurer la gratuité des transports scolaires, qui revient à transférer le mode de financement des AOM des recettes commerciales vers plus d'impôts *via* une augmentation du versement transport, se heurtera aux limites structurelles de ce dernier. Or c'est bien le versement transport qui a jusqu'ici permis de financer la gratuité des transports en commun là où elle a été testée.

Depuis les années soixante-dix, le versement transport joue le rôle de variable d'ajustement dans le financement des services de transport collectif urbain. Il représente aujourd'hui 38 % des recettes des AOM, soit un niveau équivalent à leurs recettes commerciales. Son produit a augmenté de 54 % au cours des dernières années. Malgré cette augmentation, le versement transport ne suffit plus à financer l'investissement et l'exploitation des réseaux de transport.

Aujourd'hui, vingt-quatre des vingt-cinq plus grandes agglomérations françaises ont atteint leur plafond de prélèvement pour le versement transport. Bien que les agglomérations de plus petite taille semblent encore disposer d'une relative marge de manœuvre, nous sommes exposés à un vrai risque de plafonnement du versement transport, accentué, qui plus est, par la diminution de la masse salariale. Dans leur grande majorité, les AOM n'ont pas la capacité financière d'assurer la gratuité des transports scolaires et l'extension du versement transport, payée par les entreprises de plus de 11 salariés, contreviendrait en outre à la politique gouvernementale de baisse des charges des entreprises.

Par ailleurs, comment le rapporteur envisage-t-il d'intégrer les élèves handicapés dans ce dispositif, leur transport vers les établissements scolaires étant toujours de la compétence du conseil départemental ?

Si l'instauration de la gratuité des transports en commun ne nous paraît pas possible, ce débat ne doit pas nous empêcher d'aborder la question de la nécessaire évolution du versement transport, modèle de financement aujourd'hui dans l'impasse. Le Groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est favorable à ce que les transports scolaires demeurent de la compétence des régions, qui pourraient à ce titre obtenir davantage de moyens *via* l'instauration d'un prélèvement versement transport unique régional.

La proposition de notre collègue Bruneel correspond bien entendu à une préoccupation de l'ensemble des députés, mais la philosophie d'une gratuité totale, outre qu'elle nous paraît inopportune, pour ne pas dire faussée, se heurte à la question centrale du financement.

Les propositions formulées par le groupe GDR vont à l'encontre de la dynamique que cette majorité entend créer à destination des entreprises. Elles auraient un effet contreproductif et risqueraient de déstabiliser grandement les collectivités territoriales.

Notre groupe s'opposera donc à cette proposition de loi, en raison non pas de sa philosophie générale, mais des conditions de sa mise en œuvre.

Mme Béatrice Descamps. Je tiens tout d'abord à saluer le travail de M. le rapporteur, dont la proposition de loi met en exergue un problème qui concerne le quotidien de millions d'élèves qui empruntent le chemin de l'école au moyen des transports scolaires. Le sujet mérite en ce sens toute notre attention.

Le Groupe UDI, Agir et Indépendants est extrêmement attaché à l'égalité des chances entre les élèves, sur tout le territoire national. Nous partageons vos préoccupations devant la hausse du prix des transports scolaires et le manque d'harmonisation tarifaire. La hausse semble concerner le prix effectif des transports scolaires ou se dissimuler dans la hausse des frais de dossiers qui leur sont liés. Nous partageons également votre avis selon lequel le transport scolaire constitue un moyen de lutte contre le décrochage scolaire et une donnée essentielle pour certaines familles dans le choix de l'établissement. Néanmoins, il semble utile de rappeler que nombreuses sont les régions et AOM qui ont déjà adopté des solutions pour soulager le budget des familles et faciliter l'accès des enfants à l'éducation.

Nous regrettons par ailleurs que vous laissiez à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les critères de cette gratuité, car cela n'a rien de négligeable. La question de l'accès aux transports scolaires est en effet bien plus large que la simple tarification. Il s'agit également de définir les conditions dans lesquelles cette gratuité peut être octroyée. Faut-il fixer une distance minimale, une distance maximale ? Le choix de l'établissement scolaire est-il contraint ? Je pense notamment aux élèves ayant bénéficié d'une dérogation ou étant scolarisés dans des établissements privés ou hors contrat. Qu'en est-il enfin des internes, des élèves n'ayant pas encore l'âge de la scolarité obligatoire, ou des élèves handicapés ?

Il faut avoir conscience que l'instauration de la gratuité aurait pour conséquence une hausse des charges pesant sur les collectivités, ce qui pénaliserait *in fine* l'ensemble de nos concitoyens.

Il nous paraît plus responsable d'encourager, comme l'ont fait nombre de collectivités, la participation des familles avec des tarifs dégressifs adaptés aux quotients familiaux, particulièrement pour les plus modestes.

Le Groupe UDI, Agir et Indépendants souhaite donc que le débat autour de cette proposition de loi et des questions qu'elle soulève, se poursuive à la lumière d'éléments supplémentaires.

Mme Michèle Victory. Selon le préambule de la Constitution de 1946, « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ».

Il ne faut cesser de défendre ce principe et de réfléchir à ses diverses formes. Dans une période marquée par une pauvreté grandissante – notre journée consacrée à la pauvreté à l'école nous l'a rappelé – bon nombre de familles ont des difficultés à faire face aux dépenses qui leur sont imposées pour l'éducation de leurs enfants.

Toutes les activités pédagogiques organisées par l'école entrent dans le champ de l'enseignement et doivent donc être gratuites pour les parents et financées par la solidarité nationale. Cela doit être le cas des manuels et fournitures scolaires, comme des voyages et sorties liés aux projets pédagogiques, ou encore des transports scolaires.

Chaque jour, environ 4 millions d'élèves, de la maternelle au lycée, sont acheminés jusqu'à leur établissement scolaire par un mode de transport collectif qui a souvent un coût pour les familles.

Jusqu'à la dernière rentrée scolaire, les départements étaient en charge du transport scolaire. Seulement une vingtaine d'entre eux avait fait le choix de la gratuité. Les autres proposaient des services à des tarifs très variables, allant de quelques dizaines à plusieurs centaines d'euros. Depuis le 1^{er} septembre 2017 et la mise en œuvre de la loi NOTRe, la compétence transports scolaires est exercée par les régions qui ont reconduit la situation très inégalitaire qui prévalait antérieurement. Seule la Région Centre-Val de Loire a décidé d'adopter un système unique dès la rentrée 2017 : les transports scolaires y sont gratuits pour assurer aux enfants un égal accès à l'école. Seuls restent à la charge des familles des frais de dossier de 25 euros par élève, avec un plafonnement à 50 euros par famille.

Si la gratuité du transport scolaire a un coût, elle est donc possible. Elle peut s'accompagner de frais de dossier ou d'une contribution citoyenne plafonnée à 5 % des coûts engagés par la collectivité, mais nous souhaitons que la gratuité soit le principe qui guide l'action des régions dans la mise en œuvre de leur compétence transports.

Nous voulons également appeler l'attention de nos collègues sur le fait que les frais occasionnés par les stages et périodes de formation en entreprise faisant partie du contenu obligatoire de la formation doivent également être pris en charge – en période de stage, seul un aller et retour est généralement pris en charge par le tuteur. Il en est de même de l'accès à la culture et aux activités sportives et artistiques de l'ensemble des enfants et des jeunes, afin que ne perdurent pas d'inégalités dans ce domaine.

Parce qu'elle réaffirme nos principes républicains et lutte contre les inégalités, le Groupe Nouvelle Gauche votera cette proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon. J'interviens au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

Comme le rappelait M. le rapporteur, cette proposition de loi concerne près de quatre millions d'élèves. Il indiquait également combien les inégalités sont grandes : pour certaines familles, le transport scolaire peut coûter jusqu'à 200 euros, cette dépense s'ajoutant souvent aux autres coûts de la rentrée scolaire. Nombreux sont les parents qui nous rapportent que cette dépense en empêche beaucoup d'autres.

J'ai entendu les remarques selon lesquelles la gratuité des transports scolaires est souhaitable mais impossible. Il s'agit pourtant de l'un de nos idéaux républicains : la gratuité à l'école – ce n'est pas une petite question, ce dont chacun convient à sa manière. En prétendant que les collectivités seraient mises en difficulté, nous cherchons nous-mêmes à nous lier les mains et à ne plus pouvoir décider quoi que ce soit parce que les politiques conduites ont laissé les collectivités exsangues, d'où cette situation où l'on s'interdit de faire peser de nouvelles dépenses sur elles. Faisons donc en sorte qu'elles perçoivent des recettes et des dotations plus importantes afin qu'elles assument cet idéal républicain.

Le sujet dont nous débattons ce matin n'est pas la gratuité des transports en général, mais la gratuité des transports à l'école. J'ai entendu dire que le principe et la philosophie de la gratuité gênaient. La gratuité de l'école gêne donc certains d'entre nous ? Encore une fois, nous parlons de la gratuité du transport scolaire. Tous les membres de la commission de l'éducation sont animés par l'idéal de la gratuité scolaire et de l'accès de tous à l'école. Je crois donc que cette proposition de loi s'impose, et je remercie mon collègue et camarade Alain Bruneel.

M. Pierre-Yves Bournazel. Je tiens avant tout à vous féliciter pour ce travail, monsieur le rapporteur, même si nous ne partageons pas toujours vos points de vue.

Permettez-moi de vous interroger sur la spécificité de la région Île-de-France, où des millions de voyageurs se déplacent chaque jour. La gare des Halles, par exemple, est la plus grande d'Europe. Or, les Franciliens se plaignent à juste titre de l'état de nos transports parce qu'ils sont saturés et posent de nombreux problèmes liés aux retards ou encore à l'état des lignes et des équipements. Nous avons besoin d'investir davantage dans les transports en commun, notamment dans le Grand Paris Express qui sera essentiel pour la mobilité de millions de Franciliens et l'attractivité de la région capitale.

Ne voyez-vous pas une contradiction entre la volonté d'imposer la gratuité de manière uniforme dans tout le territoire, y compris en Île-de-France, et la nécessité d'investir davantage dans les transports en commun ? La gratuité n'empêcherait-elle pas d'investir pour améliorer la qualité des services publics de transport en commun ? Au fond, ne s'agit-il pas d'une inversion des priorités ?

Mme Valérie Bazin-Malgras. On ne peut qu'être d'accord avec le principe qui sous-tend votre proposition de loi visant à rendre gratuit le transport

scolaire pour tous les élèves quelles que soient les ressources de leurs familles. Toutefois, cette bonne intention ne résiste pas au coût très important qu'elle induirait pour les employeurs soumis à une augmentation du versement transport et pour les collectivités locales, dont le budget est déjà très contraint. Les coûts qui incombent actuellement aux familles sont très variables selon les territoires. Pourquoi ne pas avoir envisagé une tarification modulée assise sur les ressources des familles ?

M. Bertrand Sorre. Selon les territoires, ce sont les départements ou les centres de formation d'apprentis (CFA) qui finançaient le transport des apprentis en organisant des transports rayonnant sur tout le territoire concerné pour leur permettre de gagner leur lieu d'apprentissage – en l'occurrence les CFA. Quel est votre point de vue quant à la situation du transport des apprentis en France ?

M. Stéphane Testé. J'entends la position exprimée par le groupe Nouvelle gauche mais je m'en étonne quelque peu car, pendant cinq ans, vous n'avez pas du tout avancé sur ce sujet.

Mme Frédérique Meunier. Cette très belle proposition est louable. Le département de la Corrèze est passé de la gratuité au transport scolaire payant. La difficulté que présente le transport totalement gratuit tient au fait qu'en l'absence de contrainte, les parents ne mettent pas forcément leurs enfants dans les bus. De ce fait, il arrive que des véhicules conçus pour trente enfants n'en transportent qu'une vingtaine. Ne faut-il pas envisager une forme d'obligation à mettre les enfants dans les bus ? De ce point de vue, la gratuité n'est pas toujours une bonne chose.

M. le rapporteur. Le nombre de questions posées illustre l'intérêt du débat sur la gratuité des transports scolaires. Il est vrai qu'en la matière, les inégalités sont nombreuses en France, y compris au sein d'une même région. À la suite du transfert de cette compétence aux régions par la loi NOTRe, en septembre 2017, les collégiens de certains départements qui pratiquaient la gratuité doivent désormais payer parce que la région n'a pas encore mis le nouveau système en place.

Aux inégalités territoriales s'ajoutent des inégalités en termes de temps de transport : certains élèves mettent jusqu'à une heure et demie pour se rendre à l'école et autant pour rentrer chez eux. Sur les quatre millions d'élèves qui prennent le bus scolaire, 2,1 millions habitent hors des agglomérations ; c'est un nombre important.

Le principe de la gratuité fait débat, mais les inégalités sont connues. Dix-neuf départements pratiquaient la gratuité totale et six autres la gratuité partielle, avec une participation demandée pour couvrir les frais de dossier. Reste à faire un choix politique : la politique gouvernementale visera-t-elle à permettre aux collectivités territoriales de pratiquer la gratuité des transports scolaires et, ainsi, à combler un vide juridique ? L'école, en effet, est obligatoire jusqu'à seize ans ;

encore faut-il pouvoir y aller. Comment faire sans moyen de transport ? L'école est obligatoire mais le transport nécessaire pour s'y rendre n'est pas toujours gratuit : c'est très problématique. Il faut combler ce vide juridique.

La question relative aux apprentis est intéressante ; je ne peux pas vous y répondre à ce stade, même si je suis naturellement favorable à l'inclusion du transport des apprentis, soit vers leurs centres d'apprentissage, soit vers l'entreprise où ils exercent en alternance.

Le versement transport existe en effet, et il est régional en Île-de-France – il s'agit de la seule région qui bénéficie d'un versement à cette échelle. Pourtant, le coût du transport d'un élève pour les familles est de l'ordre de 350 euros par an.

Je n'opposerai pas la gratuité du transport scolaire et les investissements : ce ne sont ni les mêmes domaines, ni les mêmes enveloppes financières, ni les mêmes subventions.

Nous avons discuté de la gratuité avec Régions de France, le Groupement des autorités responsables de transport (GART), la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), l'Association des parents d'enfants déficients (APED) et l'Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP). Les régions ne ferment pas la porte, pas plus que le GART. Simplement, ils ne sont pas favorables à l'adoption de la gratuité dans l'immédiat et prônent une participation des familles, tout en souhaitant que le seuil de TVA ouvrant droit au remboursement, aujourd'hui fixé à 10 % – soit une centaine d'euros pour un coût annuel de 1 000 euros par famille – soit abaissé à 5 %. Je me réjouis que la discussion ait lieu.

La proposition de loi ne se résume pas à une alternative entre tout et rien : je suis prêt à procéder par étapes. Là où la gratuité existe, il faut la maintenir ; ailleurs, la première étape peut consister à abaisser le seuil de remboursement de la TVA à 5 %, soit 40 à 50 euros de remboursement pour les familles, en attendant d'envisager la gratuité totale. C'est le point de vue de Régions de France et du GART.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Financement de la gratuité des transports scolaires par les régions

Le présent article tend à assurer la gratuité des transports scolaires par la création d'un nouvel article L. 3111-9-1 au sein du code des transports. Il rend ainsi obligatoire la participation des régions au financement des transports scolaires « *afin d'en assurer la gratuité pour les familles* ».

Les régions sont, depuis le 1^{er} septembre 2017, compétentes en matière d'organisation et du fonctionnement de tels transports, sauf à l'intérieur du ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité. Elles peuvent néanmoins, en application de l'article L. 3111-9 du code précité, déléguer cette compétence aux départements ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves ou des associations familiales.

Le présent article prévoit que la région, même lorsqu'elle a fait usage de cette faculté de déléguer à une autorité organisatrice de second rang – dite « AO2 » – le soin d'organiser les transports scolaires, participe au financement des transports scolaires de sorte à en assurer la gratuité pour les familles, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

*

La commission examine l'amendement AC1 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. L'objectif de cet amendement est double. Il vise d'une part à cadrer le dispositif proposé par nos collègues du groupe GDR, d'autre part, à harmoniser l'existant à l'échelle nationale. En effet, il est nécessaire d'adopter des critères déterminant le besoin en transport de chaque enfant. En l'état, la proposition de loi vise à laisser un décret en Conseil d'État déterminer ces critères. Si l'on peut être d'accord avec le principe de la gratuité pour chaque enfant empruntant les transports scolaires, il faut cependant déterminer objectivement quels sont les enfants qui en ont besoin ; c'est notre rôle.

De plus, il existe aujourd'hui une disparité importante entre les régions, dont certaines ont déjà instauré la gratuité totale. Je crois profondément en l'égalité entre chaque enfant, d'où la nécessité d'harmoniser les critères octroyant la gratuité des transports scolaires.

M. le rapporteur. Nous n'avons pas souhaité clore le débat par ce texte en fixant dans la loi les critères ouvrant droit à la gratuité. Ils existent toutefois dans certaines régions ; les personnes que nous avons entendues en ont également fait état sans qu'un consensus se dégage. Ainsi, le seuil de trois kilomètres à partir

duquel le transport peut être gratuit m'est apparu comme une distance assez longue pour de jeunes enfants. De même, n'offrir qu'un aller-retour par jour pour les enfants externes présenterait des difficultés pour leur alimentation. De surcroît, le critère de la scolarisation dans la région pénalise les élèves vivant dans des communes limitrophes situées dans une autre région. En clair, outre le fait qu'il relève du domaine réglementaire, votre amendement ne me semble pas pouvoir être adopté en l'état : avis défavorable.

M. Stéphane Testé. Cet amendement vise à préciser les conditions de la gratuité du transport scolaire plutôt que de les renvoyer à un décret en Conseil d'État. Le fait de fixer dans la loi des critères d'éligibilité à une mesure est très contraignant et rigide, surtout s'agissant d'une compétence décentralisée. Je voterai donc contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement AC1.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

Article 2

Convention fixant les conditions de financement de la gratuité des transports scolaires en cas de création ou de modification du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité

Le présent article a pour objet d'assurer la gratuité des transports scolaires au sein du ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité en cas de création ou de modification du ressort d'une telle autorité.

L'article L. 3111-8 du code précité dont la modification est envisagée dispose que, lorsque le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est créé ou modifié – cette dernière étant alors compétente pour assurer l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires sur son ressort territorial –, une convention est passée entre cette autorité et la région pour fixer les conditions de financement des services de transports scolaires.

Le présent article complète cette disposition en précisant que la convention assure également la gratuité des transports scolaires pour ses ayants droit.

*

La commission rejette l'article 2.

Article 3

Généralisation du versement destiné au transport et création d'une part supplémentaire affectée au financement des transports régionaux

Le présent article vise à généraliser le versement destiné au transport prévu par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales à l'ensemble des régions, à l'exception de l'Île-de-France, dont le syndicat de transport en perçoit d'ores et déjà les fruits ⁽¹⁾.

Cette cotisation recouvrée par les URSSAF est aujourd'hui due par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées – à l'exception des associations et fondations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social – qui emploient au moins onze salariés et se situent :

– dans une commune ou une communauté urbaine de plus de 10 000 habitants,

– dans une commune classée « communes touristiques » ou dans une communauté de communes comprenant une ou plusieurs communes classées « communes touristiques »,

– dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation de la mobilité et dont la population dépasse 10 000 habitants,

– dans le ressort d'une métropole ou de la métropole de Lyon.

Le **1° du présent article** modifie la liste ainsi fixée par l'article L. 2333-64 en y adjoignant les régions, couvrant *de facto* l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'ensemble des employeurs publics et privés pourront être assujettis à la part régionale de cette contribution dès lors qu'ils emploient au moins onze salariés.

Le **2° du présent article** opère une coordination avec l'article L. 2333-66, en permettant aux conseils régionaux d'instituer, par une délibération, cette contribution sur leur territoire.

Le **3° du présent article** crée une part supplémentaire au versement destiné au transport, dont le taux est fixé par délibération du conseil régional dans la limite de 0,2 % des salaires dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité qui bénéficient d'ores et déjà de cette contribution et de 0,3 % en dehors de ces derniers.

Le **4° du présent article** modifie l'article L. 2333-68 du code précité afin de permettre l'affectation de la part régionale du versement destiné au transport au financement des dépenses liées à l'organisation des transports régionaux.

(1) Articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du code général des collectivités territoriales.

Les 5°, 6° et 7° du présent article opèrent plusieurs coordinations au sein des articles L. 2333-70, L. 2333-71 et L. 2333-74, afin de permettre le remboursement du versement aux employeurs qui ont assuré l'hébergement ou le transport de leurs salariés mais aussi le contrôle, par les bénéficiaires du versement – région, commune ou établissement public – de la bonne application de ces dispositions par les employeurs assujettis.

*

La commission rejette l'article 3.

Article 4

Gage des charges nouvelles résultant de l'application de la loi

Le présent article prévoit que les charges résultant, pour les collectivités territoriales, de l'application de la loi sont compensées par une majoration à due concurrence de leur dotation globale de fonctionnement, elle-même financée, au bénéfice de l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.

*

La commission examine l'amendement AC2 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. La proposition de loi prévoit avec sagesse que l'État puisse soutenir les régions au cas où elles n'auraient pas les moyens budgétaires de financer la gratuité du transport scolaire pour chaque enfant. Chacun connaît le système des gages ; dans un autre contexte, j'ai eu l'occasion d'expliquer que la hausse traditionnelle du prix du tabac entraîne, dans les territoires frontaliers, non pas la baisse du tabagisme mais, bien au contraire, le renforcement des marchés parallèles, avec leur lot habituel de violence, de délinquance et de tabagisme juvénile. Il existe d'autres produits de consommation courante bien plus répandus qui sont également nocifs pour la santé et qui représentent une éventuelle ressource fiscale nettement plus importante – je pense aux boissons sucrées, par exemple.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Stéphane Testé. Vous proposez de remplacer le gage sur le tabac, régulièrement sollicité dans les propositions de loi, par un gage sur les boissons sucrées, que nous avons taxées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sur le fond, notre avis étant défavorable à la proposition de loi quel que soit le gage, il l'est donc aussi à cet amendement.

La commission rejette l'amendement AC2.

Puis elle rejette l'article 4.

*

* *

*La commission ayant rejeté l'ensemble des articles, la proposition de loi est **rejetée**.*

En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique se déroulera sur la base du texte initial de la proposition de loi.

**ANNEXE N° 1 :
LISTE DES AUDITIONS CONDUITES PAR LE RAPPORTEUR**

(par ordre chronologique)

- **Confédération syndicale des familles (CSF) – Mme Aminata Koné**, secrétaire générale et **M. Johan Jousseaume**, responsable du secteur Éducation
- **Fédération des parents d’élèves de l’école publique (PEEP) – M. Frédéric Delaunay**
- **Régions de France – M. Michel Neugnot**, 1^{er} vice-président de la Région Bourgogne Franche-Comté en charge des Finances, RH, et transports, **Mme Marie-Reine du Bourg**, conseillère parlementaire et **Mme Patricia Perennes**
- **Fédération des parents d’élèves (FCPE) – Mme Dorothée Avet**, vice-présidente, et **Mme Alizée Ostrowski**, chargée de mission
- **Groupement des autorités responsables de transport (GART) – M. Guy Le Bras**, directeur général

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU
MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE
LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1	Code des transports	L3111-9 <i>[nouveau]</i>
2	Code des transports	L3111-8
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-64
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-66
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-67
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-68
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-70
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-71
3	Code général des collectivités territoriales	L2333-74