N° 3007

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, SUR LE PROJET DE LOI CADRE, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, *relatif au* **développement** *des* **transports** (n° 2740).

PAR MME OLGA GIVERNET

Députée

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

PAR MME CHRISTINE ARRIGHI

Députée

Voir les numéros :

Sénat : **394**, **523**, **524, 511** et T.A. **96** (2025-2026).

Assemblée nationale : **2740**.

SOMMAIRE

___

Pages

INTRODUCTION 7

COMMENTAIRE DES ARTICLES 9

Article 1er : Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports 9

Article 1er bis *(nouveau)* : Prise en compte de la dimension environnementale dans les choix d'infrastructures de transport 21

Article 1er ter *(nouveau)* : Renforcement de la représentation parlementaire au conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France 22

TITRE IER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS 23

Article 2 : Faciliter le raccordement aux réseaux d'électricité des infrastructures de recharge pour véhicules électriques 23

Article 2 bis *A (nouveau)* : Transparence tarifaire et paiement à l'acte des services de recharge ouverts au public 30

Article 2 bis *B (nouveau)* : Prise en compte des territoires ruraux dans le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge 32

Article 2 bis *C (nouveau)* : Déduction exceptionnelle en faveur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques 34

Article 2 bis : Rattachement à la mission de raccordement de l'évaluation, par les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité, de l'incidence des projets sur le réseau 36

Article 3 : Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier 38

Article 3 bis *(nouveau)* : Aménagement des modalités de transaction applicables au péage en flux libre 44

Article 3 ter *(nouveau)* : Information des usagers sur les péages en flux libre et évaluation du dispositif 46

Article 3 quater *(nouveau)* : Rapport au Parlement sur la transposition de la directive « Eurovignette » 47

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE 49

Article 4 : Report de deux ans de l'échéance d'application de la « règle d'or » de SNCF Réseau 49

Article 4 bis *(nouveau)* : Enrichissement du contenu du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau en matière de développement du fret ferroviaire et de la transition bas-carbone 60

Article 5 : Montages financiers nécessaires aux investissements dans le réseau ferré national 64

Article 6 : Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF 74

Article 6 bis : Précisions concernant le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions 86

Article 7 : Recours aux actes de forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions 90

Article 8 : Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) 94

Article 9 : Communication d'informations relatives aux voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires 99

Article 9 bis : Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux 109

Article 9 ter : Harmonisation de la définition de certaines catégories tarifaires entre les autorités organisatrices de la mobilité 121

Article 9 quater : Définition de standards numériques interopérables de données issues des services numériques de vente des autorités organisatrices de la mobilité 124

Article 10 : Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau 127

Article 10 bis *(nouveau)* : Suppression de la taxe spéciale d'équipement et de la taxe spéciale complémentaire affectées au financement du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest 145

Article 10 ter *(nouveau)* : Intégration de la stratégie de l'État relative aux gares dans le rapport stratégique d'orientation soumis au Haut Comité du système de transport ferroviaire 148

Article 10 quater *(nouveau)* : Reconnaissance des lignes transversales et de desserte fine du territoire comme nécessaires à l'aménagement du territoire et programme de remise en service des liaisons désaffectées 150

Article 10 quinquies *(nouveau)* : Évaluation préalable et concertation avec les collectivités territoriales avant toute décision de suppression d'une ligne de desserte fine du territoire ou d'intérêt local 152

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN ... 155

Chapitre Ier – Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la Société des grands projets 155

Article 11 : Organisation des services express régionaux métropolitains et extension des missions de la Société des grands projets 155

Article 11 bis *(nouveau)* : Organisation d'une conférence nationale de financement des Serm 164

Chapitre II – Financement des autorités organisatrices de la mobilité 166

Article 12 : Indexation des tarifs de transport public sur l'inflation sauf décision contraire de l'autorité organisatrice de la mobilité 166

Article 12 bis *(nouveau)* : Extension des conditions d'instauration du versement mobilité aux services de transport à la demande 173

Article 12 ter *(nouveau)* : Majoration du plafond du versement mobilité 174

Article 12 quater *(nouveau)* : Modalités de transmission des données relatives au versement mobilité aux autorités organisatrices par les organismes chargés du recouvrement 175

Article 12 quinquies *(nouveau)* : Création d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour au profit des autorités organisatrices de la mobilité 176

Chapitre III – Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs 178

Article 13 : Modification de la composition du comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité et clarification de la gouvernance et de l'information financière 178

Article 14 : Conventions entre autorités organisatrices de la mobilité et États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes 183

Article 14 bis : Conventions de coopération entre autorités organisatrices de la mobilité pour l'organisation commune des services de mobilité 187

Article 15 : Compétence des autorités organisatrices de la mobilité dans la planification et la création des gares routières 192

Article 15 bis *(nouveau)* : Intégration de solutions d'autopartage dans les plans de mobilité simplifiés des territoires non couverts par une offre de transport collectif régulière 203

Article 15 ter *(nouveau)* : Plans d'action communs pour la mobilité solidaire 204

Chapitre IV – Améliorer la sécurité des voyageurs 206

Article 16 : Obligation de dépistage de l'usage de stupéfiants des conducteurs de transport public routier de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants 206

Article 16 bis *(nouveau)* : Effectivité du contrôle d'honorabilité des conducteurs de transport collectif routier au contact de publics vulnérables 212

TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET 214

Article 17 : Harmonisation des frais de manutention portuaires 214

Article 18 : Mise en place d'une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre 220

TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES 229

Article 19 : Protection du domaine public ferroviaire 229

Article 20 : Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi 233

Article 21 : Simplification des procédures de réalisation d'aménagements cyclables 236

Article 21 bis *(nouveau)* : Intégration des parkings-relais sécurisés pour vélos dans les plans de mobilité des autorités organisatrices de la mobilité 243

Article 22 : Ratification de diverses ordonnances dans le domaine des transports 244

EXAMEN EN COMMISSION 247

1. Réunion du lundi 29 juin 2026, après-midi 247

2. Réunion du lundi 29 juin 2026, soir 308

3. Réunion du mardi 30 juin 2026 348

4. Réunion du mercredi 1er juillet 2026, matin 372

5. Réunion du mercredi 1er juillet 2026, après-midi 424

6. Réunion du jeudi 2 juillet 2026..... 486

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR MME OLGA GIVERNET, RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 545

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE..... 551

EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS 551

Article 1er : Objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et lois de programmation..... 551

Article 3 : Renforcement du traitement des infractions commises sur le réseau routier et introduction d'une sanction pénale pour réprimer la fraude à l'écotaxe 562

Article 4 : Report de la date limite d'atteinte du ratio « règle d'or » prévu par le code des transports 565

Article 10 : Dispositions relatives aux dessertes d'aménagement du territoire au sein du réseau ferré en service librement organisé..... 568

COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, SAISIE POUR AVIS..... 577

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR MME CHRISTINE ARRIGHI, RAPPORTEURE POUR AVIS 593

INTRODUCTION

Le projet de loi cadre relatif au développement des transports, adopté par le Sénat le 12 mai 2026 après engagement de la procédure accélérée, est le produit d'un long travail collectif. Il traduit dans la loi les conclusions de la conférence « Ambition France Transports » qui, à l'été 2025, sous la présidence de M. Dominique Bussereau, a réuni une soixantaine d'acteurs – parlementaires de tous les bancs, élus locaux, experts, représentants des usagers et des professionnels – autour d'une question simple : comment financer, durablement, les mobilités des vingt prochaines années. La rapporteure, qui a copiloté l'atelier consacré aux services ferroviaires de voyageurs, tient à souligner ce qui a fait la force de cette conférence : une méthode de dialogue exigeant, qui a su dépasser les positions initiales pour dégager un véritable consensus.

Ce consensus repose sur un diagnostic que plus personne ne conteste. Les infrastructures de transport – ferroviaires, routières, fluviales – souffrent de décennies de sous-investissement et ont accumulé une « dette grise » que le Conseil d'orientation des infrastructures estime, pour le seul réseau ferroviaire, à 60 milliards d'euros. La conférence a chiffré l'effort à fournir : environ 3 milliards d'euros supplémentaires par an pour remettre à niveau et moderniser les grands réseaux nationaux. Ce besoin sans précédent s'inscrit dans un triple défi : assurer la résilience des réseaux face au changement climatique, atteindre les objectifs de décarbonation – les transports demeurant le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre – et répondre aux besoins croissants de mobilité de nos concitoyens, partout sur le territoire.

Le présent projet de loi constitue la première pierre de la réponse à ces défis. C'est une loi cadre : elle n'arrête pas une liste de projets et ne fixe pas un budget ; elle fixe les règles du jeu et appelle une loi de programmation – pluriannuelle, portant sur dix ans au moins – qui se déclinera ensuite, année après année, dans les lois de finances. Cette architecture, singulière, est la seule à la hauteur de l'enjeu : les territoires et les usagers sont en droit d'attendre une trajectoire crédible et durable, et non la politique de l'arrêt et du redémarrage qui a trop longtemps caractérisé le financement des transports. La rapporteure souligne à cet égard qu'une loi cadre ne vaut que par la loi de programmation qui lui donne corps : elle sera attentive au calendrier que le Gouvernement entend suivre et à la mobilisation effective des ressources nécessaires, au premier rang desquelles une part substantielle des recettes des péages autoroutiers à l'échéance des concessions historiques.

Le contenu du texte est à la mesure de cette ambition. Son article 1er en est la matrice : il pose le principe des lois de programmation et la priorité donnée à la régénération et à la modernisation des réseaux existants. Le titre II, relatif au transport ferroviaire, en constitue le cœur : il donne à SNCF Réseau les moyens de poursuivre l'effort de régénération, en reportant de deux ans l'échéance d'application de la « règle d'or » (article 4), il organise la réussite de l'ouverture à la concurrence et place l'usager au centre, qu'il s'agisse des droits des voyageurs en correspondance

(article 9), de l'ouverture de la distribution des titres de transport (article 9 *bis*) ou de la garantie des dessertes qui participent à l'aménagement du territoire (article 10). Les autres titres traitent du verdissement du réseau routier – raccordement des infrastructures de recharge, lutte contre la fraude au péage –, des mobilités du quotidien – appui de la Société des grands projets aux services express régionaux métropolitains (article 11), politique publique des gares routières (article 15), liberté laissée aux collectivités pour les aménagements cyclables (article 21) – et de la décarbonation du fret, avec une attention particulière au mode fluvial (article 17) et au verdissement des flottes des grands donneurs d'ordre (article 18).

Le Sénat a sensiblement enrichi le texte. La rapporteure salue en particulier l'intégration des recommandations de la mission d'information sénatoriale sur la billettique dans les transports, qui a doté le texte d'un véritable volet consacré à la distribution des titres, ainsi que l'introduction d'une feuille de route de report modal pour les filières les plus émettrices. Certains apports appelaient toutefois des corrections : des restrictions introduites à l'article 9 *bis* manquaient leur cible en empêchant le parcours d'achat complet, de porte à porte, que les services numériques multimodaux doivent offrir ; le dispositif de l'article 10 confiait à SNCF Réseau un rôle d'organisateur des dessertes qui n'est pas le sien.

C'est dans cet esprit que la commission a abordé ses travaux, guidée par une triple boussole : préserver les équilibres – entre l'État et les collectivités, entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants, entre les opérateurs et les usagers ; rester fidèle à l'esprit de la loi d'orientation des mobilités, en plaçant l'usager au cœur des mobilités, dans une logique de bout en bout, du premier au dernier kilomètre ; consolider juridiquement le texte là où il s'exposait à des fragilités, notamment au regard du droit de l'Union européenne et du paquet relatif à la billettique présenté par la Commission européenne en mai 2026.

La commission a ainsi recentré l'article 1er sur l'office d'une loi cadre – fixer les priorités de l'investissement, au premier rang desquelles la régénération et la modernisation des réseaux existants, plutôt qu'en dresser l'inventaire. Elle a levé les verrous entravant l'ouverture de la distribution des titres de transport : ouverture à l'ensemble des titres, accès effectif garanti aux autorités organisatrices, ouverture de SNCF Connect aux opérateurs desservant le territoire national – car l'usager ne doit pas être captif, mais libre de choisir. Elle a consolidé la protection des dessertes d'aménagement du territoire en l'ancrant dans le document de référence du réseau, sous le contrôle du régulateur. Elle a enfin recentré l'obligation de verdissement des flottes sur les poids lourds, où se concentre l'essentiel des émissions du transport routier de marchandises, et fait confiance aux territoires pour la réalisation des aménagements cyclables.

Ce texte porte une promesse simple : que la France se redonne les moyens de ses mobilités, pour tous et partout. C'est dans cet esprit que la rapporteure invite l'Assemblée nationale à l'examiner, à le renforcer et à le sécuriser, sans jamais perdre de vue cette promesse.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er
Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports

Adopté en commission avec modifications

Cet article vise à annoncer de manière principielle la durée et l'objet des lois de programmation des transports.

Au Sénat, la commission a adopté un amendement tendant à réaffirmer la priorité accordée aux investissements en faveur de la régénération et de la modernisation des réseaux. Elle a également inscrit la priorité à donner à la performance et à l'adaptation au changement climatique des infrastructures.

En séance publique, le Sénat a inclus le transport cyclable dans le périmètre des lois de programmation. Une clause de revoyure des lois de programmation a également été introduite.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT HÉRITÉE DE LA LOM ET AUJOURD'HUI DÉPASSÉE

1. La LOM fixe le premier cadre programmatique pour les investissements de l'État dans les transports

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (1), dite « LOM », fixe, pour la première fois, une stratégie et une programmation financière des investissements de l'État dans les systèmes de transports. À cet égard, son article 1er énonce cette stratégie pour la période 2019-2037, son article 2 fixe la trajectoire financière chiffrée et son article 3 en prévoit l'actualisation périodique. La stratégie est articulée autour de quatre objectifs (2) déclinés en cinq axes d'investissement prioritaires (3). Si la stratégie s'inscrit dans un horizon de long terme, la

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Ces quatre objectifs sont : réduire les inégalités territoriales, renforcer les offres de déplacement, accélérer la transition énergétique et améliorer l'efficacité du transport de marchandises.

(3) Les cinq programmes d'investissement portent sur : l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux ; la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires ; le désenclavement routier ; le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées du quotidien ; et le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.

programmation financière proprement dite ne porte que sur la période 2019-2023, prolongée par une perspective quinquennale pour la période 2023-2027.

L'article 2 de la LOM fixe une trajectoire pluriannuelle de 13,7 milliards d'euros d'investissements de l'État entre 2019 et 2023, soit 2,74 milliards d'euros par an en moyenne, et de 14,3 milliards d'euros pour la période 2023-2027. Ce premier montant, en hausse de 40 % par rapport à la période 2013-2017, a été défini sur la base du scénario 2 du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de janvier 2018 (1).

La LOM renforce également la gouvernance des transports en consacrant dans la loi le COI, instance consultative créée en 2017, désormais codifié à l'article L. 1212-1 du code des transports. Le COI est chargé de proposer au Gouvernement des scénarios d'investissements relatifs à des projets d'infrastructures nationales et des calendriers de réalisation associés. La loi confie par ailleurs à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), opérateur créé en 2004, la mise en œuvre de la trajectoire financière (2).

Rôle et fonctionnement de l'AFIT France

Créée en 2004, **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France** (AFIT France) constitue le principal outil de financement par l'État des infrastructures de transport nationales. Son périmètre comprend également les infrastructures locales, par l'intermédiaire des contrats de plan État-régions (CPER). Dépourvue de ressources propres, l'agence est financée par des recettes fiscales qui lui sont affectées, dont le montant plafonné est arrêté chaque année en loi de finances, ainsi que, le cas échéant, par des subventions budgétaires.

Son budget repose sur un ensemble de recettes prélevées principalement sur les modes de transports carbonés : prélèvement sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les gestionnaires d'aéroports, taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD, créée en 2024), part de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, amendes radars et fraction de l'accise sur les produits énergétiques (ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)).

2. Le cadre posé par la LOM comporte des limites inhérentes et la trajectoire est aujourd'hui dépassée

a. Les limites structurelles d'une loi d'orientation

La LOM, comme l'indique son intitulé, est une loi d'orientation et non une loi de programmation. La Cour des comptes dans son bilan de la loi d'orientation des mobilités, publié en avril 2026, souligne ainsi la limite « ***d'une loi d'orientation qui ne constitue pas une loi de programmation*** *permettant d'identifier précisément*

(1) Conseil d'orientation des infrastructures, "Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir", janvier 2018.

(2) Rapport annexé à la LOM.

le périmètre des dépenses et les crédits prévus correspondants » [1]. Il en résulte une différence de périmètre entre les agrégats de la LOM et la nomenclature budgétaire de l'État. En conséquence, pour attribuer l'enveloppe prévue par la LOM, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a dû flécher les crédits vers treize catégories d'investissement sans concordance stricte avec les cinq axes prioritaires. La Cour regrette que « *le respect de la trajectoire financière de la LOM s'avère dans le détail difficile à apprécier* » [2]. Le COI, dans son dernier rapport [3], regrette également le fait que « *la LOM n'était pas pour autant et à proprement parler une loi de programmation* ».

L'étude d'impact du présent projet de loi reconnaît d'ailleurs que « *le principal défaut du cadre de programmation des infrastructures* [tel qu'il résulte de la LOM] *réside dans une application stricte du* ***principe d'annualité budgétaire****, qui peut conduire à un manque de prévisibilité voire une remise en cause des priorités* » [4]. Ainsi, alors que la Première ministre de l'époque avait décidé en 2023 de retenir le scénario de « planification écologique » proposé par le COI dans son rapport remis en février 2023 [5], ce scénario « *a été invalidé dès les arbitrages budgétaires de l'été 2024, rendus dans un contexte de forte instabilité politique et budgétaire* » [6]. Le dernier rapport du COI [7] souligne également que la proposition de programmation du scénario de planification écologique n'a pas pu être traduite par le Gouvernement en une trajectoire de référence. En conséquence, l'écart s'est creusé entre ce scénario et l'exécution budgétaire. Sur la période de 2023 à 2025, les autorisations d'engagement sont inférieures d'environ 1,5 milliard d'euros et les crédits de paiement inférieurs d'environ 3,5 milliards d'euros par rapport à ce qui aurait été nécessaire pour respecter le scénario de planification écologique.

b. Une trajectoire financière insuffisante au regard des besoins

La Cour des comptes relève que **la trajectoire financière, fixée par la LOM, était inférieure aux projections du scénario 2 du COI sur lequel elle était fondée**. Ce scénario prévoyait 60 milliards d'euros sur vingt ans pour l'AFIT France. En outre, le scénario du COI raisonnait en euros constants tandis que la LOM a retenu une trajectoire en euros courants.

Si la trajectoire [8] a globalement été respectée en volume, avec 96,3 % des crédits engagés à fin 2023, soit 13,2 milliards d'euros en crédits de paiement selon l'évaluation de la Cour des comptes, celle-ci relève que l'exécution est inégale selon les modes de transport. Parmi les modes qui ont été sous-dotés, la Cour pointe une

---

(1) Cour des comptes, Bilan de la loi d'orientation des mobilités, avril 2026, p. 52.

(2) Idem, p. 50.

(3) Conseil d'orientation des infrastructures, "Grands projets : le temps des choix", avril 2026., p. 11.

(4) Étude d'impact du projet de loi, p. 20.

(5) Conseil d'orientation des infrastructures, "Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leurs transitions", décembre 2022.

(6) Étude d'impact du projet de loi, p. 21.

(7) Conseil d'orientation des infrastructures, "Grands projets : le temps des choix", avril 2026, p. 11.

(8) La trajectoire fixée à l'article 2 de la LOM.

sous-exécution pour la régénération ferroviaire, avec un déficit de l'ordre de 0,7 milliard d'euros par an par rapport à l'objectif annuel de 3,6 milliards assigné à SNCF Réseau, qui est non comptabilisé dans l'enveloppe globale de la LOM (1).

Par ailleurs, l'article 3 de la LOM prévoit que la trajectoire de dépenses pour les années 2019 à 2023 fasse l'objet d'une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023, puis tous les cinq ans. Cette obligation d'actualisation n'a, à ce jour, **jamais été mise en œuvre**. Ainsi que l'a relevé la commission des finances du Sénat, la disposition de l'article 3 de la LOM n'a pas été appliquée et, depuis 2023, les dépenses de l'État dans les infrastructures de transport « *ne sont plus encadrées par aucune programmation financière pluriannuelle* » (2).

Il en résulte que la trajectoire d'investissement définie par la LOM, qui s'étend sur la période 2019-2023, est désormais dépassée.

B. UN BESOIN DE VISIBILITÉ PLURIANNUELLE SUR LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS CONFIRMÉ PAR LA CONFÉRENCE « AMBITION FRANCE TRANSPORTS »

Le principe d'une conférence de financement, initialement prévu par la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (3) (SERM) pour les seuls SERM, a été élargi par le Gouvernement, sous l'intitulé « **Ambition France Transports** », au financement de l'ensemble des mobilités.

1. La conférence « Ambition France Transports » a érigé le caractère pluriannuel et stable du financement en impératif partagé

Lancée par le Premier ministre et placée sous l'égide du ministre chargé des transports, la conférence, présidée par M. **Dominique Bussereau** et accompagnée par le président du COI, M. David Valence, a réuni près d'une soixantaine de personnalités représentatives du secteur dans le cadre de quatre ateliers thématiques. Ses travaux ont visé à définir un **modèle de financement pérenne des mobilités pour les vingt prochaines années**, articulé autour d'un triple défi à relever dans un cadre budgétaire contraint : la performance et la résilience des infrastructures, la décarbonation et la réponse aux besoins croissants de mobilité (4).

Parmi les principes dégagés par consensus figure « ***la nécessité de renforcer et de sécuriser le cadre pluriannuel du financement des transports*** ». La conférence chiffre à environ **3 milliards d'euros par an sur la période 2026 à 2031** le besoin

---

(1) La LOM prévoit, en complément de l'enveloppe AFIT France décrite par la trajectoire financière à son article 2, un engagement distinct de 3,6 milliards d'euros par an d'investissements de SNCF Réseau pour le renouvellement du réseau ferroviaire structurant.

(2) Sénat, avis n° 511 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi cadre relatif au développement des transports, avril 2026.

(3) Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

(4) Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, rapport de la conférence de financement, juillet 2025, p. 3 et 5.

supplémentaire au seul titre de la performance et de la résilience des réseaux existants, dont 1,5 milliard d'euros par an pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant à compter de 2028 et 1 milliard d'euros par an pour le réseau routier national non concédé. Elle souligne que la réalisation des infrastructures, par tranches successives « *avec des pas de temps bien supérieurs à l'année* », appelle **une trajectoire de financement dépassant l'horizon des programmations budgétaires annuelles**.

La conférence en a tiré deux propositions structurantes : confier au **COI** une nouvelle priorisation des grands projets afin d'éviter tout effet d'éviction au détriment des infrastructures existantes (proposition n° 5) et **inscrire les financements dans un cadre pluriannuel et stable,** soit par une trajectoire d'affectation de ressources pérennes à l'Afit, soit par une loi de programmation des infrastructures de transport (proposition n° 6). La conférence a ainsi laissé ouverte l'alternative entre une trajectoire d'affectation et une loi de programmation.

L'adaptation au changement climatique, un facteur d'urgence supplémentaire

L'exposition croissante des infrastructures aux effets du changement climatique renforce l'urgence d'une programmation pluriannuelle. Le rapport de la mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires [(1)] y voit « *un enjeu majeur pour l'avenir du transport ferroviaire* ». La décennie 2014-2023, la plus chaude depuis 1900, multiplie les épisodes climatiques extrêmes affectant la disponibilité du réseau : déformation des voies lorsque les rails dépassent 55 °C, éboulements et coulées de boue, telle l'interruption répétée de la ligne Paris-Milan en vallée de la Maurienne, vulnérabilité aggravée par le vieillissement des installations.

La conférence « Ambition France Transports » identifie la régénération et la modernisation comme « *le principal levier d'adaptation* » : selon l'étude de vulnérabilité du réseau routier national, 1 milliard d'euros par an d'investissement supplémentaire d'ici 2032 éviterait 2 milliards d'euros de coûts d'inaction et 3 milliards d'euros de pertes économiques annuelles. Le chiffrage des besoins d'adaptation reste néanmoins encore partiel dans l'attente des conclusions d'un travail complémentaire confié au COI.

2. Les acteurs institutionnels du secteur convergent vers la demande d'une programmation pluriannuelle

Cette orientation est relayée de manière concordante par les principaux acteurs institutionnels du secteur. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires précité constate en effet que « *de façon unanime, le secteur ferroviaire est en demande d'une programmation* ». **L'Autorité de régulation des transports** (ART) y recommande une *« programmation pluriannuelle à horizon de dix ans, avec un focus à trois ans* » soumise au même dispositif d'actualisation et de reddition de

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1897 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires, présenté par M. Bérenger Cernon et Mme Olga Givernet, rapporteurs, octobre 2025.

comptes que le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, auquel elle pourrait être annexée. Le **COI**, insistant sur le temps long du transport ferroviaire, considère pour sa part qu'une loi de programmation doit « *éclairer les stratégies poursuivies sur plusieurs décennies* ». Le rapport d'information a, en conséquence, formulé une recommandation reprenant à son compte la proposition n° 6 de la conférence « Ambition France Transports » (*cf.* recommandation n° 4 [1]). Ce diagnostic fait écho à un défaut d'actualisation analogue à celui qui affecte la LOM : le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, dont l'actualisation triennale était attendue pour 2024, n'avait pas davantage été révisé à la date du rapport [2]. La **Cour des comptes**, enfin, appelle à un « *cadre financier à renouveler* » et rappelle qu'une « *vision pluriannuelle est nécessaire* » compte tenu des délais de réalisation des projets [3].

Les lois de programmation sectorielles : un instrument établi pour d'autres domaines de l'action de l'État

L'article 34 de la Constitution dispose que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Cette catégorie se distingue des **lois de programmation des finances publiques**, mentionnées au même article 34. Dépourvues de portée normative contraignante sur les lois de finances annuelles, les lois de programmation sectorielles fixent une trajectoire de moyens et des objectifs pluriannuels, généralement assortis d'un rapport annexé, d'une clause d'actualisation et d'un suivi parlementaire de leur exécution.

Plusieurs politiques structurantes y recourent, principalement dans le champ régalien :

– la loi du 1er août 2023 relative à la programmation miliaire pour les années 2024 à 2030 [4] ;

– la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur [5] ;

– la loi 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 [6]

– la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 [7].

Le secteur des transports s'en distingue toutefois : alors que ces lois programment des crédits budgétaires, le financement des infrastructures de transports repose pour l'essentiel sur des taxes affectées à l'AFIT France. Une loi de programmation des transports aurait ainsi vocation à préciser non seulement la trajectoire de dépenses, mais aussi les ressources affectées destinées à les financer.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Cour des comptes, Bilan de la loi d'orientation des mobilités – Une offre de mobilité améliorée, un cadre financier à renouveler, des coopérations à renforcer, rapport public thématique, avril 2026.

(4) Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(5) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(6) Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

(7) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

3. Un constat qui fonde le choix d'une loi cadre appelée à être relayée par des lois de programmation

L'étude d'impact du présent projet de loi relève que le secteur des transports, bien qu'il « *constitue un des secteurs où elle s'avérerait la plus pertinente* », n'est aujourd'hui couvert par aucune loi de programmation. Il représente pourtant, avec la défense, le principal champ d'investissement public : 26 milliards d'euros en 2023 sur un total de 120,8 milliards d'euros d'investissements publics, soit près d'un quart, à comparer aux 14 milliards d'euros d'investissement de la défense et au moins d'un milliard d'euros de la justice. Le secteur des transports concentre 62 des 202 projets d'investissement supérieurs à 100 millions d'euros recensés par le secrétariat général pour l'investissement en 2024.

Une telle loi, soumise au Haut Conseil des finances publiques, permettrait de vérifier la compatibilité des engagements avec la trajectoire des finances publiques, de restituer au Parlement l'arbitrage sur le niveau de dépense, de valider la priorité donnée à la régénération et, à la différence des lois de programmation régaliennes, de préciser les ressources affectées tout en donnant aux maîtres d'ouvrage, tel SNCF Réseau, la visibilité nécessaire.

L'option initialement envisagée consistait à conférer à la loi cadre elle-même la qualité de loi de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution, en y inscrivant directement la trajectoire d'investissement. Le Gouvernement a finalement retenu un séquençage en deux vecteurs législatifs successifs : la présente loi cadre, posant le principe de l'élaboration de lois de programmation, puis une ou plusieurs lois de programmation ultérieures. Ce choix a été fait pour deux motifs : d'une part, **un motif calendaire**, les travaux de priorisation confiés au COI à l'issue de la conférence « Ambition France Transports » n'étant pas encore disponibles ; d'autre part, l'intérêt propre à refonder le cadre de financement des mobilités *« de manière **principielle** et indépendamment du contexte budgétaire* ». Cette articulation rejoint l'analyse de la Cour des comptes, qui voit dans la loi cadre l'instrument d'une « *doctrine d'emploi* » des dépenses de l'État, dotée d'orientations financières « *qui n'ont pas le caractère contraignant d'une loi de programmation sectorielle* ».

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'**article 1er** a une visée principielle. Il inscrit dans la loi **le principe d'une loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport** en vue de renforcer la pluriannualité, la prévisibilité et la transparence du cadre de financement des transports. Cet article reprend l'une des préconisations du rapport de la conférence « Ambition France Transports » d'inscrire les financements des transports « *dans un cadre pluriannuel et stable, en élaborant une trajectoire*

pluriannuelle d'affectation de ressources suffisantes et pérennes à l'AFITF ou en construisant une loi de programmation des infrastructures de transport » (1).

Il dispose que ces lois de programmation des investissements dans les infrastructures de transports ferroviaire, routier, fluvial et portuaire couvrent une **période d'au moins dix ans** (**alinéa 1**).

Ces lois de programmation déterminent les investissements projetés, en particulier dans la **régénération, la modernisation et la performance des réseaux** (**alinéa 3**), ainsi que les **modalités de leur financement** et les **ressources associées**, qui comprennent une partie des recettes spécifiques générées par les modes de transports (**alinéa 5**).

L'article flèche explicitement l'affectation des **recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières au financement des infrastructures de transports** dès la première loi de programmation suivant l'entrée en vigueur de la loi cadre (**alinéa 5**).

Les lois de programmation définissent également **les critères d'équité territoriale** et de **répartition par mode de transport** mis en œuvre par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France lorsqu'elle assure la répartition de ces ressources sur l'ensemble du territoire national (**alinéa 7**).

Dans son avis sur le projet de loi (2), le Conseil d'État a formulé deux objections de constitutionnalité à l'encontre du dispositif initial de l'article 1er : le fait d'imposer une durée minimale de dix ans pour les futures lois de programmation et de prévoir que la première d'entre elles affecterait en totalité les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières aux infrastructures de transports.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté plusieurs amendements à l'article 1er dont deux amendements identiques (COM-211 et COM-187) des rapporteurs pour avis de la commission des finances. Ces amendements identiques précisent que les investissements projetés dans les lois de programmation portent « ***en priorité*** » sur la **régénération** et la **modernisation** des réseaux (**alinéa 3**). La priorité donnée à la régénération et à la modernisation des réseaux existants s'inscrit dans la continuité des conclusions de la conférence « Ambition France Transports » qui ont mis en avant le consensus autour de « *la priorité renforcée aux investissements dans la performance et la*

(1) Rapport "Ambition France Transports", juillet 2025, p. 35.

(2) Conseil d'État, avis n° 410454 sur le projet de loi cadre relatif au développement des transports, assemblée générale, 5 février 2026, points 6 à 8.

sécurité des infrastructures existantes, c'est-à-dire la régénération et la modernisation des infrastructures existantes » (1).

La commission a également inscrit la priorité à donner à la « *performance et à l'adaptation des réseaux au* ***changement climatique*** » pour les investissements projetés par les lois de programmation, en adoptant l'amendement COM-160 (MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec, GEST) avec l'avis favorable du rapporteur. Selon ce dernier, l'adaptation des infrastructures aux effets du changement climatique participe pleinement de leur régénération et de leur modernisation et permettra d'assurer leur performance à long terme (2) (**alinéa 3**).

Enfin la commission a adopté l'amendement COM-188 des rapporteurs pour avis de la commission des finances qui précise que la **première loi de programmation prévoit** également **les ressources nécessaires au financement des investissements dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux jusqu'à l'affectation de nouvelles recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières** (**alinéa 5**). L'affectation de ces nouvelles recettes ne pouvant intervenir partiellement qu'à partir de 2031 et intégralement à partir de 2036, il est nécessaire d'identifier d'autres leviers de financement dans l'intervalle.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté, avec un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, une série d'amendements identiques (n° 44, 155, 213 et 283) qui vise à inclure le **transport cyclable** dans le périmètre des lois de programmation (**alinéa 1**).

Le Sénat a également adopté, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, l'amendement n° 23 de M. Rémy Pointereau (REP) qui introduit une **clause de revoyure** au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur des lois de programmation (**alinéa 1**). Selon l'auteur de l'amendement, une telle clause de revoyure renforcerait « *la sincérité et la crédibilité des lois de programmation, en évitant que des trajectoires devenues inadaptées ne perdurent sans réexamen.* » Le rapporteur de la commission y a été défavorable, estimant qu'il revient à la loi de programmation elle-même de fixer ses modalités d'actualisation.

Le Sénat a inséré un nouvel alinéa à l'article 1er qui précise que « *les infrastructures de transport routier comprennent l'ensemble du réseau routier, qu'il s'agisse du réseau national non concédé, départemental, intercommunal ou communal* » avec l'adoption de l'amendement n° 79 de M. Pierre-Antoine Lévi (UC) (**alinéa 2**). La commission comme le Gouvernement ont émis un avis défavorable au motif que l'amendement était déjà satisfait.

---

(1) Rapport « Ambition France Transports », juillet 2025, p. 1.

(2) Sénat, rapport n° 523 de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi cadre relatif au développement des transports, avril 2026.

Trois amendements identiques (n° 141 de Mme Catherine Morin-Desailly, UC, n° 156 de M. Olivier Jacquin, SER et n° 214 de M. Jacques Fernique, GEST) ont été adoptés en séance publique. Ces amendements portent sur les lignes de desserte fine du territoire (LDFT) : ils visent à inscrire explicitement à l'article 1er que les investissements projetés portent également sur ces lignes. Ces amendements insèrent également un nouvel alinéa qui prévoit que les lois de programmation font l'objet d'une concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité (**alinéa 4**). La commission et le Gouvernement y ont émis un avis défavorable en avançant que ces amendements risquent de remettre en cause la priorité donnée à la régénération et à la modernisation et que les besoins des LDFT sont déjà intégrés dans l'approche globale du ferroviaire.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure a souligné la nature programmatique de l'article 1er, article clé du présent projet de loi qui définit le contenu et les priorités des futures lois de programmation des transports sans arrêter lui-même les arbitrages opérationnels, lesquels relèvent de ces lois. Elle a en conséquence appelé à préserver l'économie générale de l'article et à ne pas le charger de dispositions étrangères à l'office d'une loi cadre. La commission a adopté l'article modifié par vingt et un amendements dont trois amendements rédactionnels de la rapporteure (**CD640**, **CD641** et **CD652**).

A. LA CLARIFICATION DU CHAMP ET DE L'OBJET DES LOIS DE PROGRAMMATION

La commission a adopté l'amendement **CD647** de la rapporteure qui supprime le deuxième alinéa, introduit par le Sénat, qui définit le réseau routier comme l'ensemble des réseaux national non concédé, départemental, intercommunal et communal. Outre son caractère redondant avec le premier alinéa, cette définition risquait d'être lue, *a contrario*, comme excluant le réseau autoroutier concédé, alors même que l'article 1er affecte aux infrastructures de transport les recettes tirées des concessions autoroutières.

Elle a également adopté l'amendement **CD649** de la rapporteure qui recentre le troisième alinéa sur les « *priorités des investissements projetés* » afin que les lois de programmation hiérarchisent les finalités de l'investissement plutôt qu'elles n'en arrêtent l'inventaire.

La commission a par ailleurs adopté l'amendement **CD323** de M. Peio Dufau (SOC), avec un avis de sagesse de la rapporteure, supprimant la mention du « *développement* » parmi les priorités énumérées au troisième alinéa, afin de concentrer celles-ci sur la régénération et la modernisation des réseaux existants.

B. LES PRÉCISIONS SUR LES FINALITÉS ASSIGNÉES À LA PROGRAMMATION

La commission a adopté l'amendement **CD166** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), avec un avis de sagesse de la rapporteure, prévoyant que les lois de programmation soient compatibles avec la stratégie nationale bas-carbone et avec la stratégie nationale pour la biodiversité, mentionnées aux articles L. 222-1 B et L. 110-3 du code de l'environnement.

Elle a également adopté, contre l'avis de la rapporteure, quatre amendements complétant l'objet de la programmation :

– l'amendement **CD101** de M. Stéphane Delautrette (SOC) instaurant un moratoire sur la fermeture de lignes ferroviaires jusqu'au terme du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, les fermetures déjà engagées pouvant être menées à leur terme. La rapporteure a émis un avis défavorable, estimant qu'un tel moratoire constituerait une injonction prescriptive gelant des décisions opérationnelles relevant du gestionnaire d'infrastructure ;

– l'amendement **CD62** de M. Christophe Proença (SOC) prévoyant un plan national de développement des trains de nuit assorti d'un rapport annuel au Parlement ;

– l'amendement **CD14** de M. Denis Fégné (SOC) prévoyant que les lois de programmation veillent à l'accès effectif des personnes handicapées ou à mobilité réduite aux infrastructures de transport public, en particulier aux gares et aux pôles d'échanges multimodaux ;

– l'amendement **CD240** de M. Nicolas Tryzna (DR) appelant à une attention particulière au maintien et à la modernisation des lignes ferroviaires desservant les territoires ruraux, périurbains et les villes moyennes.

C. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'AFFECTATION DES RECETTES AUTOROUTIÈRES VERS LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION

La commission a adopté les amendements identiques **CD171** de la rapporteure et **CD314** de M. Peio Dufau (SOC), précisant, à l'alinéa 5, que les recettes publiques spécifiques tirées des concessions autoroutières sont affectées au financement des infrastructures « *et par priorité à la régénération et à la modernisation* ». Cette précision met l'alinéa 5 en cohérence avec la priorité déjà affirmée à l'alinéa 3 et prévient le risque que ces ressources nouvelles soient orientées vers de nouveaux projets au détriment du rattrapage de la « dette grise » accumulée sur les réseaux existants, dont les besoins de remise à niveau ont été évalués à environ trois milliards d'euros supplémentaires par an.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **CD221** de M. Sylvain Carrière (LFI-NFP), substituant à l'affectation des recettes « *aux concessions autoroutières* » celle des recettes tirées « *des autoroutes* ».

Enfin, la commission a adopté, la rapporteure s'en remettant à sa sagesse, l'amendement **CD12** de M. Gérard Leseul (SOC), précisant que ces recettes sont affectées aux infrastructures de transport « *en particulier bas-carbone* ».

D. LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA PROGRAMMATION

La commission a adopté l'amendement **CD697** de la rapporteure, sous-amendé par le **CD718** de M. Peio Dufau (SOC), réécrivant l'alinéa 6 afin que chaque projet de loi de programmation soit soumis pour avis au Conseil d'orientation des infrastructures, celui-ci consultant à cette fin les autorités organisatrices de la mobilité. Ce dispositif institutionnalise une pratique éprouvée et garantit l'articulation de la programmation avec les priorités locales de mobilité.

Elle a également adopté l'amendement **CD698** de la rapporteure, sous-amendé par le **CD717** de M. Peio Dufau (SOC), réécrivant l'alinéa 7. Ce dernier énonce la mission de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) qui est de répartir ses ressources sur l'ensemble du territoire national selon des critères d'équité et d'aménagement du territoire et l'astreint à rendre compte chaque année au Parlement des investissements qu'elle finance, en lui transmettant, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport présentant ces investissements par réseau, par mode de transport et par territoire ainsi que leur cohérence avec la trajectoire fixée par la loi de programmation. Le sous-amendement rend obligatoire la présentation de ce rapport devant les commissions permanentes compétentes de chaque assemblée

E. L'INSCRIPTION DE LA PRISE EN COMPTE DES OUTRE-MER DANS LA PROGRAMMATION

La commission a adopté deux amendements de la commission des finances, présentés par Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement **CD625** complète l'alinéa 4 afin d'inclure expressément, dans le champ des lois de programmation, les investissements réalisés dans les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, notamment dans les infrastructures routières et portuaires et dans les mobilités du quotidien. L'amendement **CD715** complète l'article afin que les lois de programmation tiennent compte des spécificités de ces collectivités, en particulier de leurs contraintes d'insularité et d'éloignement et des besoins de continuité territoriale qui en résultent. La rapporteure a considéré ces préoccupations comme légitimes mais déjà satisfaites, la loi cadre ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France finançant d'ores et déjà les contrats de convergence et les projets ultramarins ; elle a émis, sur l'un et l'autre, un avis défavorable.

*
* *

Article 1er bis *(nouveau)*
Prise en compte de la dimension environnementale dans les choix d'infrastructures de transport

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 1er *bis* inscrit la dimension environnementale au même rang que les dimensions économique et sociale, parmi les fondements et les critères des choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport donnant lieu à un financement public.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 1511-1 du code des transports dispose que les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en tout ou partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Son dernier alinéa précise que ces choix tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs d'aménagement du territoire, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement.

Dans cette rédaction, la protection de l'environnement constitue l'un des éléments dont les choix « *tiennent compte* », tandis que ces choix « *sont fondés* » sur la seule efficacité économique et sociale. La dimension environnementale est en outre appréhendée, en amont des projets, par l'évaluation environnementale et l'étude d'impact prévues aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'amendement **CD17** de M. Gérard Leseul (SOC), sous-amendé par le **CD720** de la rapporteure. Dans sa version initiale, l'amendement modifiait l'article L. 1511-1 sur trois points ; le sous-amendement en a retranché le troisième, qui prévoyait la compatibilité des choix d'infrastructures avec la stratégie nationale bas-carbone et la stratégie nationale pour la biodiversité, cette exigence étant déjà satisfaite par la référence à la stratégie nationale bas-carbone introduite à l'article 1er.

L'article ainsi adopté inscrit la dimension environnementale aux deux premiers alinéas de l'article L. 1511-1 : les choix d'infrastructures sont désormais fondés sur l'efficacité « *économique, environnementale et sociale* » de l'opération, et tiennent compte des coûts environnementaux au même titre que des coûts

économiques et sociaux. Il élève ainsi la dimension environnementale du rang de facteur à prendre en compte à celui de fondement du choix.

*
* *

Article 1er ter *(nouveau)*
Renforcement de la représentation parlementaire au conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 1er *ter* double le nombre de députés et de sénateurs siégeant au conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France, établissement public national à caractère administratif, assure le financement de la part de l'État dans les grands investissements de transport, qu'ils soient ferroviaires, routiers, fluviaux, portuaires ou relatifs aux mobilités du quotidien. L'agence est financée par des ressources fiscales affectées, au premier rang desquelles le tarif de solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé.

L'article L. 1512-19 du code des transports, créé par l'article 68 de la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement (1), prévoit que le conseil d'administration de l'agence comprend parmi ses membres un député et un sénateur et renvoie au décret en Conseil d'État le soin d'en préciser la composition d'ensemble. En application de ce renvoi, le conseil d'administration compte douze membres : six représentants de l'État, un député et un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée (2).

La commission a adopté l'amendement **CD21** de M. Gérard Leseul (SOC) qui substitue, à la fin du second alinéa du I de l'article L. 1512-19 du code des transports, aux mots « *un député et un sénateur* » les mots « *deux députés et deux sénateurs* », portant ainsi de deux à quatre le nombre de parlementaires siégeant au conseil d'administration de l'agence. Son auteur justifie cette mesure par la place croissante de l'agence dans le financement des investissements de transport et par la nécessité de renforcer le contrôle démocratique exercé sur ses orientations.

(1) Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

(2) https://www.afit-france.fr/conseil-dadministration-24

*
* *

TITRE IER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS

Article 2
Faciliter le raccordement aux réseaux d'électricité des infrastructures de recharge pour véhicules électriques

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 vise à rétablir jusqu'au 31 décembre 2030 le dispositif de majoration à 75 % de prise en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) des coûts de raccordement des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) issu de la loi d'orientation des mobilités de 2019 et de la loi « Climat et résilience » de 2021. Il restreint néanmoins le dispositif au seul réseau routier structurant non concédé.

En séance publique, le Sénat a étendu au réseau public de distribution d'électricité le mécanisme de mutualisation des coûts de raccordement applicable au seul réseau public de transport d'électricité depuis la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

La commission a complété l'article en prévoyant la prorogation de plein droit des délais conditionnant le maintien des primes financées au titre des certificats d'économies d'énergie (C2E) pour l'installation d'infrastructures de recharge ouvertes au public, lorsqu'un retard non imputable au bénéficiaire, notamment de raccordement, affecte leur mise en service.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DÉPLOIEMENT DES INFRASTRUCTURES DE RECHARGE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES SUR LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

En 2024, le secteur des transports a représenté le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France avec 34 % des émissions nationales, le transport routier étant responsable à lui seul de la quasi-totalité (94 %) (1). Même dans l'hypothèse d'un doublement des parts modales du ferroviaire et du fluvial, qui est portée par le projet de troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), la route conservera une place prépondérante dans les déplacements, de sorte que la décarbonation du transport routier, notamment avec l'électrification de son parc de véhicules, constitue un levier déterminant. Le déploiement d'infrastructures de

(1) SDES, Chiffres clés des transports - édition 2026.

recharge pour véhicules électriques (IRVE) ouvertes au public en est une condition nécessaire.

L'objectif de décarbonation du transport routier est également poursuivi au niveau de l'Union européenne. Le règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (1), dit règlement AFIR, impose aux États membres d'assurer une couverture minimale en points de recharge ouverts au public sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et fixe à cet effet des objectifs contraignants. Si ces objectifs sont globalement atteints pour les véhicules légers, ils demeurent très ambitieux pour les poids lourds, le règlement imposant notamment des stations de recharge tous les 60 kilomètres sur le réseau RTE-T central et tous les 100 kilomètres sur le réseau RTE-T global (2).

En France, le déploiement des bornes de recharge est prévu par le **schéma directeur des infrastructures de recharge sur le réseau routier national**. Alors qu'on ne décomptait qu'une centaine de points de recharge en 2021, ce réseau disposait, en avril 2026, d'environ 4 500 points répartis sur plus de 420 aires, complétés par près de 7 500 points de charge rapide situés à proximité des grands axes du réseau non concédé (3). Toutefois, les analyses conduites par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) font apparaître la fragilité persistante des modèles économiques des opérateurs de recharge sur le réseau routier national (4), en particulier pour les réinvestissements de seconde période contractuelle et, plus encore, pour le déploiement de bornes de recharge de poids lourds.

Cette dynamique devrait néanmoins être confortée par la publication par le Gouvernement d'une **stratégie d'électrification du réseau routier national à l'horizon 2035**, fixant la trajectoire de déploiement des bornes sur les grands axes, avec un objectif de **30 000 points de recharge** d'ici dix ans pour les déplacements de moyenne et de longue distance. Élaborée en concertation avec les directions interdépartementales des routes, les sociétés concessionnaires d'autoroutes, les gestionnaires de réseaux et les opérateurs de recharge, cette stratégie décline ses objectifs aux horizons 2027, 2030 et 2035 (5).

L'objectif fixé pour 2035 se décompose en environ **22 000 points de recharge rapide pour véhicules légers**, avec des bornes de 150 kilowatts permettant une recharge en vingt à vingt-cinq minutes, répartis sur près de 900 aires, soit un parc multiplié par cinq en dix ans, et environ **8 000 points pour poids**

---

(1) Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

*(2) Le réseau central (*core network*) rassemble les axes stratégiques les plus structurants pour les flux européens, qui devaient être achevés en priorité ; le réseau global (*comprehensive network*), plus étendu, en constitue le maillage de desserte plus fin et irrigue l'ensemble des régions.*

(3) Ministère chargé des transports, communiqué "Plan électrification : des bornes sur tous les grands trajets d'ici 2035", 17 avril 2026 (état du parc en avril 2026).

(4) Étude d'impact du projet de loi, p. 36.

(5) Ministère chargé des transports, communiqué précité et schéma directeur des infrastructures de recharge sur le réseau routier national à l'horizon 2035, 17 avril 2026.

lourds, sur près de 560 aires, combinant recharge rapide, ultra-rapide et recharge adaptée aux stationnements de longue durée. La puissance électrique disponible sur les aires d'autoroute serait portée à environ **2,8 gigawatts** pour les véhicules légers et **1,6 gigawatt** pour les poids lourds, le déploiement de ce premier réseau à grande échelle de bornes pour poids lourds étant présenté comme une étape décisive pour la décarbonation du transport routier de marchandises, qui représente **90 % du fret**. Le réseau routier national, d'environ 20 000 kilomètres, représente **2 % de la voirie** en longueur mais un tiers du trafic. L'offre de recharge sur le réseau routier national devrait donc avoir un effet de levier conséquent sur l'électrification des flottes.

B. LE RÉGIME DE PRISE EN CHARGE DES COÛTS DE RACCORDEMENT PAR LE TARIF D'UTILISATION DES RÉSEAUX PUBLICS D'ÉLECTRICITÉ

1. Le régime de droit commun : une réfaction plafonnée à 40 %

Le raccordement aux réseaux publics d'électricité génère, pour le porteur de projet, des coûts dont une partie peut être prise en charge par **le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)**, en application du 3° l'article L. 341-2 du code de l'énergie. En vertu de l'article L. 342-11 du même code, cette prise en charge, dite **réfaction tarifaire**, bénéficie notamment aux consommateurs raccordés et aux gestionnaires de réseaux. Elle ne peut excéder 40 % des coûts de raccordement, hors coûts de renforcement. Le niveau de prise en charge est arrêté par l'autorité administrative de l'État, après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et peut être différencié selon la puissance. Ce mécanisme revient à faire supporter par l'ensemble des consommateurs d'électricité une fraction des frais de raccordement.

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)

Acquitté par tous les utilisateurs du réseau, le TURPE finance l'acheminement de l'électricité ainsi que la gestion, l'entretien, la modernisation et le développement des réseaux de transport et de distribution de l'électricité. Il représente environ 30 % de la facture d'électricité d'un particulier. Sa structure est fixée tous les quatre ans par la CRE selon des principes de péréquation tarifaire (tarif identique sur l'ensemble du territoire métropolitain) et de « timbre-poste » (indépendance à l'égard de la distance d'acheminement), en tenant compte de la puissance souscrite, de l'énergie soutirée et de l'horosaisonnalité.

Le tarif en vigueur (TURPE 7) couvre la période 2025-2028.

Source : https://www.rte-france.com/bases-electricite/systeme-electrique/comprendre-turpe-5-infos-cles

2. La majoration temporaire en faveur des IRVE, issue de la LOM et prolongée par la loi « Climat et résilience » jusqu'en 2025

Afin de soutenir l'équipement du réseau routier, l'article 64 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités[1], dite LOM, a porté **jusqu'à 75 %** la prise en charge, par le TURPE, des raccordements aux réseaux publics de distribution d'électricité des IRVE ouvertes au public. Ce dispositif s'appliquait, sur l'ensemble du réseau routier, jusqu'au 31 décembre 2021.

L'article 118 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience » [(2)], l'a prolongé jusqu'au 31 décembre 2025, en recentrant le champ d'éligibilité sur les IRVE ouvertes au public installées « *sur les aires de service des routes express et des autoroutes* ». Un arrêté du 12 mai 2020, modifié en 2021 [(3)], en a précisé les conditions, notamment l'exclusion de certaines demandes successives ou simultanées sur une même aire [(4)].

Cette majoration a joué un rôle déterminant dans l'équipement rapide du réseau : environ **2 400 points de recharge** ont été installés entre 2020 et 2023, l'ensemble des aires de service des autoroutes ayant alors été équipé. Depuis le **1er janvier 2026**, en l'absence de tout dispositif de subvention et la majoration ayant expiré, la réfaction prise en charge par le TURPE est **revenue à 40 %**, les investissements reposant désormais sur les gestionnaires routiers ou sur les opérateurs d'IRVE.

Dans son bilan de la loi d'orientation des mobilités [(5)], la **Cour des comptes** relève que la réfaction majorée, qu'il s'agisse des IRVE situées sur les aires de service des autoroutes et des routes express ou de celles prévues par un schéma directeur des infrastructures de recharge (SDIRVE) et pour une puissance inférieure ou égale à **250 kVA**, a, selon Enedis, été appliquée dans **8 679 affaires de raccordement**, pour un coût de **41,7 millions d'euros** par rapport à la réfaction de droit commun de 40 %. La Cour souligne que ce dispositif « *introduit des biais* » dans le choix de la localisation des IRVE et de leur puissance de raccordement, au risque de décisions économiquement moins pertinentes, analyse également formulée par la CRE, Enedis et les inspections générales des finances et de l'environnement et du développement durable (IGF-IGEDD). La Cour regrette par

---

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(3) Arrêté du 27 avril 2021 modifiant l'arrêté du 12 mai 2020 relatif à la prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité du raccordement aux réseaux publics d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public et des ateliers de charge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables affectés à des services de transport public routier de personnes.

(4) Article 3 de l'arrêté du 12 mai 2020 relatif à la prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité du raccordement aux réseaux publics d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public et des ateliers de charge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables affectés à des services de transport public routier de personnes.

(5) Cour des comptes, Bilan de la loi d'orientation des mobilités, rapport précité, avril 2026, p. 109-110.

ailleurs l'absence d'étude approfondie des **effets d'aubaine** susceptibles de résulter des soutiens au déploiement des IRVE.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 2 poursuit un objectif principal qui est de faciliter le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques sur les aires du réseau routier non concédé. Pour cela, cet article propose de **rétablir la majoration à 75 % de la prise en charge des frais de raccordement *via* le TURPE jusqu'au 31 décembre 2030** en modifiant le II de l'article 64 de la loi d'orientation des mobilités (**I**). La majoration est réservée aux IRVE implantées sur les installations annexes du réseau routier non concédé appartement au réseau transeuropéen ou au réseau routier national.

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de la voirie nationale, pris après avis de la CRE, fixera le niveau de prise en charge « *en fonction des caractéristiques de l'infrastructure de recharge, de son raccordement, notamment de son coût, et du niveau de couverture par les infrastructures de recharge existantes* ».

Selon l'étude d'impact, **670 sites** seraient concernés s'agissant du réseau routier national non concédé et une **vingtaine de sites** du réseau transeuropéen de transport géré par les collectivités territoriales, à savoir : la collectivité européenne d'Alsace – A35 et A36 –, le département de l'Aveyron – une section de la RN88 –, le département de la Côte d'Or – une section de l'A38 – et le département de l'Isère – une fraction de la RN85.

Selon les estimations réalisées par la DGITM avec Enedis, les coûts de raccordement des aires du réseau routier national non concédé représenteraient, d'ici 2035, environ **100 millions d'euros**, ce qui conduit à un coût de la disposition de majoration proposée d'environ **35 millions d'euros** (1). Pour ce qui est du coût pour les particuliers, la part du TURPE dans la facture électrique des consommateurs particuliers étant de l'ordre de 30 %, l'effet serait donc inférieur à 0,1 % sur leur facture d'électricité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté l'amendement COM-194 du rapporteur qui précise le champ d'application du dispositif de l'article 2. Le dispositif de majoration de la prise en charge des coûts de raccordement des IRVE ouvertes au public sur le réseau routier

(1) Étude d'impact du projet de loi.

national par le TURPE sera **applicable aux demandes de raccordement formulées entre la publication de la loi et le 31 décembre 2030**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté, en séance publique, avec l'avis favorable de la commission, l'amendement n° 275 du Gouvernement et quatre amendements identiques (n° 28 de M. Stéphane Piednoir, REP, n° 70 de M. Alexandre Basquin, CRCE – Kanaky, n° 118 de M. Pierre Jean Rochette, LIRT et n° 259 de M. Daniel Gremillet, REP).

Ces amendements complètent l'article 2 par un **II** qui **étend au réseau public de distribution d'électricité le mécanisme de mutualisation des coûts de raccordement** applicable, depuis la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables [(1)], au seul réseau public de transport d'électricité. Il modifie à cette fin les articles L. 341-2 et L. 342-2 du code de l'énergie et insère un nouvel article L. 342-21-1 au même code. Ce dernier prévoit qu'une quote-part des coûts d'un ensemble d'ouvrages de distribution mutualisés peut être mise à la charge du demandeur du raccordement d'une installation de consommation, à proportion de la puissance de raccordement de son installation rapportée à la capacité totale offerte par l'ouvrage. Déterminée par la Commission de régulation de l'énergie, cette quote-part n'est exigible qu'au titre des demandes formulées pendant un délai, fixé par le régulateur et ne pouvant excéder dix ans à compter de la mise en service des ouvrages. À l'expiration de ce délai, le gestionnaire du réseau de distribution supporte le coût correspondant à la capacité demeurée inutilisée, pris en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux. Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, en précise les modalités.

(1) Article 32 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, ayant créé l'article L. 342-7-2 du code de l'énergie (devenu l'article L. 342-2) et l'article L. 342-18.

Le mécanisme de mutualisation des coûts de raccordement au réseau de transport d'électricité

Le mécanisme de mutualisation des coûts de raccordement a été institué, pour le réseau public de transport d'électricité, par l'article 32 de la loi précitée du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi « APER », qui a créé à cet effet l'article L. 342-7-2, devenu l'article L. 342-2, ainsi que l'article L. 342-18 du code de l'énergie. Il déroge à la règle selon laquelle le premier demandeur dont le raccordement déclenche la création ou l'adaptation d'un ouvrage de réseau, tel qu'un poste source, en acquitte seul l'intégralité du coût.

Sur la base du constat préalable d'un potentiel d'activité économique localisé, le gestionnaire de réseau préfinance et déploie l'ouvrage mutualisé, dimensionné pour desservir plusieurs utilisateurs. Les demandeurs de raccordement situés dans la zone ne sont alors redevables que d'une quote-part de ces investissements, proportionnelle à la puissance qu'ils souscrivent rapportée à la capacité totale de l'ouvrage. Le dispositif est ouvert pendant une durée maximale de dix ans à compter de la mise en service ; la part correspondant à la capacité non utilisée au terme de cette période est prise en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux. C'est ce mécanisme, jusqu'alors réservé au réseau de transport, que le II de l'article 2 transpose au réseau de distribution.

Cette mesure répond à une difficulté identifiée pour le déploiement des infrastructures de recharge : en l'absence d'un tel mécanisme, le premier demandeur, dont le raccordement peut même nécessiter parfois la création ou l'adaptation d'un poste source, en supporte seul l'intégralité du coût, ce qui conduit à différer, voire à renoncer à certains investissements (1).

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure souscrit à l'économie de l'article 2 qui rétablit jusqu'au 31 décembre 2030 la majoration de la prise en charge des coûts de raccordement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques ouvertes au public et implantées sur les installations annexes du réseau routier national non concédé et du réseau transeuropéen de transport. Elle souligne que le niveau de cette prise en charge, fixé par arrêté pris après avis de la CRE, tient compte des caractéristiques de l'infrastructure de recharge, de son raccordement et du niveau de couverture assuré par les infrastructures existantes.

La commission a adopté deux amendements modifiant l'article 2.

Elle a adopté l'amendement **CD61** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), qui insère un article L. 342-11-1 dans le code de l'énergie afin de proroger de plein droit, pour une durée égale à celle du retard constaté, les délais conditionnant le maintien du bénéfice d'une prime financée au titre des certificats d'économies d'énergie lorsque l'achèvement des travaux ou la mise en service d'une infrastructure de recharge ouverte au public est retardé pour une cause non

(1) Assemblée nationale, communication de la mission-flash sur la décarbonation des poids lourds, mai 2026.

imputable au bénéficiaire, notamment en raison de retards de raccordement au réseau public d'électricité. La rapporteure a émis sur cet amendement une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable. Tout en reconnaissant la réalité de la difficulté, dès lors que des collectivités peuvent perdre le bénéfice d'une prime pour des retards qui ne leur sont pas imputables, elle a estimé que le régime des certificats d'économies d'énergie et les délais d'achèvement des opérations relèvent du pouvoir réglementaire, de sorte qu'il n'appartient pas à la loi de fixer ces délais ni leurs causes de prorogation.

La commission a également adopté l'amendement rédactionnel **CD642** de la rapporteure.

*
* *

Article 2 bis *A (nouveau)*
Transparence tarifaire et paiement à l'acte des services de recharge ouverts au public

Introduit par la commission

L'article 2 *bis* A, introduit par la commission, impose à tout point de recharge de véhicules électriques ouvert au public d'afficher, préalablement au déclenchement de la recharge, le prix du service exprimé en euros par kilowattheure et de permettre un paiement à l'acte par carte bancaire ou par un autre moyen de paiement électronique universel, sans abonnement, ni inscription préalable, ni téléchargement d'une application.

I. LE DROIT EXISTANT

Le déploiement des infrastructures de recharge ouvertes au public s'accompagne d'une grande hétérogénéité des grilles tarifaires et des modes de paiement. Le cadre applicable à la transparence des prix et à l'accès au paiement est aujourd'hui, pour l'essentiel, d'origine européenne, sa déclinaison nationale se limitant au contrôle et à la sanction.

A. LE RÈGLEMENT EUROPÉEN « AFIR » FIXE UN CADRE DE TRANSPARENCE TARIFAIRE ET DE PAIEMENT

Le règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, qui abroge la directive 2014/94/UE, dit « AFIR », est applicable depuis le 13 avril 2024.

Son article 5 encadre les points de recharge ouverts au public. Il impose la recharge à l'acte, c'est-à-dire la possibilité de recharger et de régler sans contrat ni abonnement préalable, et module les moyens de paiement selon la puissance : pour les points d'une puissance égale ou supérieure à 50 kilowatts installés depuis le 13 avril 2024, un terminal de paiement par carte ou un lecteur sans contact est obligatoire, tandis que les points d'une puissance inférieure peuvent recourir à un autre moyen de paiement électronique sécurisé, tel qu'un code QR renvoyant à une page de paiement. Pour la recharge à l'acte aux points d'au moins 50 kilowatts, le prix facturé est fondé sur le prix au kilowattheure.

Son article 19, relatif à l'information des utilisateurs, impose que le prix soit porté à la connaissance de l'utilisateur de manière claire et lisible, aisément accessible avant le déclenchement de la recharge, selon un ordre de présentation encadré débutant par le prix au kilowattheure.

B. LE DROIT NATIONAL SE LIMITE AU CONTRÔLE ET À LA SANCTION DE CES OBLIGATIONS

En droit interne, l'article L. 112-1 du code de la consommation pose l'obligation générale d'affichage des prix. S'agissant spécifiquement des infrastructures de recharge, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ne disposait pas d'habilitation spécifique pour contrôler les dispositions du règlement AFIR, lequel ne prévoit pas davantage de régime de sanction propre.

Pour combler cette lacune, l'article 1er de la loi du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (1) a complété le code de la consommation d'un article L. 132-29, lequel dote les agents de la DGCCRF du pouvoir de contrôler le respect des obligations découlant du règlement AFIR et pesant sur les exploitants d'infrastructure de recharge. Cet article institue en conséquence une amende administrative dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'amendement **CD410** de M. Julien Brugerolles (GDR), qui crée une section 7, intitulée « *Tarification des services de recharge ouverts au public* », au sein du chapitre III du titre V du livre III du code de l'énergie, composée d'un nouvel article L. 353-14.

Ce nouvel article impose à tout point de recharge ouvert au public, d'une part, d'afficher de manière visible et lisible, sur la borne ou à proximité immédiate et préalablement au déclenchement de la recharge, le prix du service, exprimé **en**

(1) Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne.

euros par kilowattheure et, d'autre part, de permettre le **paiement à l'acte** par carte bancaire ou par un autre moyen de paiement électronique universel ne nécessitant ni abonnement, ni inscription préalable, ni téléchargement d'une application. Un décret en Conseil d'État en précise les modalités d'application.

Le dispositif généralise ainsi à l'ensemble des points ouverts au public, **y compris ceux d'une puissance inférieure à 50 kilowatts**, qui constituent la majeure partie du parc, l'affichage du prix au kilowattheure et l'accès à un paiement à l'acte sans abonnement, obligations que le règlement AFIR module selon la puissance.

La rapporteure a émis une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable, estimant ces obligations déjà satisfaites, pour les bornes ouvertes au public, par l'article 5 du règlement AFIR, d'application directe et assorti, depuis la loi du 22 avril 2024 précitée, d'un pouvoir de contrôle et de sanction confié à la DGCCRF.

*
* *

Article 2 bis *B (nouveau)*
Prise en compte des territoires ruraux dans le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 2 *bis* B complète le contenu du schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public afin qu'il identifie les territoires ruraux dépourvus d'une offre suffisante de recharge rapide ou à haute puissance et qu'il fixe des objectifs de déploiement assurant un maillage territorial équilibré.

I. LE DROIT EXISTANT

Le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables, instauré par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 (1) et codifié à l'article L. 353-5 du code de l'énergie par l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 (2), définit les priorités de l'action des

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de

autorités locales afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour le trafic local et le trafic de transit. Il est élaboré en concertation avec le ou les gestionnaires de réseaux de distribution concernés, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), la région et les gestionnaires de voirie, ainsi que, en Île-de-France, avec l'AOM Île-de-France Mobilités.

En application de l'article L. 353-5, un décret en Conseil d'État [(1)] précise le contenu du schéma. Celui-ci comprend un diagnostic, un projet de développement assorti d'objectifs chiffrés, un calendrier de mise en œuvre précisant les ressources à mobiliser et un dispositif de suivi et d'évaluation. Le diagnostic procède notamment à une évaluation de l'évolution des besoins en infrastructures de recharge à une échéance de moyen terme, de trois ans au plus, et de long terme, d'au moins cinq ans, en distinguant les catégories d'usage – ménages résidents, usagers occasionnels ou en transit, professionnels. Le schéma vise ainsi, en l'état du droit, à assurer une offre de recharge coordonnée et un maillage du territoire. Lorsque la personne chargée de l'élaborer établit par ailleurs un plan de mobilité ou un plan climat-air-énergie territorial, ces documents peuvent en tenir lieu.

Ce schéma constitue un **outil facultatif** : le titulaire de la compétence d'aménagement d'infrastructures de recharge, mentionnée à l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, peut l'élaborer sans y être tenu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'amendement **CD316** de M. Julien Brugerolles (GDR) qui insère, après le premier alinéa de l'article L. 353-5 du code de l'énergie, un alinéa nouveau.

Ce nouvel alinéa prévoit que le schéma directeur identifie les territoires ruraux dans lesquels l'offre de recharge rapide ou à haute puissance est inexistante, insuffisante ou inadaptée aux besoins de mobilité de la population et du trafic de transit, et qu'il fixe des objectifs de déploiement assurant un maillage territorial équilibré de ces infrastructures, en tenant compte de la dépendance à la voiture individuelle et de l'éloignement des grands axes de circulation.

À l'appui de cette mesure, l'auteur relève, en s'appuyant sur des données de l'INSEE et du Cerema, que les équipements de recharge rapide ou à haute puissance se concentrent sur les autoroutes, les grands axes et les zones urbaines, alors que la dépendance à l'automobile est la plus forte dans les territoires ruraux, où 86 % des actifs se rendent au travail en voiture et où les zones peu denses, regroupant un tiers de la population, concentrent 45 % des kilomètres parcourus.

---

l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

(1) Décret n° 2021-565 du 10 mai 2021 et article R. 353-5-1 et suivants du code de l'énergie.

La rapporteure a émis une demande de retrait, estimant que le contenu du schéma directeur relève du domaine réglementaire et qu'il a déjà pour fonction d'assurer un maillage territorial.

*
* *

Article 2 bis *C (nouveau)*
Déduction exceptionnelle en faveur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 2 *bis* C institue, pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques acquises, fabriquées ou prises en location par les entreprises à compter du 1er janvier 2027, une déduction exceptionnelle de l'assiette imposable, dite « suramortissement », dont le taux est aligné sur celui du suramortissement applicable aux poids lourds à émission nulle.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Les entreprises bénéficient, pour l'acquisition de véhicules propres, d'une déduction exceptionnelle qui s'ajoute à l'amortissement de droit commun

En application du droit commun, une entreprise déduit de son résultat imposable l'amortissement de ses immobilisations, c'est-à-dire la constatation comptable de leur dépréciation, répartie sur leur durée d'usage. À ce mécanisme de droit commun s'ajoute, pour certains investissements que le législateur entend encourager, une déduction exceptionnelle qui permet de déduire, en plus de l'amortissement, une fraction supplémentaire de la valeur du bien, d'où le nom de « suramortissement ».

L'article 39 *decies* A du code général des impôts institue une telle déduction exceptionnelle en faveur des véhicules propres. Créé par la loi de finances pour 2016 pour les véhicules fonctionnant au gaz naturel, au biométhane et au carburant ED95, il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant l'énergie électrique ou l'hydrogène, puis en 2020 au carburant B100 et, par la loi de finances pour 2024, aux opérations de transformation de la motorisation thermique en motorisation électrique ou à hydrogène. Réservé aux véhicules acquis neufs dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 2,6 tonnes et qui utilisent exclusivement une énergie propre, il ouvre droit à une déduction dont le taux, compris entre 20 % et 60 %, dépend de la source d'énergie, du poids du véhicule et de sa date d'acquisition. Il bénéficie aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés comme

à celles relevant de l'impôt sur le revenu selon un régime réel, pour les véhicules acquis, pris en crédit-bail ou en location avec option d'achat jusqu'au 31 décembre 2030. La loi de finances pour 2025 a subordonné, pour les véhicules à émission nulle, le bénéfice de cette déduction au respect du régime européen des aides d'État, en l'espèce le règlement général d'exemption par catégorie, les autres véhicules propres demeurant placés sous le régime *de minimis*.

2. Ce soutien fiscal porte sur le véhicule et ignore l'infrastructure de recharge

La déduction exceptionnelle prévue à l'article 39 *decies* A s'applique au seul véhicule. Aucune déduction équivalente ne bénéficie aux infrastructures de recharge à haute puissance des dépôts et des sites logistiques, dont l'installation exige pourtant des investissements initiaux lourds et sans lesquelles l'électrification du transport de marchandises ne peut se déployer. Cet angle mort du soutien fiscal, qui accompagne l'achat du véhicule mais non celui de l'infrastructure indispensable à son fonctionnement, a été relevé par la mission « flash » sur la décarbonation des véhicules lourds conduite par MM. Jean-Marie Fiévet et Gérard Leseul [(1)].

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté les amendements identiques **CD86** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD575** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), qui insèrent un article 39 *decies* A *bis* dans le code général des impôts.

Ce nouvel article permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel de déduire de leur résultat imposable une somme calculée en appliquant, à la valeur d'origine des infrastructures de recharge pour véhicules électriques qu'elles acquièrent ou fabriquent à compter du 1er janvier 2027, un taux égal à celui de la déduction applicable, à la même date, aux poids lourds à émission nulle, c'est-à-dire aux véhicules d'un poids total autorisé en charge supérieur ou égal à 3,5 tonnes fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène au titre de l'article 39 *decies* A. La déduction est répartie de manière linéaire sur la durée d'amortissement de l'infrastructure, au prorata en cas de cession anticipée, et bénéficie également aux infrastructures prises en crédit-bail ou en location avec option d'achat.

Le dispositif institue ainsi un suramortissement « miroir », alignant le soutien à l'infrastructure de recharge sur celui dont bénéficie le véhicule, afin de synchroniser le déploiement des bornes et le renouvellement des flottes. La rapporteure a émis un avis favorable, relevant que l'amendement traduit une recommandation de la mission « flash » sur la décarbonation des véhicules lourds et comble l'angle mort du soutien fiscal, tout en observant qu'un tel dispositif pourrait trouver sa place en loi de finances.

---

(1) Assemblée nationale, communication de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds, mai 2026.

*
* *

Article 2 bis
Rattachement à la mission de raccordement de l'évaluation, par les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité, de l'incidence des projets sur le réseau

Adopté par la commission sans modification

Introduit en séance publique au Sénat, l'article 2 *bis* déplace, au sein des missions du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité définies à l'article L. 322-8 du code de l'énergie, l'évaluation de l'incidence des projets sur le réseau, de la mission d'information des utilisateurs vers la mission d'accès aux réseaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 322-8 du code de l'énergie définit les missions confiées aux gestionnaires de réseau de distribution d'électricité, à savoir Enedis et les entreprises locales de distribution d'électricité. En application de cet article, ces gestionnaires ont notamment pour mission d'assurer la définition et la mise en œuvre des politiques d'investissement et de développement des réseaux afin de permettre le raccordement des installations (1°), la conception et la construction des ouvrages (2°), la garantie d'un accès aux réseaux dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires (4°) ou encore la fourniture aux utilisateurs des informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux (5°).

C'est dans le cadre de cette dernière mission d'information que les gestionnaires réalisent les **études de raccordement**, qui permettent à un porteur de projet d'obtenir une première estimation de l'incidence de son projet sur le réseau et, le cas échéant, d'en adapter le dimensionnement ou la localisation. Jusqu'en 2019, cette mission d'évaluation ne figurait toutefois pas explicitement à l'article L. 322-8. La jurisprudence du Conseil d'État avait souligné le caractère parfois confus de la détermination des missions du gestionnaire [(1)], d'où un risque de contentieux de nature à retarder les raccordements.

C'est pour lever cette incertitude que l'article 66 de la loi d'orientation des mobilités [(2)] a complété le 5° de l'article L. 322-8 du code de l'énergie relatif à la mission d'information des gestionnaires pour y rattacher l'évaluation de « *l'incidence sur le réseau des projets qui lui sont soumis en matière d'insertion des énergies renouvelables, de déploiement des dispositifs de charge pour les véhicules*

(1) Conseil d'État, décision n° 404611 « Le Caloch » du 26 avril 2018.

(2) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

électriques et hybrides rechargeables, d'aménagement urbain et de la planification énergétique. »

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption, en séance publique, de l'amendement n° 33 (Mme Jocelyne Antoine, UC) qui procède à un déplacement au sein de l'article L. 322-8 du code de l'énergie de la mention relative à l'évaluation de l'incidence des projets sur le réseau. Il complète à cette fin le 4° relatif à la garantie de l'accès au réseau par le gestionnaire (**alinéa 2**) et supprime en conséquence cette mention du 5° relatif à sa mission d'information (**alinéa 3**).

Selon l'auteure de l'amendement, ce rattachement de l'évaluation à la procédure d'accès au réseau, et donc de raccordement, devrait permettre d'en facturer le coût aux demandeurs, de responsabiliser ces derniers et de limiter le nombre de demandes non menées à leur terme.

La commission y a émis un avis favorable, son rapporteur relevant que la mesure devrait responsabiliser les demandeurs de raccordement et limiter les demandes sans suite. Le Gouvernement s'y est en revanche déclaré défavorable : selon le ministre des transports, la facturation de ces études risquerait de renchérir les coûts de raccordement et, partant, de freiner l'électrification des mobilités.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 *bis* sans modification.

*

* *

Article 3
Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 vise à lutter contre certaines pratiques frauduleuses sur le réseau routier soumis à tarification, qu'il s'agisse du réseau autoroutier concédé ou des sections du réseau routier national non concédé appelées à supporter, à compter de 2027, une écocontribution applicable aux poids lourds.

D'une part, il vise à renforcer les prérogatives des agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et à faciliter le recouvrement des péages. Il les autorise, en premier lieu, à verbaliser les infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules sur le réseau autoroutier. Il leur ouvre, en second lieu, la possibilité d'obtenir de l'administration fiscale l'adresse du domicile des auteurs d'infractions, aux fins du recouvrement des péages impayés.

D'autre part, il tend à prévenir le risque de fraude aux exonérations dans le cadre des écocontributions appelées à être mises en œuvre sur les sections du réseau routier national non concédé confiées à la collectivité européenne d'Alsace (CEA) et à la région Grand Est.

La commission a supprimé l'extension aux infractions à la règlementation sur le stationnement des véhicules, de l'accès des agents des SCA aux données du système d'immatriculation des véhicules. Elle a par ailleurs encadré la communication de l'adresse par l'administration fiscale aux agents des SCA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES PRÉROGATIVES ET DES MOYENS LIMITÉS POUR LES AGENTS DE SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

1. Un pouvoir de verbalisation circonscrit aux infractions de sécurité et de circulation

En application de l'article L. 130-4 du code de la route, **les agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), assermentés** dans les conditions prévues à l'article L. 130-7 du même code, par la prestation d'un serment devant le tribunal judiciaire, ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du code de la route qui se rattachent **à la sécurité et à la circulation routières**.

La liste de ces contraventions est fixée par décret en Conseil d'État : selon l'article R. 130-8 du code de la route, ces agents peuvent notamment constater les contraventions aux articles R. 419-1 et R. 419-2, relatives au refus d'acquitter le montant du péage, lesquelles constituent des contraventions de quatrième classe punies d'une **amende forfaitaire de 90 euros**.

Ce périmètre de compétence présente une lacune que relève l'étude d'impact. En l'état du droit, les agents des SCA ne peuvent pas verbaliser les infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules, tels les stationnements gênants. Or de telles infractions peuvent compromettre la sécurité, notamment en cas de stationnement sur les bretelles, ou entraver l'accès aux bornes de recharge, lorsqu'un véhicule stationne devant une infrastructure de recharge sans l'utiliser (1).

2. Un accès aux données d'identification limité au système d'immatriculation des véhicules

Pour identifier les auteurs d'infractions au paiement du péage, les agents des SCA peuvent consulter les données figurant dans **le système d'immatriculation des véhicules (SIV)** en application du 14° du I de l'article L. 330-2 du code de la route, à condition de produire à l'appui de leur demande les éléments permettant de vérifier la réalité de la contravention (2).

Ce dispositif souffre toutefois d'une limite tenant à la fiabilité des données figurant dans le SIV. Comme l'expose l'étude d'impact, la mise à jour des coordonnées par les propriétaires de véhicules, bien que prévue par la loi, demeure partielle, de sorte que de nombreux avis de paiement ne sont pas délivrés faute d'adresse à jour. Selon les indications des sociétés concessionnaires, **environ 10 % des avis de paiement émis ne seraient pas distribués pour ce motif**. L'avis de paiement comprend l'indemnité forfaitaire de 90 euros, à laquelle s'ajoute le montant du péage éludé. En cas de non-règlement, le dossier est transmis à l'officier du ministère public en vue de l'établissement d'une **amende forfaitaire majorée de 375 euros**. De nombreux usagers se trouvent ainsi assujettis à cette amende majorée faute d'avoir reçu, et donc réglé, l'avis initial. La seule base de données régulièrement actualisée étant **la base fiscale**, ces situations pourraient être en partie évitées si les agents des SCA pouvaient en obtenir l'adresse du contrevenant. Or aucune disposition ne le permet aujourd'hui (3).

B. L'ABSENCE DE DISPOSITIF PERMETTANT DE SANCTIONNER LA FRAUDE AUX EXONÉRATIONS DE L'ÉCOCONTRIBUTION POIDS LOURDS

Les collectivités territoriales volontaires peuvent instituer, sur les voies de leur domaine public routier, une **taxe sur l'utilisation de certaines voies par les véhicules de transport de marchandises**, aussi appelée « écocontribution » poids lourds. Ce cadre, d'abord ouvert à la **collectivité européenne d'Alsace** sur le fondement de l'article 13 de la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 50.

(2) III de l'article L. 330-2 du code de la route.

(3) Étude d'impact du projet de loi et rapport n° 523 précité de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, commentaire de l'article 3.

Collectivité européenne d'Alsace [1] a été étendu aux régions et départements volontaires par ordonnance [2] dans le respect de la **directive « Eurovignette »** [3].

Ces taxes portent sur des sections du réseau routier national non concédé mises à disposition des collectivités en application de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS » [4]. La Collectivité européenne d'Alsace prévoit une mise en œuvre au 1er janvier 2027 et la région Grand Est à compter de juillet 2027, sur plus de cinq cents kilomètres.

La collectivité fixe les grilles tarifaires et détermine, le cas échéant, les tarifs réduits et des exonérations applicables, dans le respect de la liste arrêtée par les **articles L. 421-207 à L. 421-217-1 du code des impositions sur les biens et services**. Celle-ci comprend notamment les poids lourds à émission nulle d'une masse en charge maximale inférieure ou égale à 4,25 tonnes ainsi que des exonérations obligatoires au profit de certains services publics : défense nationale, protection civile, police, gendarmerie, douane et services de secours, entretien des routes ou encore collecte des déchets ménagers.

Pour les véhicules dépourvus d'un équipement de télépéage, le bénéfice de ces exonérations repose sur une **procédure déclarative**, qui expose au risque qu'un usager déclare indûment son véhicule comme relevant d'une catégorie exonérée. Or, ainsi que le souligne l'étude d'impact, la loi ne permet pas, en l'état, de sanctionner un tel comportement : l'**article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales** ne réprime que **deux infractions** :

– la manipulation de l'équipement de télépéage en vue d'éluder la taxe (1°) ;

– la falsification des documents de bord nécessaires à la détermination de la catégorie fiscale du véhicule (2°).

La fraude consistant à se prévaloir à tort d'une exonération n'entre dans le champ d'aucun de ces alinéas [5]. Or, la création d'une nouvelle sanction la réprimant relève du domaine de la loi en vertu de l'**article 34 de la Constitution**.

---

(1) Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace et ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

(2) Ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(3) Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

(4) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

(5) Étude d'impact du projet de loi, p. 51.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 3 vise à lutter contre certaines pratiques frauduleuses sur le réseau routier soumis à tarification, soit les autoroutes et les fractions du réseau routier national non concédé qui seront soumises à des écocontributions applicables aux poids lourds à compter de 2027, en Alsace et en région Grand Est.

A. L'EXTENSION DES PRÉROGATIVES DES AGENTS DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES ET LA FACILITATION DU RECOUVREMENT DES PÉAGES

Le **I** complète le III de l'article L. 330-2 du code de la route afin d'étendre aux infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules la faculté, pour les agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes, d'accéder aux données du système d'immatriculation des véhicules. Cette extension a pour objet de leur permettre de verbaliser de telles infractions, notamment les stationnements gênants ou l'occupation d'un emplacement de recharge sans utilisation. Le Gouvernement devra, par voie réglementaire, compléter en conséquence l'article R. 130-8 du code de la route [(1)].

Le **II** insère dans le livre des procédures fiscales un article L. 166-0 FA autorisant les agents mentionnés au 8° de l'article L. 130-4 du code de la route à obtenir de l'administration fiscale, pour la mise en œuvre de la procédure d'amende forfaitaire prévue à l'article 529-6 du code de procédure pénale, l'adresse du domicile des personnes physiques. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en fixe les modalités (**2°**). Le **II** procède en outre à une coordination à l'article L. 113 du même livre (**1°**).

Le précédent de la loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports

Le livre des procédures fiscales prévoit, à son article L. 166 F, un droit de communication permettant à l'administration fiscale de transmettre à certains agents l'adresse des contrevenants, aux fins du recouvrement des sommes dues.

L'article 26 de la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports, dite loi « Tabarot », a étendu ce mécanisme aux agents de contrôle des exploitants de services de transport public, mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports, afin de faciliter le recouvrement de l'amende forfaitaire prévue, en matière de fraude dans les transports, par l'article 529-4 du code de procédure pénale.

L'article 3 procède d'une logique identique, transposée au recouvrement des péages autoroutiers. Il autorise les agents agréés des sociétés concessionnaires d'autoroutes à obtenir de l'administration fiscale l'adresse du redevable, pour la mise en œuvre de la procédure d'amende forfaitaire prévue à l'article 529-6 du même code.

(1) L'article R. 130-8 du même code fixe la liste des contraventions que les agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes peuvent constater.

Dans les deux cas, le dispositif est entouré des mêmes garanties, destinées à concilier l'efficacité du recouvrement avec la protection des données personnelles : la communication est limitée à la seule adresse du redevable, à la stricte finalité du recouvrement, et ses modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La communication de l'adresse par l'administration fiscale demeure toutefois circonscrite à la mise en œuvre de la procédure de l'article 529-6 du code de procédure pénale, soit au seul recouvrement des péages impayés : à la différence de l'accès au système l'immatriculation des véhicules ouvert par le I, qui vaut aussi pour les infractions à la réglementation sur le stationnement, l'adresse détenue par l'administration fiscale ne peut être communiquée pour ces dernières.

Cette modification vise à anticiper le déploiement des péages en flux libre qui pourrait conduire à une hausse des cas de non-paiement des péages par omission.

Le péage en flux libre et le recouvrement des sommes dues

Le péage en flux libre désigne tout mode de perception permettant aux véhicules de circuler sans s'arrêter, les barrières étant remplacées par des portiques qui assurent la lecture automatisée des plaques d'immatriculation ou la détection du badge de télépéage.

Expérimenté en France à partir de l'A79 dans l'Allier – première autoroute sans barrière, ouverte en novembre 2022 –, il a été étendu à l'axe A13-A14 entre Paris et la Normandie en 2024, sur près de deux cent dix kilomètres, ainsi qu'à un tronçon de l'A4 en Moselle, et doit équiper plusieurs autres sections – notamment l'A69 Toulouse-Castres et les axes autour de Grenoble en 2026 – comme la plupart des nouveaux projets autoroutiers.

En l'absence de barrière, le paiement repose sur une régularisation *a posteriori*, sous soixante-douze heures pour l'usager dépourvu de télépéage, puis, à défaut, sur le recouvrement de la somme due, lequel suppose d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation et de disposer d'une adresse exacte. Les difficultés d'adressage qui conduisent à transformer des péages impayés en amendes forfaitaires majorées de 375 euros sont d'autant plus fréquentes que le flux libre se généralise.

Les mesures de l'article 3, en particulier la communication, par l'administration fiscale, de l'adresse du redevable, visent précisément à fiabiliser ce recouvrement.

Par cohérence avec la recodification du code de procédure pénale, le **IV** prévoit qu'à compter du 1er janvier 2029, la référence à l'article 529-6 sera remplacée, au sein de l'article L. 166-0 FA du livre des procédures fiscales, par celle aux articles L. 4223-38 à L. 4223-43 du code de procédure pénale (**3°** du **II**) (1).

(1) Le renvoi aux articles L. 4223-38 à L. 4223-43 procède de la recodification de la partie législative du code de procédure pénale opérée par l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025, qui entre en vigueur le 1er janvier 2029 et abroge à cette date l'article 529-6.

B. LA CRÉATION D'UNE SANCTION EN CAS DE FRAUDE AUX EXONÉRATIONS DE L'ÉCOCONTRIBUTION POIDS LOURDS

Le **III** complète l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin d'y créer une infraction nouvelle, réprimant le fait de se prévaloir à tort de l'une des exonérations d'écocontribution mentionnées aux articles L. 421-207 à L. 421-217-1 du code des impositions sur les biens et services. Cette fraude devient ainsi passible de la même peine que les deux infractions déjà prévues à l'article L. 3333-32 du CGCT, à savoir la manipulation de l'équipement de télépéage et la falsification des documents de bord, soit une amende de 7 500 euros, portée à 15 000 euros en cas de récidive.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur proposition de son rapporteur (amendement COM-195) et des rapporteurs pour avis de la commission des finances (amendement identique COM-189), a étendu aux **personnes morales** la faculté de vérification de l'adresse auprès de l'administration fiscale, en prévoyant la communication de l'adresse du siège social à partir de la raison sociale et du numéro d'identification de l'entreprise.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'amendement n° 284 du rapporteur, M. Didier Mandelli, qui met à jour une référence devenue obsolète. La loi de finances pour 2026 ayant abrogé, à compter du 21 février 2026, l'article L. 421-217-2 du code des impositions sur les biens et services, l'amendement substitue, dans la définition de la nouvelle infraction à l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales, la référence à l'article L. 421-217-1 à celle de l'article L. 421-217-2.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 3 modifié par deux amendements.

Elle a adopté, contre l'avis de la rapporteure, l'amendement **CD407** de Mme Christine Arrighi (EcoS) qui supprime l'alinéa 1 lequel étendait aux infractions à la règlementation sur le stationnement des véhicules la faculté, pour les agents des SCA, d'accéder aux données du système d'immatriculation des véhicules.

La commission a adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure, l'amendement **CD628** de la commission des finances insérant après le premier alinéa de l'article L. 166-0 FA du livre des procédures fiscales, créé par l'article 3,

un nouvel alinéa. Celui-ci prévoit que les informations communiquées par l'administration fiscale aux agents des SCA ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins de la mise en œuvre de la procédure de recouvrement, qu'elles ne sont conservées que le temps strictement nécessaire à cette finalité et qu'elles sont détruites dès le recouvrement de la créance ou son extinction.

*
* *

Article 3 bis *(nouveau)*
Aménagement des modalités de transaction applicables au péage en flux libre

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 3 *bis* aménage les modalités de la transaction applicable aux contraventions pour non-paiement du péage constatées au moyen d'un dispositif sans barrière physique : la transaction est réalisée par le versement du seul montant du péage si celui-ci intervient dans un délai de quinze jours à compter de l'envoi de l'avis de paiement, et par le versement du péage et d'une indemnité forfaitaire minorée s'il intervient dans un délai d'un mois.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE NON-PAIEMENT DU PÉAGE ÉTEINT L'ACTION PUBLIQUE PAR UNE TRANSACTION ENTRE L'EXPLOITANT ET LE CONTREVENANT

L'article 529-6 du code de procédure pénale prévoit, au I, que pour les contraventions pour non-paiement du péage constatées par les agents assermentés de l'exploitant d'une autoroute ou d'un ouvrage routier soumis à péage, l'action publique est éteinte, par dérogation à l'article 521 du même code, par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant. Le II dispose que la transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire, de la somme due au titre du péage, ce versement devant intervenir dans un délai de deux mois à compter de l'envoi de l'avis de paiement au domicile de l'intéressé, auprès du service de l'exploitant indiqué dans la proposition de transaction. À défaut de paiement ou de protestation dans ce délai, le procès-verbal est adressé au ministère public et le titulaire du certificat d'immatriculation devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public. Les montants sont fixés par voie réglementaire : l'indemnité forfaitaire s'élève à 90 euros et l'indemnité forfaitaire minorée à 10 euros, en application de l'article R. 49-8-4-1 du code de procédure pénale, l'amende forfaitaire majorée s'établissant à 375 euros.

B. LE PÉAGE EN FLUX LIBRE BÉNÉFICIE DÉJÀ D'UNE INDEMNITÉ FORFAITAIRE MINORÉE EN CAS DE RÉGULARISATION SOUS QUINZE JOURS

La loi d'orientation des mobilités de 2019 a complété le deuxième alinéa du II de l'article 529-6 afin de tenir compte du déploiement du péage sans barrière. Pour les contraventions constatées à la suite de l'usage d'un dispositif de péage permettant l'identification des véhicules et la perception du montant du péage sans recours à une barrière physique, faute pour le conducteur d'avoir fait usage de l'une des modalités de paiement mises à sa disposition avant et après le trajet concerné, la transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire minorée et de la somme due au titre du péage si ce versement intervient dans un délai inférieur ou égal à quinze jours à compter de l'envoi de l'avis de paiement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'amendement **CD80** de M. Denis Fégné (SOC), qui modifie le II de l'article 529-6 du code de procédure pénale. Il supprime la seconde phrase du deuxième alinéa, qui régit aujourd'hui la régularisation du péage en flux libre, et lui substitue trois alinéas nouveaux instituant une échelle graduée propre à ce mode de perception. La transaction est réalisée :

– d'une part, par le versement de la seule somme due au titre du péage lorsqu'il intervient dans un délai inférieur ou égal à quinze jours à compter de l'envoi de l'avis de paiement

– d'autre part, par le versement d'une indemnité forfaitaire minorée et de la somme due au titre du péage lorsqu'il intervient dans un délai inférieur ou égal à un mois.

Le dispositif emporte ainsi un double effet. Il crée une première étape à indemnité nulle, l'usager qui régularise sous quinze jours n'acquittant plus que le péage éludé, là où le droit en vigueur lui applique l'indemnité forfaitaire minorée de dix euros. Il porte en outre de quinze jours à un mois le délai ouvrant droit à cette indemnité minorée. Au-delà, le régime de droit commun demeure applicable, l'indemnité forfaitaire de quatre-vingt-dix euros étant due dans le délai de deux mois, puis l'amende forfaitaire majorée de trois cent soixante-quinze euros.

La rapporteure a demandé le retrait de l'amendement puis, à défaut, émis un avis défavorable, estimant qu'il ajoute une étape au recouvrement du péage en flux libre que l'article 3 vise précisément à conforter, au risque d'en complexifier l'économie, et que les modalités de paiement et de relance relèvent du niveau réglementaire.

*

* *

Article 3 ter *(nouveau)*
Information des usagers sur les péages en flux libre et évaluation du dispositif

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 3 *ter* impose aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de mettre en place, avant l'expiration des contrats de concession en vigueur, une information accessible, régulière et précise sur la présence et le montant des péages en flux libre, définit ce mode de perception et prévoit la remise au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport évaluant le dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT

Le péage en flux libre désigne tout mode de perception permettant aux véhicules de circuler sans s'arrêter, les barrières étant remplacées par des portiques assurant la lecture automatisée des plaques d'immatriculation ou la détection du badge de télépéage. Expérimenté à partir novembre 2022 sur l'A79 dans l'Allier, il a été étendu à l'axe A13-A14 entre Paris et la Normandie ainsi qu'à un tronçon de l'A4 en Moselle, et a vocation à équiper la plupart des nouveaux projets autoroutiers.

Ce mode de perception ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune définition législative autonome. Il n'est appréhendé qu'indirectement, par la description qu'en donne l'article 529-6 du code de procédure pénale, lequel vise le dispositif « *permettant l'identification des véhicules et la perception du montant du péage sans recours à une barrière physique* ».

L'information des usagers sur la présence et le tarif des péages ne procède pas davantage d'une obligation législative spécifique. Elle résulte des cahiers des charges annexés aux conventions de concession, qui régissent les obligations des sociétés concessionnaires en matière d'exploitation et d'information, ainsi que de la signalisation routière, qui relève du pouvoir réglementaire. L'Autorité de régulation des transports exerce par ailleurs, sur le fondement des articles L. 122-7 à L. 122-11 du code de la voirie routière, un contrôle sur les tarifs de péage et le respect des obligations contractuelles des concessionnaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté, contre l'avis de la rapporteure, les amendements **CD18** et **CD19** de M. Gérard Leseul (SOC), dont la réunion forme l'article 3 *ter*. Celui-ci comporte deux volets :

– le premier, issu de l'amendement CD18, définit le flux libre comme « *tout mode de perception du péage permettant aux véhicules de circuler sans s'arrêter,*

notamment par télépéage, lecture automatisée des plaques d'immatriculation ou tout dispositif électronique équivalent », introduisant ainsi dans la loi une définition dont le droit en vigueur ne comporte pas d'équivalent (I). Il prévoit également qu'avant l'expiration des contrats de concession en vigueur, les sociétés concessionnaires d'autoroutes assurent la mise en place, sur les sections autoroutières concernées, d'une information accessible, régulière et précise concernant la présence et le montant des péages en flux libre pour les usagers (**II**) ;

– le second, issu de l'amendement CD19, prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, d'un rapport d'évaluation du dispositif de péage en flux libre. Ce rapport porte notamment sur l'évolution du nombre de péages impayés constatés, sur le volume d'amendes émises à ce titre et leur taux de recouvrement, sur la qualité, la lisibilité et la transparence de l'information délivrée aux usagers, sur l'accessibilité des dispositifs de paiement mis à leur disposition ainsi que sur les difficultés rencontrées par les usagers dans l'accomplissement de leurs démarches.

La rapporteure a souligné que les progrès réalisés depuis 2022 ont été obtenus sans obligation légale nouvelle et que l'information des usagers relève du cahier des charges des concessions et de l'action des exploitants, que la généralisation du flux libre conduit déjà à intensifier.

*

* *

Article 3 quater *(nouveau)*

Rapport au Parlement sur la transposition de la directive « Eurovignette »

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 3 *quater* prévoit la remise au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport relatif à la transposition de la directive « Eurovignette », au calendrier de mise en place de la modulation des péages selon les émissions de dioxyde de carbone et des redevances pour coûts externes, ainsi qu'aux modèles de gestion des infrastructures routières appelés à succéder aux concessions actuelles.

La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières définit les règles applicables, au sein de l'Union européenne, à la taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers. Elle a été révisée par la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022, dite « directive Eurovignette », dont la date limite de transposition était fixée au 25 mars 2024.

Deux mécanismes y revêtent un caractère obligatoire. Le paragraphe 3 de l'article 7 *quater bis* impose aux États membres d'appliquer, à partir du 25 mars 2026, une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules utilitaires lourds ; l'article 7 *octies bis* prévoit une obligation de modulation des redevances d'infrastructure pour ces mêmes véhicules en fonction de leurs classes d'émissions de dioxyde de carbone. D'autres mécanismes demeurent facultatifs, au nombre desquels la faculté d'appliquer un surpéage sur des tronçons routiers spécifiques régulièrement saturés, ou dont l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement, prévue à l'article 7 *septies* de la directive.

La commission a adopté, contre l'avis de la rapporteure, l'amendement **CD43** de M. Peio Dufau (SOC) demandant au Gouvernement de remettre au Parlement dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport sur la transposition de la directive Eurovignette, le calendrier de mise en place de la modulation des péages selon les émissions de dioxyde de carbone et des redevances pour coûts externes, et les modèles de gestion des infrastructures routières appelés à succéder aux concessions actuelles.

*

* *

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4
Report de deux ans de l'échéance d'application de la « règle d'or » de SNCF Réseau

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 vise à décaler de deux ans, du 1er janvier 2027 au 1er janvier 2029, l'obligation faite à SNCF Réseau de respecter un ratio de 6 entre sa dette financière nette et sa marge opérationnelle, prévue par la « règle d'or » instaurée par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Il ouvre par ailleurs la possibilité de modifier par voie réglementaire ce ratio. Le Sénat a complété cet article en précisant que le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau a également vocation à fixer le niveau d'investissement nécessaire à la pérennisation du réseau ferré national. La commission a complété le dispositif par l'adoption de deux amendements du groupe Socialistes et apparentés renforçant, au sein du contrat de performance de SNCF Réseau, les obligations de transparence du gestionnaire d'infrastructure : transmission au Parlement d'un rapport annuel sur l'état du réseau et les résultats économiques par lignes et présentation des perspectives de fermetures de lignes à cinq ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis le 1er janvier 2020, SNCF Réseau est une société anonyme ayant pour mission, en vertu de l'article L. 2111-9 du code des transports, d'assurer de façon transparente et non discriminatoire la gestion du réseau ferré national, propriété de l'État, dont elle est affectataire (article L. 2111-1 du code des transports). SNCF Réseau, filiale du groupe SNCF, est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire sur le réseau et est chargée de participer à son développement, conformément aux politiques nationales en matière de développement et de financement de l'infrastructure (article L. 2122-4-1-1 du même code). L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF est garantie par le code des transports, en vertu des exigences européennes (directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012) : aucune des entités juridiques au sein du groupe SNCF ne peut ainsi exercer « *une influence décisive sur les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne les fonctions essentielles* » (article L. 2122-4-1-1 précité).

Les liens entre SNCF Réseau et l'État se structurent principalement autour d'un contrat de performance d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans (article L. 2111-10 du code des transports). Ce contrat permet la mise en œuvre de la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de

l'infrastructure ferroviaire dont l'État définit les orientations. Il détermine en particulier les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national ainsi que la trajectoire financière de SNCF Réseau. L'État et SNCF Réseau ont signé le 6 avril 2022 un contrat pluriannuel de performance pour la période 2021-2030, qui n'a toujours pas fait l'objet d'une actualisation depuis sa signature.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU EST ENCADRÉE PAR UNE « RÈGLE D'OR » ET PAR LE CONTRAT DE PERFORMANCE CONCLU AVEC L'ÉTAT

1. La « règle d'or » issue de la loi « Nouveau pacte ferroviaire »

La réforme du système ferroviaire opérée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire s'est accompagnée de la décision de l'État de reprendre 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau (sur un total de 48,2 milliards d'euros à fin 2018 en valeur de remboursement, c'est-à-dire que les intérêts courus non échus ou les fluctuations des cours des titres ne sont pas compris) : 25 milliards d'euros en 2020 puis 10 milliards d'euros en 2022, prévus respectivement par les lois de finances initiales pour 2020 et pour 2022. Les années 2010 avaient en effet été marquées par un emballement de la dette du gestionnaire d'infrastructure, atteignant un niveau insoutenable, Réseau ferré de France puis SNCF Réseau ayant financé sur leurs fonds propres des investissements de développement du réseau demandés par l'État et les collectivités territoriales non rentables pour l'établissement à long terme.

La reprise de dette ne pouvant suffire à elle seule à rétablir la situation financière de l'entreprise et à éviter de futures dérives financières, le Gouvernement a proposé de soumettre SNCF Réseau à une « règle d'or », codifiée à l'article L. 2111-10-1 du code des transports. Comme l'indiquait alors Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports, lors de la présentation de la mesure devant le Parlement : « *la nouveauté de cette règle d'or, c'est qu'il n'est plus possible de demander à SNCF Réseau d'augmenter sa régénération sans la financer. Nous mettons en place pour SNCF Réseau un modèle économique équilibré afin d'assurer son retour à l'équilibre, qui sera maintenu sur la durée* » (Sénat, séance publique du 30 mai 2018).

Le I de l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit ainsi qu'à compter du 1er janvier 2027, le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau ne peut dépasser un plafond fixé dans les statuts de la société approuvés avant le 31 décembre 2019. Ce plafond a été fixé à 6 par l'article 23 des statuts annexés au décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019. Par ailleurs, la précision relative à la date d'approbation des statuts a pour effet qu'il ne peut, en l'état du droit, plus être modifié par l'État ou l'entreprise. Ce ratio mesure la capacité de l'entreprise à rembourser sa dette sur la base de sa marge opérationnelle : il équivaut au nombre d'années nécessaires pour que l'entreprise

rembourse ses dettes financières grâce à sa marge. Il est calculé à partir du rapport entre :

– la dette financière nette, qui correspond à la situation de la société à l'égard de ses financeurs, c'est-à-dire au solde entre les dettes financières de l'entreprise, sa trésorerie disponible et ses investissements financiers ;

– la marge opérationnelle, qui permet d'évaluer la ressource que l'entreprise tire de son cycle d'exploitation. Elle correspond au solde entre les produits d'exploitation et les charges d'exploitation engagées pour les obtenir, mais ne tient pas compte des dotations aux amortissements ni des provisions pour dépréciation d'actifs immobilisés.

Par ailleurs, le I de l'article L. 2111-10-1 précité fixe, à compter du 1er janvier 2027, des règles spécifiques de financement des investissements destinées à permettre à SNCF Réseau de maîtriser sa dette dans le respect du plafond. D'une part, le montant des investissements à la charge du gestionnaire d'infrastructure ne peut conduire à ce que le ratio dépasse le plafond applicable : SNCF Réseau s'assure du respect de cette règle lors de l'élaboration du contrat de performance et, en cas d'écart constaté en cours d'exécution du budget annuel, prend toute mesure lui permettant de respecter ce plafond l'année suivante. D'autre part, pour tout projet d'investissement de renouvellement ou de développement du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal à son coût moyen pondéré du capital (CMPC) pour ce même investissement, après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement. Il s'agit ainsi de s'assurer que les investissements réalisés par l'entreprise soient suffisamment rentables pour lui permettre de couvrir le coût financier des moyens mobilisés.

Le II du même article organise une période de transition du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2026, durant laquelle les statuts fixent les modalités de convergence vers le plafond et des règles spécifiques d'encadrement des investissements de l'entreprise. Outre les règles de financement prévues au I, qui s'appliquent pendant cette période, le II prévoit que, tant que le ratio n'est pas passé sous le plafond, SNCF Réseau ne peut contribuer au financement d'investissements de développement du réseau ferré national, mais seulement à celui d'investissements de modernisation. Il s'agit ainsi de marquer dans la loi la priorité donnée en faveur des investissements de régénération et de modernisation du réseau.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi, ces principes de gestion financière visent, « *d'une part, [à] constituer, pour la gestion de la société, une contrepartie aux opérations successives de reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau et, d'autre part, [à] permettre à la société de résister aux demandes d'investissements nouveaux qui ne seraient pas suffisamment financées par les collectivités publiques demanderesses* ».

La directive 2012/34/UE et l'encadrement européen du financement du gestionnaire d'infrastructure

La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte du « premier paquet ferroviaire », modifiée par la directive 2016/2370 du 14 décembre 2016) constitue le cadre européen du financement et de la maîtrise de l'endettement des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire. Deux de ses dispositions encadrent directement la « règle d'or » applicable à SNCF Réseau.

L'article 8 (financement du gestionnaire d'infrastructure) impose aux États membres de veiller à ce que le gestionnaire dispose de financements suffisants pour exercer ses missions d'entretien, de renouvellement et de développement du réseau, et de publier une stratégie indicative de développement de l'infrastructure couvrant une période d'au moins cinq ans. Surtout, son paragraphe 4 fixe un objectif d'équilibre des comptes : dans des conditions normales d'activité et sur une période raisonnable n'excédant pas cinq ans, le compte de résultat du gestionnaire doit au moins équilibrer, d'une part, les recettes des redevances d'infrastructure, les excédents dégagés par d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement de l'État et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure.

L'article 9 (allégement de dette transparent) constitue le fondement des reprises de dette opérées par l'État au profit de SNCF Réseau. Il prévoit que les États membres mettent en place des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement des entreprises ferroviaires publiques jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et qui assainit leur situation financière, le cas échéant au moyen d'un service distinct d'amortissement des dettes.

Source : directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

2. Le contrat de performance, cadre des relations financières entre l'État et SNCF Réseau

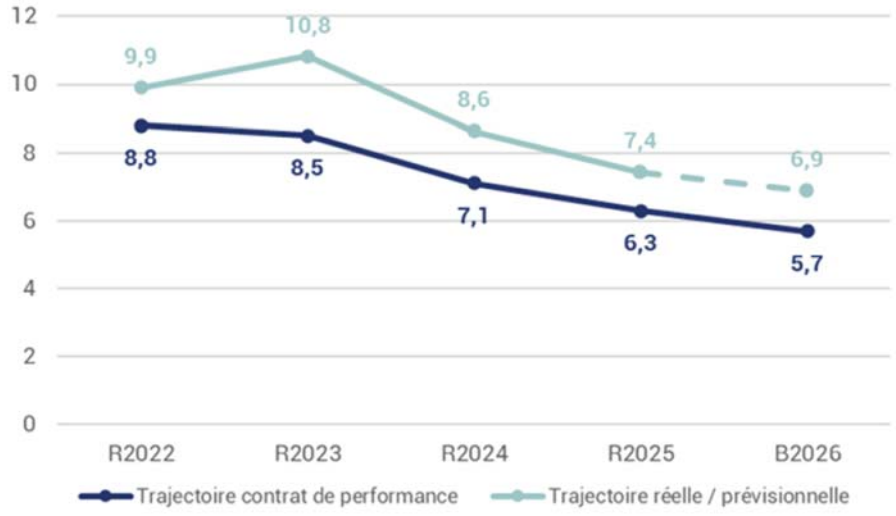
Les relations entre l'État et SNCF Réseau se structurent principalement autour du contrat de performance prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports. Institué par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, conclu pour une durée de dix ans et actualisé tous les trois ans, ce contrat détermine notamment les objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et de développement de celui-ci, ainsi que la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure. Le projet de contrat et ses actualisations sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des transports (ART).

Le contrat couvrant la période 2021-2030, signé le 6 avril 2022, sécurise une enveloppe de régénération du réseau de l'ordre de 2,8 milliards d'euros par an sur la période 2023-2030, sans toutefois prévoir de moyens dédiés à sa modernisation ; il assigne par ailleurs à SNCF Réseau un objectif de gains de productivité et fixe une trajectoire financière conduisant au retour du ratio « règle d'or » sous le plafond de 6 à la fin de l'année 2026. Dès son avis n° 2022-009 du 8 février 2022, l'ART avait porté sur ce projet une appréciation très critique, estimant qu'il ne remplissait pas les objectifs assignés par la loi portant réforme

ferroviaire, qu'il reposait sur des hypothèses économiques peu crédibles et qu'il s'apparentait à un « contrat d'assainissement financier », dont les ambitions de développement n'étaient pas étayées par les moyens industriels et financiers correspondants ; elle relevait en particulier le caractère très ambitieux de la trajectoire du ratio de la « règle d'or » et émettait des réserves sur la capacité de SNCF Réseau à tenir l'engagement fixé [(1)].

Les réserves de l'ART se sont ainsi vérifiées. Mesuré par le rapport entre la dette financière nette et la marge opérationnelle, le ratio « règle d'or », bien qu'en décrue continue (8,6 en 2024, 7,4 en 2025), demeure très au-dessus de la cible contractuelle (7,1 en 2024, 6,3 en 2025) comme du plafond de 6 qui doit être atteint au plus tard au 1er janvier 2027, en raison d'une marge opérationnelle durablement inférieure à la trajectoire du contrat. L'Autorité a en outre observé que le mécanisme correctif prévu par les statuts et le contrat – qui impose, en cas d'écart de marge opérationnelle, une réduction des investissements – n'est jamais mis en œuvre, son application étant de nature à entraîner le gestionnaire d'infrastructure dans une « *spirale de paupérisation industrielle* » du réseau.

ÉVOLUTION DU RATIO DETTE SUR MARGE OPÉRATIONNELLE DE SNCF RÉSEAU



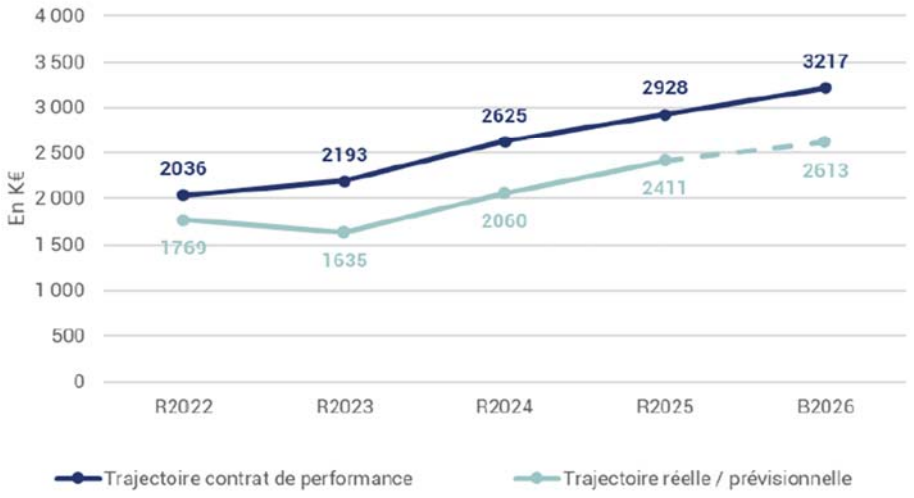
Source : ART, avis n° 2026-037 du 7 mai 2026 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

Ainsi, l'analyse réalisée par l'ART sur la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 révèle que la marge opérationnelle de SNCF Réseau demeure inférieure à la trajectoire du contrat de performance, bien que la

(1) ART, avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

situation financière de l'entreprise se soit globalement assainie sur la période. La marge opérationnelle de SNCF Réseau s'établit en 2025 à 2 411 millions d'euros, en forte hausse par rapport à 2024 (+ 351 millions d'euros, soit + 17,1 %), confirmant ainsi son redressement. Cette amélioration résulte à la fois de la revalorisation des redevances d'infrastructure et du ralentissement de la croissance des charges d'exploitation. Elle reste toutefois inférieure à la trajectoire du contrat de performance (– 517 millions d'euros, – 17,6 %).

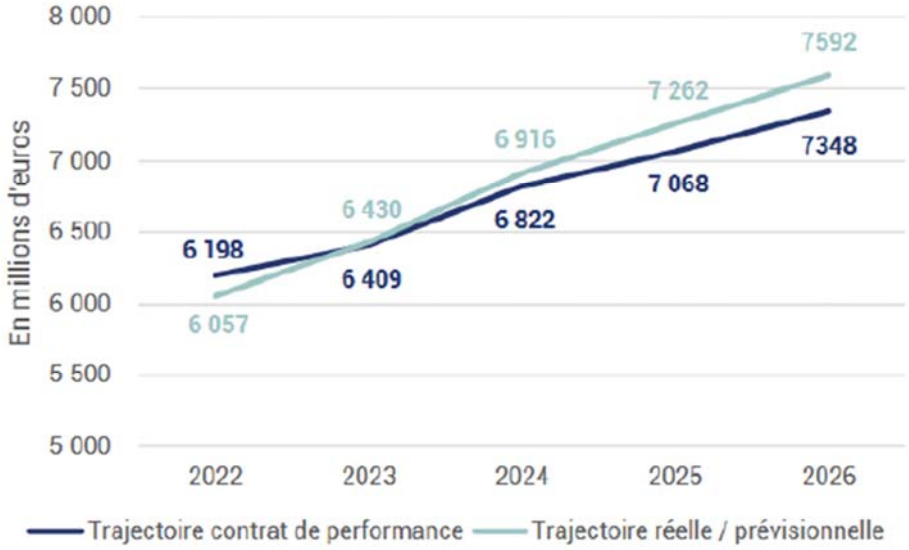
MARGE OPÉRATIONNELLE DE SNCF RÉSEAU



Source : ART, avis n° 2026-037 du 7 mai 2026 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

Pour l'Autorité, la croissance du chiffre d'affaires est portée par les redevances d'infrastructure, soutenues par la revalorisation des péages et l'arrivée des nouveaux entrants, malgré des trafics ferroviaires nettement inférieurs aux cibles prévues par le contrat. En effet, SNCF Réseau a augmenté les péages ferroviaires plus rapidement que ne le prévoyait le contrat (7,25 milliards d'euros de recettes de redevances en 2025). Les marges de manœuvre résiduelles en la matière sont désormais étroites : le taux de couverture du coût complet du réseau dépasse déjà 90 % pour les services conventionnés – une hausse supplémentaire des péages serait difficile à absorber pour les autorités organisatrices régionales – et atteint 122 % pour les services librement organisés.

ÉVOLUTION DES REDEVANCES D'INFRASTRUCTURE DE SNCF RÉSEAU



Source : ART, avis n° 2026-037 du 7 mai 2026 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

Enfin, l'ART note que les efforts de performance, notamment sur les achats et les charges externes, permettent de contenir au global les charges d'exploitation malgré le dynamisme des dépenses de personnel. Les charges d'exploitation (hors électricité de traction) s'établissent en légère hausse par rapport à 2024 (+ 39 millions d'euros, + 0,7 %). Cette évolution résulte de la baisse des achats et charges externes de 1,7 % (– 41 millions d'euros), plus que compensée par la progression des charges de personnel de 2,9 % (+ 81 millions d'euros). À cet égard, l'Autorité relève que, depuis 2021, le coût moyen par agent de SNCF Réseau a crû de 21 % alors que, sur la même période, l'inflation a été de 16 %.

B. UNE ÉCHÉANCE DEVENUE INATTEIGNABLE SANS DOMMAGE POUR LE RÉSEAU FERROVIAIRE

1. Une trajectoire financière dégradée par des chocs exogènes et un effort d'investissement accru

Dans ce contexte, l'Autorité estime toutefois que le contrat de performance aurait dû en conséquence être actualisé dès 2024, selon le rythme triennal prévu par les textes. Elle a, dans ses avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 et n° 2026-037 du 7 mai 2026, souligné à plusieurs reprises l'obsolescence des trajectoires de référence, rendues caduques par l'inflation de 2022-2023, par la dynamique des péages issue du cycle tarifaire 2024-2026 et par les engagements financiers de la « nouvelle donne ferroviaire », confirmés par la conférence « Ambition France

Transports ». En effet, plusieurs événements difficiles à anticiper ont rendu caduques les prévisions financières du contrat de performance :

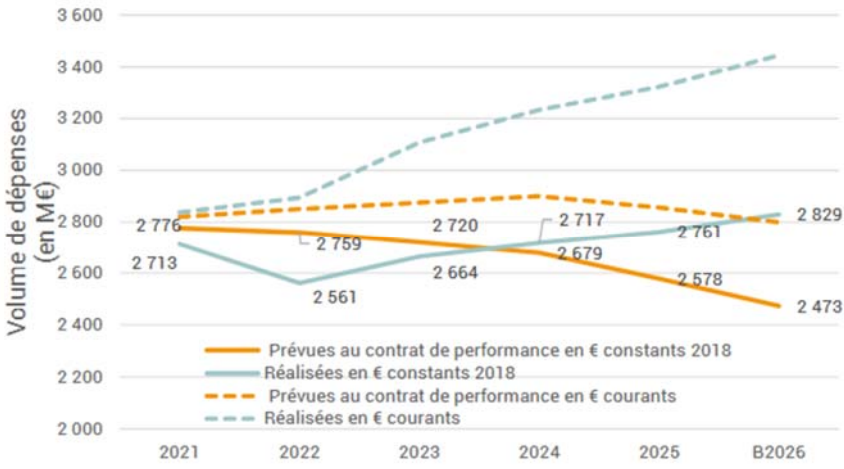
– en premier lieu, la forte inflation, consécutive à la guerre en Ukraine, s'est avérée nettement supérieure aux hypothèses retenues dans le contrat de performance, avec une hausse effective du niveau général des prix de 16 % contre une anticipation de 5 % sur la période 2021-2025, ce qui conduit à des écarts très importants sur les trajectoires financières du contrat de performance, exprimées en euros courants ;

– en deuxième lieu, bien que les redevances d'infrastructure pour les horaires de service 2024 à 2026 progressent plus rapidement que ne le prévoyait le contrat, afin d'accélérer le rattrapage du coût complet de gestion de l'infrastructure par SNCF Réseau, la croissance du trafic reste moindre qu'espéré du fait des difficultés d'entrée sur le marché des services librement organisés (SLO) des nouveaux entrants et aux retards de livraison de matériel roulant pour le développement de l'offre de l'opérateur historique ;

– enfin, la Première ministre a annoncé, en février 2023, une « nouvelle donne ferroviaire » devant conduire, à échéance 2028, à une augmentation de 1,5 milliard d'euros de l'enveloppe annuelle d'investissements consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau. Cet objectif a été réaffirmé lors de la conférence « Ambition France Transports » de juillet 2025, qui a érigé en priorité la régénération et la modernisation des réseaux. Le mode de financement des investissements supplémentaires reste incertain, au-delà de la hausse des versements en provenance du fonds de concours du groupe SNCF dédiés à l'accélération de la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire (390 millions d'euros en 2025).

Malgré ces investissements globalement supérieurs aux niveaux prévus par le contrat de performance, l'ART alerte régulièrement sur le fait que l'effort consenti demeure insuffisant pour résorber le retard en matière d'investissements de régénération du réseau, ce qui appelle une révision de la trajectoire d'investissement lors de l'actualisation du contrat en cohérence. En baisse de 8,4 % entre 2021 et 2025 en euros constants, les investissements suivent la trajectoire décroissante prévue par le contrat de performance, tout en demeurant supérieurs aux niveaux qui y sont fixés. Les investissements de régénération s'élèvent ainsi à 2 829 millions d'euros en 2026, contre 2 472 millions d'euros prévus au contrat.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE RÉGÉNÉRATION DE SNCF RÉSEAU DE 2021 À 2026



Source : ART, avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2026.

2. Un objectif hors d'atteinte au 31 décembre 2026

En dépit des efforts réalisés par SNCF Réseau au cours des dernières années, la trajectoire de désendettement et l'amélioration de la marge opérationnelle resteront insuffisantes pour permettre le respect de la trajectoire du ratio : selon le rapport financier annuel de SNCF Réseau pour 2025, celui-ci s'établit à 7,4 en 2025 (contre 8,6 en 2024 et 10,6 en 2021), pour une dette nette de 17,9 milliards d'euros, inférieure à la prévision du contrat de performance. SNCF Réseau s'estime en revanche en capacité d'atteindre l'objectif de 6 d'ici au 31 décembre 2028.

Selon l'étude d'impact, le respect de l'échéance du 31 décembre 2026 obligerait SNCF Réseau à réduire d'environ 400 millions d'euros ses investissements de régénération et de modernisation, alors que la conférence « Ambition France Transports » a conclu à la nécessité, au contraire, de les rehausser de 1,5 milliard d'euros par an à compter de 2028. Comme l'a souligné l'ART, un tel ajustement à la baisse serait « *structurellement de nature à entraîner le gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle du réseau ferroviaire français* ». Dans son avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour 2026 – budget dans lequel l'entreprise indique devoir, « *pour la première fois* », opérer des renoncements sur des opérations de régénération industrielle, pour environ 47 millions d'euros –, l'Autorité a recommandé de décaler de deux ans l'objectif de respect du ratio plutôt que de renoncer à des investissements de régénération et de modernisation.

Parallèlement, un projet de nouveau contrat de performance pour la période 2024-2033 a, depuis juin 2026, été mis en consultation. Sa trajectoire financière, sensiblement révisée, est construite pour ramener le ratio « règle d'or »

à son plafond de 6 à l'horizon 2028 – en cohérence avec l'échéance retenue par le présent article –, la dette nette étant stabilisée à un niveau légèrement inférieur à 18 milliards d'euros jusqu'en 2028, puis ramenée, à compter de l'amorçage du désendettement en 2029, à 13,7 milliards d'euros en 2033. Le projet traduit surtout l'effort d'investissement issu de la conférence « Ambition France Transports » : l'enveloppe annuelle de régénération et de modernisation est portée à 4,5 milliards d'euros à compter de 2028, soit un rehaussement de 1,5 milliard d'euros par rapport au contrat précédent. Il révise enfin, dans le sens préconisé par l'ART, le mécanisme de gestion des écarts – substituant à la baisse automatique des investissements un dispositif de mesures correctives préservant la cible de régénération.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Un décalage de deux ans des échéances de la « règle d'or »

Le ***a)*** **du 2°** du présent article remplace au sein de l'article L. 2111-10-1 du code des transports les occurrences de la date du 1er janvier 2027 par celle du 1er janvier 2029 : le plafond du ratio, ainsi que les règles d'investissement associées, ne s'appliqueront qu'à compter de cette date. En conséquence, le ***b)*** **du 2°** remplace les occurrences de la date du 31 décembre 2026 par celle du 31 décembre 2028, afin d'allonger de deux ans la période de transition vers l'atteinte du ratio. Dans son avis, le Conseil d'État relève que « *ce report semble nécessaire eu égard à la situation financière de la société, tant actuelle que projetée sur les cinq prochaines années, dont l'amélioration ne pourrait en tout état de cause être suffisante pour respecter le plafond […] le 1er janvier 2027* ».

2. L'ouverture de la possibilité de modifier le plafond du ratio

Les ***a)*** **et *b)* du 2°** suppriment aussi au sein de l'article L. 2111-10-1 du code des transports les deux occurrences de la précision selon laquelle les statuts de SNCF Réseau fixant le montant du plafond du ratio sont « *approuvés avant le 31 décembre 2019* ». Cette suppression permettra au pouvoir réglementaire de modifier à l'avenir le niveau du plafond, par une modification des statuts approuvée par décret en Conseil d'État. Comme l'indique l'étude d'impact, elle vise à « *apporter à l'avenir plus de souplesse à la règle d'or en permettant d'ajuster ce plafond […] si cela s'avérait pertinent* ». Le Conseil d'État rappelle à cet égard que tout nouvel assouplissement de la « règle d'or » devra respecter l'objectif d'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure fixé par l'article 8 de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, tout en estimant que, par elles-mêmes, les dispositions du projet de loi ne méconnaissent ni cet objectif ni aucun principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a jugé le dispositif « *bienvenu et équilibré* », proposant un décalage « *raisonnable et proportionné* » des échéances de la « règle d'or », dont le maintien aurait conduit à renoncer à des opérations indispensables de régénération du réseau. Le rapporteur, M. Didier Mandelli, a néanmoins appelé SNCF Réseau à poursuivre et accentuer ses efforts de productivité, y compris sur ses charges de personnel. La commission a également estimé pertinent le fait de renvoyer au pouvoir réglementaire la définition du niveau exact du plafond. Dans ces conditions, la commission a adopté l'article 4 sans modification.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté, avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement, les amendements identiques n° 179 de M. Olivier Jacquin et des membres du groupe SER et n° 266 de M. Jacques Fernique et de plusieurs de ses collègues du groupe GEST. Ces amendements insèrent un **1°** complétant l'article L. 2111-10 du code des transports, relatif au contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, afin de préciser que celui-ci « *a vocation à fixer le niveau d'investissement nécessaire à la pérennisation du réseau* ». Pour le rapporteur au Sénat, cette précision permet de définir, implicitement, un niveau minimal d'investissement permettant de pérenniser et de sécuriser le réseau.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure souscrit pleinement à l'économie de l'article 4. Le report au 1er janvier 2029 de l'échéance d'application de la « règle d'or » est indispensable pour éviter que SNCF Réseau ne soit contraint, dès 2027, de réduire d'environ 400 millions d'euros ses investissements de régénération et de modernisation – à rebours de l'effort supplémentaire de 1,5 milliard d'euros par an arrêté par la conférence « Ambition France Transports » et de la trajectoire du projet de contrat de performance 2024-2033, mis en consultation depuis juin 2026, qui ramène le ratio sous le plafond de 6 à l'horizon 2028.

La commission a adopté deux amendements du groupe Socialistes et apparentés modifiant l'article 4, l'un et l'autre relatifs au contrat de performance de SNCF Réseau prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports :

– l'amendement **CD195** de M. Christophe Proença (SOC) complète cet article afin que SNCF Réseau transmette chaque année au Parlement un rapport présentant l'état du réseau ferroviaire ainsi que les résultats économiques des lignes ferroviaires et des différents modes de transport ;

– l'amendement **CD103** de M. Stéphane Delautrette (SOC) enrichit le contenu du contrat de performance de deux mentions : d'une part, les perspectives détaillées des fermetures de lignes envisagées dans les cinq prochaines années, assorties d'une estimation des travaux et des délais ; d'autre part, une rédaction élargie du poste relatif à l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure, intégrant explicitement les dépenses liées aux fermetures de lignes.

La rapporteure a émis sur ces deux amendements un avis défavorable. Elle souligne que l'information recherchée est, pour l'essentiel, déjà produite et rendue publique – par le rapport financier annuel de SNCF Réseau, le document de référence du réseau et, surtout, les avis annuels de l'ART sur le budget du gestionnaire et sur la mise en œuvre du contrat de performance, dont l'analyse est conduite ligne par ligne – et que la perspective d'un calendrier prévisionnel de fermetures excède la compétence de SNCF Réseau, le devenir des lignes de desserte fine du territoire se décidant ligne par ligne dans le cadre des contrats de plan État-région et des protocoles d'investissement conclus avec les régions, autorités organisatrices de la mobilité. Elle a rappelé que le levier déterminant contre les fermetures de lignes réside dans la sécurisation de la trajectoire d'investissement de régénération, objet même du présent projet de loi.

*

* *

Article 4 bis *(nouveau)*

Enrichissement du contenu du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau en matière de développement du fret ferroviaire et de la transition bas-carbone

Introduit par la commission

L'article 4 *bis*, introduit par la commission, enrichit le contenu du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau. Il y inscrit les objectifs de développement du fret ferroviaire – au premier chef l'objectif de doublement de sa part modale d'ici 2030 fixé par l'article 131 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 – et de compatibilité avec la stratégie nationale bas-carbone ; il renforce le rôle consultatif de l'Autorité de régulation des transports, l'information du Parlement ainsi que la consultation des parties prenantes du secteur ; il prévoit enfin l'annexion au contrat d'une programmation pluriannuelle détaillée des investissements et l'établissement d'un bilan évalué du contrat précédent.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CONTRAT DE PERFORMANCE, INSTRUMENT CENTRAL DE PILOTAGE DE SNCF RÉSEAU

Institué par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et codifié à l'article L. 2111-10 du code des transports, le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau constitue le principal instrument de pilotage du gestionnaire d'infrastructure. Conclu pour une durée glissante de dix ans et actualisé tous les trois ans, il met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure dont l'État définit les orientations, conformément aux exigences de l'article 30 de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen.

À ce titre, le contrat détermine notamment les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national, les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau ainsi que, le cas échéant, les valeurs cibles qui leur sont associées, la trajectoire financière de l'entreprise – moyens financiers alloués aux différentes missions, principes de tarification et évolution prévisionnelle des redevances – et les mesures correctives applicables en cas de manquement.

L'élaboration et le suivi du contrat associent étroitement l'Autorité de régulation des transports (ART) et le Parlement. Préalablement à l'élaboration ou à l'actualisation du contrat, le ministre chargé des transports invite l'ART à formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu ; le projet et ses actualisations lui sont ensuite soumis pour avis, l'Autorité émettant un avis motivé sur l'ensemble de leurs composantes. Le projet de contrat, ses actualisations et l'avis de l'ART sont transmis au Parlement. Enfin, SNCF Réseau rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat ; ce rapport, soumis à l'avis de l'ART, est adressé au Parlement et au Haut comité du système de transport ferroviaire.

Le contrat actuellement en vigueur, qui couvre la période 2021-2030, a été signé le 6 avril 2022 et n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune actualisation, alors que celle-ci aurait dû intervenir dès 2024 selon le rythme triennal prévu par la loi. Un projet de nouveau contrat couvrant la période 2024-2033 a été mis en consultation à compter de juin 2026.

B. LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE ET DE TRANSITION BAS-CARBONE

Le développement du transport ferroviaire de marchandises constitue un objectif national de politique publique. L'article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dispose que la France se fixe pour objectif de tendre vers

le doublement de la part modale du fret ferroviaire dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030 – soit un passage de l'ordre de 9 % à 18 %. Cet objectif a été décliné par la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, approuvée par décret en 2022.

Par ailleurs, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) fixe la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, premier secteur émetteur en France. En l'état du droit, le contrat de performance doit respecter ces objectifs nationaux, sans toutefois que l'article L. 2111-10 du code des transports mentionne expressément, parmi les déterminants du contrat, le développement du fret ferroviaire ou la compatibilité avec la trajectoire bas-carbone.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu de l'adoption par la commission de l'amendement **CD22** de Mme Chantal Jourdan (SOC), contre l'avis de la rapporteure. Il procède à une réécriture partielle de l'article L. 2111-10 du code des transports, qui s'inspire des dispositions de la proposition de loi n° 334 déposée au Sénat le 11 janvier 2022 par M. Philippe Tabarot, tendant à mieux intégrer les objectifs de développement du fret ferroviaire dans le contrat de performance. Les modifications apportées s'organisent autour de quatre axes.

En premier lieu, l'article étend les orientations assignées en matière de gestion de l'infrastructure à SNCF Réseau : celles-ci doivent désormais concourir au bon fonctionnement et au développement du système de transport ferroviaire de voyageurs comme de marchandises, à sa compatibilité avec la stratégie nationale bas-carbone et au respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports.

En second lieu, il fait de SNCF Réseau un acteur de l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire fixé par l'article 131 de la loi « Climat et résilience » : le gestionnaire d'infrastructure participe à l'atteinte de cet objectif, qu'il décline par des mesures opérationnelles ; le contrat doit comporter des indicateurs de compatibilité entre les engagements financiers du contrat et le niveau d'investissement réellement requis pour éviter la dégradation du réseau et permettre d'atteindre cet objectif.

En troisième lieu, l'article enrichit les garanties procédurales entourant le contrat. Le projet de contrat et ses actualisations seront soumis pour avis aux parties prenantes du secteur. L'avis motivé de l'ART devra comprendre un résumé des recommandations formulées par l'ensemble des parties prenantes consultées préalablement à l'élaboration du contrat. Enfin, le contrat devra dresser un bilan détaillé de la réalisation du précédent contrat et une mise en perspective avec le suivant, cette évaluation étant elle-même soumise pour avis à l'ART.

En quatrième lieu, l'article prévoit que le contrat comprend en annexe une programmation pluriannuelle détaillée des investissements, de nature à renforcer la lisibilité et le suivi de la trajectoire d'investissement du gestionnaire d'infrastructure.

L'article apporte par ailleurs plusieurs précisions : les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement deviennent des orientations « *détaillées* » ; la fixation de valeurs cibles associées aux indicateurs de suivi, jusqu'ici facultative (« *le cas échéant* »), est rendue systématique ; et les délais et conditions de l'information des candidats et des transmissions prévues par l'article sont renvoyés à des modalités déterminées par voie réglementaire.

La rapporteure a émis un avis défavorable à l'amendement portant création de cet article additionnel. Elle a relevé que la plupart de ses dispositions sont, pour l'essentiel, déjà satisfaites par le droit en vigueur : l'article L. 2111-10 prévoit déjà que l'Autorité de régulation des transports formule, préalablement à l'élaboration du contrat, toute recommandation qu'elle juge utile, puis rend un avis motivé sur l'ensemble de ses composantes ; que le projet de contrat, ses actualisations et l'avis de l'Autorité sont transmis au Parlement ; et que SNCF Réseau rend compte chaque année de sa mise en œuvre dans un rapport lui-même soumis à l'avis de l'ART et adressé au Parlement. Le contrat doit en outre, par construction, respecter les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone et du développement de la part modale du fret ferroviaire. Elle a estimé que les ajouts qui ne sont pas déjà satisfaits font largement double emploi avec des dispositifs existants : l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 est déjà fixé par l'article 131 de la loi « Climat et résilience » et décliné par la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire de 2021, de sorte que sa réinscription, à plusieurs reprises, dans le contrat de performance n'y ajoute pas de portée normative. Elle a enfin souligné que faire du contrat de performance de SNCF Réseau le vecteur de l'objectif de doublement du fret dépasse très largement la compétence du seul gestionnaire d'infrastructure : cet objectif dépend d'un faisceau de facteurs qui échappent à SNCF Réseau – compétitivité-prix du mode ferroviaire face à la route, stratégie commerciale des entreprises de fret, disponibilité et coût du matériel roulant, organisation des chaînes logistiques et report modal des chargeurs, fiscalité des poids lourds ou encore développement des infrastructures de desserte terminale –, le gestionnaire ne maîtrisant que la disponibilité, la qualité et la tarification des sillons, maillon nécessaire mais non suffisant.

*

* *

Article 5
Montages financiers nécessaires aux investissements dans le réseau ferré national

Adopté par la commission avec modifications

L'article 5 vise à sécuriser juridiquement le recours par SNCF Réseau à des montages de financement par une filiale à quasi-fonds propres (*subsidiary quasi equity*), afin de mobiliser des capitaux privés pour la modernisation du réseau ferré national, en particulier le déploiement du système européen de signalisation ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), sans alourdir l'endettement du gestionnaire d'infrastructure encadré par la « règle d'or ». Le Sénat a complété le dispositif par deux amendements du rapporteur limitant à soixante-dix ans la durée de l'apport en jouissance de biens du domaine public à la filiale et prévoyant l'information des régions concernées par cet apport. La commission a également renforcé l'encadrement du dispositif en circonscrivant l'objet de la filiale au déploiement de l'ERTMS, en exigeant des partenaires externes des garanties contre toute condition d'extraterritorialité, en protégeant les conditions d'exploitation des gares éventuellement mises en apport au sein de la filiale, en plafonnant l'indemnisation due à la filiale en cas de reprise pour motif d'intérêt général et en imposant l'information des régions avant la délivrance de l'autorisation de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN BESOIN DE FINANCEMENT MASSIF POUR LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU DANS UN CONTEXTE DE CAPACITÉ D'ENDETTEMENT LIMITÉE

Ainsi qu'il a été exposé dans le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, en contrepartie de la reprise par l'État de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau, a soumis le gestionnaire d'infrastructure à une « règle d'or » codifiée à l'article L. 2111-10-1 du code des transports. Le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau ne pourra dépasser, à compter du 1er janvier 2027 – échéance que l'article 4 du présent projet de loi reporte au 1er janvier 2029 –, un plafond fixé à 6 par les statuts de la société. Cette règle limite directement la capacité de SNCF Réseau à recourir à l'endettement pour financer ses investissements : le montant des investissements à sa charge ne peut conduire à un dépassement du plafond du ratio, tandis que sa contribution aux projets réalisés à la demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tiers est conditionnée à un taux de retour sur investissement au moins égal à son coût moyen pondéré du capital.

Dans ce contexte, comme le rappelle l'Autorité de régulation des transports (ART), SNCF Réseau ne dispose, pour financer ses activités, que de trois leviers

– la dette, les péages et les concours publics –, sur lesquels pèsent désormais de fortes contraintes. Le recours à l'endettement, qui avait représenté le quart de ses ressources annuelles sur la période 2010-2019, n'est plus possible du fait de la « règle d'or ». Les péages, qui couvrent en France une part du coût complet de gestion de l'infrastructure plus élevée que dans la plupart des États voisins, atteignent des niveaux que l'Autorité juge difficilement soutenables : le niveau moyen des redevances d'accès au réseau pour les services librement organisés (SLO) de transport de voyageurs s'élevait à 21,5 euros par train-kilomètre en 2024, soit un niveau près de quatre fois supérieur à celui observé en Italie (5,6 euros) et deux à trois fois supérieur à celui observé en Allemagne et en Espagne (7,7 à 8,0 euros). Les concours publics, enfin, connaissent une raréfaction dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques.

Or, les besoins de financement sont considérables. Environ 3,3 milliards d'euros sont aujourd'hui consacrés chaque année à la régénération et à la modernisation du réseau. Selon le rapport de la conférence « Ambition France Transports », environ 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an, en euros constants, sont nécessaires à compter de 2028 pour « *endiguer le vieillissement du réseau structurant et […] engager sa modernisation sous deux décennies, notamment en l'adaptant au système européen ERTMS (pour un montant de l'ordre de 0,2 Md€ par an au sein de cette enveloppe)* » [(1)]. Ce coût est à mettre en regard du coût de l'inaction, estimé par SNCF Réseau à 15 milliards d'euros d'ici 2032, avec 4 000 km de lignes menacés, soit 2 000 trains quotidiens à partir de 2028.

L'ART dresse un constat similaire dans son rapport de juillet 2023 sur les scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) : son scénario de « transition écologique », qui prévoit une montée en puissance du renouvellement et de la modernisation du réseau structurant pour atteindre environ 5 milliards d'euros par an (en euros 2021) en 2030, relève que si les recettes couvrent largement les dépenses d'exploitation, « *elles demeurent néanmoins très insuffisantes pour couvrir les dépenses d'investissement* ». L'Autorité souligne en outre qu'en matière de modernisation, le réseau ferroviaire français court un risque de décrochage par rapport à ses voisins européens, dont beaucoup se sont engagés résolument dans la digitalisation de leur infrastructure. Des concours financiers externes supplémentaires, publics ou privés, sont donc nécessaires pour permettre la réalisation de ces investissements massifs.

B. LE RECOURS AU FINANCEMENT PRIVÉ EST AUJOURD'HUI POSSIBLE PAR LA VOIE DE LA CONCESSION DE TRAVAUX ET DU MARCHÉ DE PARTENARIAT

Comme l'a constaté la conférence « Ambition France Transports », « *l'écosystème public des transports n'a ni les moyens budgétaires ni la capacité industrielle de mener de front l'ensemble des chantiers ferroviaires de*

(1) Conférence « Ambition France Transports », Financer l'avenir des mobilités, rapport de synthèse, juillet 2025.

régénération, de modernisation et de développement en projet, et devra les hiérarchiser et/ou s'appuyer sur des partenariats public-privé pour les préfinancer et accélérer leur réalisation » (1).

En l'état du droit, l'article L. 2111-11 du code des transports permet à SNCF Réseau – et, dans les mêmes conditions, à l'État – de recourir à un contrat de concession de travaux ou à un marché de partenariat pour des projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, ou pour la réalisation de certaines de ses missions sur des lignes d'intérêt local ou régional. Ces contrats peuvent porter sur tout ou partie des missions de SNCF Réseau, à l'exception de la gestion opérationnelle des circulations (sauf pour les lignes d'intérêt local ou régional).

Ainsi, le développement récent du réseau à grande vitesse a été porté par ces véhicules d'investissement privé : la LGV Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux) en concession avec la société LISEA, la LGV Bretagne-Pays de la Loire (Le Mans-Rennes) et le contournement Nîmes-Montpellier en marchés de partenariat. Le rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2025 d'évaluation des contrats et marchés de partenariat a souligné la réussite de ces projets, en termes de délais, de performance et de coût, en particulier pour la LGV Bretagne-Pays de la Loire.

PRINCIPAUX PARTENARIATS ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ SUR LES LIGNES LGV

Projet	Contrat	Date de signature	Durée	Date de mise en exploitation	Montant de l'opération
Déploiement du réseau GSM-R	Contrat de partenariat	Fév. 2010	15 ans	Sept. 2017	1,5 Md€
LGV SEA (Tours-Bordeaux)	Contrat de concession	Juin 2011	50 ans	Juil. 2017	8 Md€
LGV BPL (Le Mans-Rennes	Contrat de partenariat	Juil. 2011	25 ans	Juil. 2017	3,4 Md€
LN CNM (Nîmes-Montpellier)	Contrat de partenariat	Juin 2012	25 ans	Déc. 2017	1,8 Md€

Source : SNCF Réseau, juin 2026.

Ces montages présentent toutefois une limite structurelle : la maîtrise d'ouvrage est assurée par le partenaire privé, ce qui les rend inadaptés aux opérations de modernisation de lignes existantes devant demeurer exploitées par SNCF Réseau pendant les travaux. Par exemple, le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) concerne notamment des lignes à grande vitesse existantes qui devront continuer à être exploitées pendant le déploiement de ce nouveau système de signalisation. Il est primordial que SNCF Réseau puisse conserver la maîtrise d'ouvrage de ce déploiement et éviter ainsi la création d'interfaces avec un partenaire privé qui serait chargé du déploiement.

(1) Conférence « Ambition France Transports », Financer l'avenir des mobilités, rapport de synthèse, juillet 2025.

Le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS)

L'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) est le système commun de signalisation et de gestion du trafic appelé à remplacer la mosaïque des systèmes nationaux. Il repose sur deux composantes principales : l'ETCS (*European Train Control System*), système de signalisation en cabine et de contrôle-commande qui assure la protection du train et la supervision continue de sa vitesse, et le GSM-R, système de radiocommunication sol-bord, fondé sur la norme GSM et appelé à être remplacé par le FRMCS (*Future Railway Mobile communication System*) fondé sur la 5G. Une troisième composante, optionnelle, est l'ATO (*Automatic Train Operation*), dispositif de conduite automatique. L'ETCS a vocation à se substituer aux systèmes nationaux de contrôle-commande – en France, le contrôle de vitesse par balises (KVB) sur les lignes classiques et la transmission voie-machine (TVM) sur les lignes à grande vitesse.

Le déploiement de l'ERTMS poursuit un triple objectif : l'interopérabilité, en permettant la circulation transfrontalière sans changement de système de signalisation ; l'accroissement de la capacité de l'infrastructure, la signalisation en cabine et le rapprochement des circulations autorisant un plus grand nombre de trains sur une même ligne – c'est ce surcroît de capacité qui justifie, pour les sections concernées, la hausse des redevances perçues ; enfin, le renforcement de la sécurité, par la supervision permanente de la vitesse et de l'autorisation de circulation sur le réseau.

L'ERTMS constitue le standard imposé par la spécification technique d'interopérabilité « contrôle-commande et signalisation » (STI CCS). Le règlement (UE) 2024/1679 du 13 juin 2024 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) impose son déploiement sur le réseau central au plus tard le 31 décembre 2030, sur le réseau central étendu d'ici 2040 et sur le réseau global d'ici le 31 décembre 2050. Corrélativement, les systèmes de classe B, nationaux, doivent être progressivement mis hors service (réseau central en 2030, réseau central étendu en 2045, réseau global en 2050).

La France a notifié son plan de déploiement de l'ERTMS à la Commission européenne le 16 décembre 2024. Sur le réseau ferré national, environ 9 000 km relèvent du réseau central et doivent à ce titre être équipés d'ici au 31 décembre 2030. Selon le rapport de la conférence « Ambition France Transports », l'adaptation du réseau à l'ERTMS représente, au sein de l'enveloppe d'investissement supplémentaire nécessaire, un montant de l'ordre de 0,2 milliard d'euros par an selon l'ART.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 5 a pour objet de faciliter le recours aux montages dits de filiale à quasi-fonds propres (*subsidiary quasi equity*). Il insère à cet effet un nouvel article L. 2111-12-1 dans le code des transports.

1. La création d'une filiale de financement avec des partenaires privés

Le premier alinéa du nouvel article (**alinéa 2**) prévoit que SNCF Réseau peut créer avec des partenaires externes une filiale pour assurer des missions d'exécution et, le cas échéant, de financement de la modernisation du réseau ferré national. Il prévoit ainsi que, après y avoir été autorisée par l'État, SNCF Réseau

peut apporter en jouissance à cette filiale des biens immobiliers dont elle est attributaire ou qu'elle a acquis au nom de l'État, pour une durée limitée garantissant la continuité du service public dont elle a la charge.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, SNCF Réseau détiendrait 51 % des parts de la filiale et les investisseurs privés 49 % ; ces derniers apporteraient les capitaux nécessaires au lancement des programmes de modernisation, leur remboursement intervenant lorsque le projet génère des flux de trésorerie suffisants et leur rémunération étant partiellement liée aux performances économiques de l'infrastructure (revenus de péages), ce qui constitue un partage du risque.

L'intérêt central du montage tient, selon l'étude d'impact, à son traitement comptable : « *les quasi-fonds propres ainsi engagés sont comptabilisés différemment de la dette classique, ce qui permettrait d'éviter que ce financement privé soit comptabilisé comme de la dette dans les ratios financiers de SNCF Réseau* » – et donc dans le ratio de la « règle d'or » – sans modifier la structure de propriété ou le capital du gestionnaire d'infrastructure. La ou les filiales ainsi créées pourraient notamment être mobilisées pour le déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Atlantique (Paris-Tours) et Nord (Paris-Lille).

2. Les garanties autour du dispositif doivent être définies

Lorsque les biens apportés en jouissance appartiennent au domaine public, l'apport ne peut être réalisé qu'à la condition qu'un contrat d'exploitation, conclu entre SNCF Réseau et sa filiale, attribue à SNCF Réseau, dès la réalisation de l'apport, l'exploitation des biens apportés et permette l'exercice de ses missions sur ces biens (**alinéa 3**).

SNCF Réseau peut mettre fin, pour un motif d'intérêt général, au droit personnel de jouissance dont bénéficie la filiale (**alinéa 4**). Selon l'étude d'impact, ces mentions visent à prévenir le risque que la « circularité » résultant de l'apport et du contrat d'exploitation conduise à regarder l'apport comme artificiel, et à écarter la requalification de l'opération en concession ou de la filiale en gestionnaire d'infrastructure.

Par ailleurs, dans la mesure où SNCF Réseau exerce un contrôle étroit sur la filiale bénéficiaire de l'apport, l'apport en jouissance, qui certes confère un droit d'utilisation d'un bien du domaine public en vue d'une exploitation économique, ne sera pas soumis aux dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoyant une obligation de publicité et de mise en concurrence. L'apport en jouissance rentre en effet dans la dérogation prévue à l'article L. 2122-1-3 du CG3P (« *lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit* »).

Néanmoins, dans son avis, le Conseil d'État a formulé plusieurs observations sur les conditions de mise en œuvre du dispositif. Il a attiré l'attention du Gouvernement sur les obligations applicables au titre de la commande publique pour le choix des partenaires privés de la filiale : une obligation de mise en concurrence peut découler de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014, et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 15 octobre 2009, ACOSET SpA, C-196/08) impose que l'ouverture du capital d'une entité publique chargée d'une mission de service public à un partenaire privé fasse l'objet d'une mise en concurrence respectant les principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement. Il rappelle que le montage ne pourra être assimilé à une prestation interne (*in house*) que si SNCF Réseau exerce sur sa filiale un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Le Conseil d'État a par ailleurs relevé que le transfert à la filiale d'un risque d'exploitation renforce le risque de qualification de l'opération en concession, tandis qu'à l'inverse, des paiements certains, réguliers et versés à une filiale rémunérée sans élément de risque résiduel s'assimileraient à un emprunt. Il a enfin rappelé que l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à la continuité du service public impose, outre l'accord de l'État propriétaire, la limitation dans la durée de l'apport en jouissance.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a toutefois apporté plusieurs éclairages sur l'économie du dispositif. Sur la robustesse du caractère « *in house* » de la relation entre SNCF Réseau et sa filiale, elle a indiqué que la dérogation à l'obligation de mise en concurrence prévue par l'article L. 2122-1-3 du CG3P serait garantie par la détention majoritaire du capital, l'attribution de l'exploitation opérationnelle des actifs à SNCF Réseau, le choix du président et de l'équipe de direction de la filiale, l'assignation d'objectifs et la soumission de son budget à l'approbation préalable de SNCF Réseau, ces stipulations relevant des statuts et du pacte d'actionnaires. Sur la rémunération du partenaire privé, la DGITM a précisé que les dividendes versés par la filiale seraient notamment issus des recettes d'un mécanisme de « surpéage » appliqué aux sections de ligne concernées par le déploiement de l'ERTMS – redevances justifiées par la capacité supplémentaire permise par l'investissement et variables en fonction du trafic. Répondant à l'objection selon laquelle le montage cumulerait les inconvénients du financement privé (coût supérieur à celui de l'emprunt) sans en présenter les avantages (gains d'optimisation liés à l'implication opérationnelle du partenaire), la DGITM a fait valoir que la conservation de la maîtrise d'ouvrage par SNCF Réseau constitue au contraire un point fort du dispositif, le déploiement de l'ERTMS étant un projet complexe comportant de nombreuses interfaces avec le reste du réseau, dont SNCF Réseau est seul à maîtriser l'intégralité. Elle a enfin souligné le caractère subsidiaire de l'outil : les modalités financières et de gouvernance n'étant pas encore arrêtées et dépendant des négociations à venir, SNCF Réseau et l'État – dont l'accord est requis – privilégieraient d'autres vecteurs si les conditions financières s'avéraient insuffisamment attractives et si des financements plus pertinents étaient disponibles.

De son côté, l'ART a indiqué accueillir favorablement, dans son principe, la mobilisation de financements privés pour moderniser le réseau, compte tenu des contraintes pesant sur les trois leviers de financement de SNCF Réseau. Elle a toutefois assorti cette appréciation de trois séries de garanties. En premier lieu, ces montages ne doivent pas rendre les péages d'accès à l'infrastructure insoutenables pour les entreprises ferroviaires ; l'Autorité a rappelé, à cet égard, que dans son avis n° 2026-010 du 10 février 2026, elle avait estimé qu'au vu du niveau de contribution des SLO à la couverture des coûts complets de gestion de l'infrastructure (122 % en moyenne sur le cycle), aucun péage unitaire applicable à ces services ne devrait à l'avenir évoluer à un rythme supérieur à l'inflation, sauf démonstration de la soutenabilité de telles hausses par le gestionnaire d'infrastructure. À ce titre, l'Autorité a souligné l'intérêt des redevances particulières pour financer la modernisation du réseau et favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs, citant l'exemple de la redevance « LGV+ » fixée entre Paris et Lyon pour compenser les investissements de déploiement de l'ERTMS sur cette ligne – précédent dont s'inspire le mécanisme de surpéage envisagé. En deuxième lieu, les montages ne doivent pas affaiblir le contrôle opérationnel de SNCF Réseau sur l'infrastructure, l'exercice indépendant de ses fonctions essentielles ni l'accès non discriminatoire au réseau. En dernier lieu, ils ne doivent ni contourner l'esprit de la « règle d'or » ni se substituer à l'effort public annoncé dans le cadre de la « nouvelle donne ferroviaire » annoncée en 2023. L'Autorité a relevé sur ce point qu'en comptabilisant ces quasi-fonds propres hors dette, le dispositif pourrait réduire en apparence l'endettement tout en dégradant durablement les perspectives financières du gestionnaire, du fait de pertes de recettes futures ; elle a appelé à s'assurer que ces montages n'échappent pas indûment au champ des « contributions » que le législateur a entendu encadrer au-delà du seul ratio financier – garantie accordée par SNCF Réseau au projet, prise de participation ou avance –, ou, à défaut, qu'ils soient correctement pris en compte dans la détermination du ratio.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a accueilli favorablement ce dispositif, estimant que l'ensemble des leviers de financement disponibles doivent être mobilisés pour financer le réseau ferroviaire. Elle a toutefois appelé l'attention du Gouvernement sur les conditions juridiques strictes relevées par le Conseil d'État – caractère « *in house* » de la relation entre SNCF Réseau et sa filiale, qui suppose un contrôle étroit que le groupe SNCF entend garantir par sa position d'actionnaire majoritaire et un pacte d'actionnaires, et définition rigoureuse de la rémunération de la filiale, qui doit comporter un élément de risque.

La commission a par ailleurs souligné que ce mode de financement, dont le coût est élevé – selon le groupe SNCF, le rendement attendu par l'investisseur est estimé entre 200 et 250 points de base au-dessus du coût de la dette senior de SNCF

Réseau –, ne doit être utilisé qu'en cas de pénurie de financement public mobilisable. Son intérêt réside dans le fait qu'il permet, dans ce contexte, à SNCF Réseau de conserver la maîtrise d'ouvrage des projets de modernisation du réseau existant, ce qu'un montage en partenariat public-privé ne permet pas.

Sensible à l'observation du Conseil d'État relative à la protection constitutionnelle du domaine public, la commission a adopté l'amendement COM-224 du rapporteur précisant que l'apport en jouissance de biens du domaine public ne peut excéder 70 ans, durée maximale définie par analogie avec l'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques applicable aux autorisations d'occupation temporaire du domaine public de l'État (**alinéa 3**). Elle a également adopté l'amendement COM-212 du rapporteur prévoyant que la ou les régions où sont situés les biens immobiliers apportés en jouissance à la filiale sont informées de la réalisation de l'apport une fois celui-ci réalisé, certaines lignes étant utilisées à la fois pour des circulations à grande vitesse et régionales (**alinéa 4**).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a rejeté, suivant les avis défavorables de la commission et du Gouvernement, quatre amendements :

– l'amendement de suppression n° 54 de M. Jean-Pierre Corbisez et des membres du groupe CRCE-K, dont les auteurs refusaient d'« *ouvrir une nouvelle brèche permettant le retour des fameux partenariats public-privé* », le rapporteur et le ministre ayant rappelé que le montage envisagé permet précisément à SNCF Réseau de conserver la maîtrise d'ouvrage, contrairement à un PPP, et que des projets concrets de déploiement de l'ERTMS ont déjà été identifiés ;

– les amendements n° 55 de Mme Marie-Claude Varaillas (CRCE-K) et n° 187 de M. Jacquin (SER) qui tendaient à circonscrire l'objet de la filiale à la modernisation « *en matière de signalisation interopérable* », restriction jugée inopportune par la commission en ce qu'elle pourrait rendre difficile l'utilisation du dispositif ;

– l'amendement n° 188 de M. Olivier Jacquin (SER), qui imposait aux partenaires externes de la filiale des garanties en matière de domiciliation et de non-soumission à des législations extraterritoriales, au nom de la préservation de la souveraineté sur des infrastructures stratégiques ; le rapporteur a estimé que SNCF Réseau serait en mesure de veiller à ce qu'aucune incertitude juridique ne découle de l'identité de ses partenaires, le Gouvernement considérant pour sa part que les règles d'application des législations étrangères en matière financière doivent être pensées à l'échelle de l'Union européenne et non de manière parcellaire.

Le Sénat a adopté l'article 5 sans modification par rapport au texte de la commission.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure a souligné l'ampleur des besoins de financement de la modernisation du réseau ferré national et l'impossibilité d'y répondre par les seuls leviers publics. Près de 3,3 milliards d'euros sont aujourd'hui consacrés chaque année à la régénération et à la modernisation du réseau ; or, ainsi que l'a établi la conférence « Ambition France Transports », environ 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an, en euros constants, seront nécessaires à compter de 2028 pour endiguer le vieillissement du réseau structurant et engager sa régénération et sa modernisation sous deux décennies – dont de l'ordre de 0,2 milliard d'euros par an au titre du seul déploiement de l'ERTMS.

Or les trois leviers de financement du gestionnaire d'infrastructure – la dette, les péages et les concours publics – ne sauraient aujourd'hui être mobilisés. Le recours à l'endettement, qui représentait le quart des ressources annuelles de SNCF Réseau sur la période 2010-2019, est désormais fermé par la « règle d'or ». Les péages ferroviaires atteignent en France des niveaux parmi les plus élevés d'Europe – 21,5 euros par train-kilomètre en 2024 pour les services librement organisés de transport de voyageurs, soit près de quatre fois le niveau observé en Italie et deux à trois fois les niveaux allemand et espagnol – et couvrent déjà plus de 90 % du coût complet de l'infrastructure pour les services conventionnés et 122 % pour les services librement organisés, de sorte que toute hausse supplémentaire serait difficilement soutenable, en particulier pour les autorités organisatrices régionales ou les nouveaux opérateurs de SLO. Les concours publics, enfin, connaissent une raréfaction dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. Comme l'a conclu la conférence « Ambition France Transports », l'écosystème public des transports n'a ni les moyens budgétaires ni la capacité industrielle de mener de front l'ensemble des chantiers de régénération, de modernisation et de développement, et devra s'appuyer sur des partenariats avec le secteur privé pour en préfinancer et en accélérer une partie. Dans ces conditions, la mobilisation de financements privés sur des enjeux ciblés de modernisation – au premier rang desquels le déploiement de l'ERTMS – apparaît non comme une simple faculté, mais comme une nécessité.

C'est cette nécessité que l'article 5 entend satisfaire, en dotant SNCF Réseau d'une filiale de financement à quasi-fonds propres permettant de mobiliser des capitaux privés sans alourdir l'endettement encadré par la « règle d'or » ni renoncer à la maîtrise d'ouvrage des travaux – laquelle, à la différence d'une concession ou d'un marché de partenariat, demeure essentielle pour des opérations de modernisation de lignes devant rester exploitées pendant les travaux. La rapporteure a néanmoins souligné le caractère subsidiaire de cet instrument, qui n'a vocation à être mobilisé sous réserve de l'autorisation préalable de l'État.

Sur la proposition de la rapporteure, la commission a adopté trois amendements rédactionnels (**CD639**, **CD644** et **CD645**). Elle a en outre adopté cinq amendements complétant l'encadrement du dispositif :

– l'amendement **CD24** de M. Gérard Leseul (SOC) circonscrit l'objet de la filiale à la modernisation « *en matière de signalisation interopérable* », c'est-à-dire au déploiement de l'ERTMS, identifié comme premier cas d'usage. Émettant un avis défavorable, la rapporteure a observé que, si l'ERTMS constitue à ce stade le seul projet identifié, une telle restriction priverait toutefois le dispositif de la souplesse qui fait son intérêt, en l'interdisant pour d'autres opérations de modernisation de lignes existantes répondant exactement à la même logique ;

– l'amendement **CD25** de M. Gérard Leseul (SOC) impose aux partenaires externes de la filiale d'offrir des garanties suffisantes, en matière de domiciliation et au regard des législations nationales auxquelles ils sont soumis, quant à la disponibilité continue des capitaux apportés, à l'exclusion de toute condition d'extraterritorialité. La rapporteure a émis un avis défavorable, faisant valoir que cette préoccupation de souveraineté est déjà prise en charge, pour les partenaires non européens, par le contrôle des investissements étrangers en France, et que le critère retenu, en visant aussi des partenaires relevant du droit d'un autre État membre, soulève une difficulté au regard de la libre circulation des capitaux (article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ;

– l'amendement **CD238** de M. Bérenger Cernon (LFI-NFP) prévoit que, lorsqu'un bien apporté en jouissance comprend une gare ouverte au service des voyageurs, l'apport ne peut avoir pour effet de réduire ses horaires d'ouverture au public ni de restreindre l'accès des usagers aux services ferroviaires qui y sont proposés. La rapporteure a émis un avis défavorable, relevant que la filiale est un véhicule de financement dépourvu de tout pouvoir de gestion sur les biens apportés – et donc de toute maîtrise des horaires d'ouverture ou des conditions d'accès – et que les gares, qui relèvent de SNCF Gares & Connexions, ne sont pas l'objet du dispositif, lequel porte sur la modernisation du réseau ;

– l'amendement **CD63** de Mme Constance de Pélichy (LIOT) plafonne l'indemnisation due à la filiale en cas de fin anticipée du droit de jouissance pour motif d'intérêt général à la part non amortie des investissements effectivement réalisés, déduction faite des recettes perçues et des concours publics mobilisés, et en exclut la rémunération attendue des partenaires externes. La rapporteure a souligné que si l'amendement protège la capacité de la puissance publique à reprendre l'infrastructure, il déroge toutefois au droit commun de la résiliation pour motif d'intérêt général, en excluant de l'indemnisation le manque à gagner des partenaires ;

– l'amendement **CD156** de Mme Constance de Pélichy (LIOT) substitue à l'information des régions « *une fois l'apport réalisé* », retenue par le Sénat, une information délivrée « *avant la délivrance de l'autorisation de l'État* », afin qu'elle intervienne à une étape plus utile de la procédure. La rapporteure a émis un avis défavorable, estimant que l'apport, de nature purement financière, ne modifie ni l'exploitation ni la consistance du réseau, et que la compétence des régions porte sur l'organisation et le financement des services, non sur l'infrastructure du réseau

ferré national, de sorte que l'information postérieure retenue par le Sénat est cohérente avec la nature financière de l'opération.

*

* *

Article 6

Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 vise à optimiser la gestion du patrimoine du groupe SNCF, d'une part, en simplifiant les transferts de biens entre SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, toutes deux attributaires de biens appartenant à l'État et, d'autre part, en créant un cadre temporaire de régularisation des affectations de biens entre les entités du groupe issues de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Le Sénat a complété le dispositif par l'adoption de deux amendements de son rapporteur prévoyant que l'arrêté interministériel entérinant les régularisations d'affectation est pris après avis des régions et de l'Autorité de régulation des transports, et substituant à la possibilité de rachat par les régions des terrains afférents aux centres de maintenance de SNCF Voyageurs, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, la possibilité de procéder à un apport gracieux en jouissance de ces terrains pour une durée maximale de 50 ans. La commission a supprimé, d'une part, le cadre temporaire de régularisation des affectations de biens entre entités du groupe SNCF et, d'autre part, l'apport gracieux en jouissance aux régions des terrains des centres de maintenance introduit par le Sénat, revenant ainsi au rachat de ces terrains à leur valeur vénale.

I. LE DROIT EXISTANT

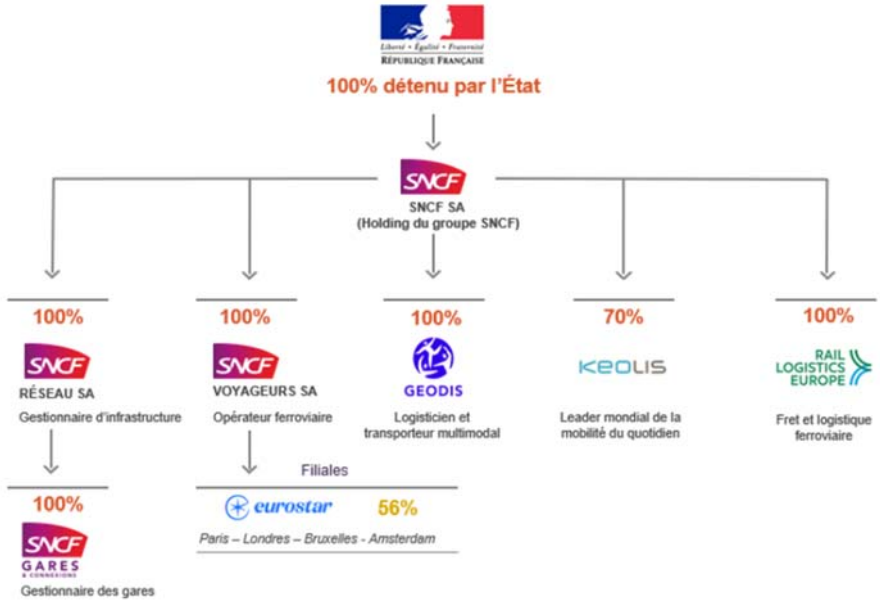
A. LA COEXISTENCE DE DEUX RÉGIMES DE BIENS AU SEIN DU GROUPE PUBLIC UNIFIÉ DEPUIS LA LOI « NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE »

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a transformé, au 1er janvier 2020, les entités du groupe public unifié SNCF, mentionnées à l'article L. 2101-1 du code des transports, en sociétés, et a réparti entre elles les biens du groupe en définissant leurs régimes juridiques respectifs. Dans ce modèle, le groupe SNCF est une entreprise intégrée, regroupant à la fois les activités de transport de passagers et de marchandises et les activités de gestion d'infrastructure ferroviaire. SNCF Réseau et SNCF Voyageurs sont des sociétés anonymes détenues à 100 % par la maison mère SNCF SA, elle-même détenue à 100 % par l'État, sans capacité d'ouverture du capital.

Bien qu'intégrées dans le périmètre du groupe, les sociétés SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, en tant que gestionnaires d'infrastructure, sont responsables des fonctions essentielles (tarification, accès à l'infrastructure du réseau ferré et aux gares), bénéficient de conditions qui leur assurent l'indépendance vis-à-vis des entreprises clientes, parmi lesquelles, SNCF Voyageurs. Cette indépendance s'applique également entre les deux filiales dans la mesure où SNCF Réseau doit assurer « *la gestion unifiée des gares de voyageurs, à travers une filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière* » (article L. 2111-9 du code des transports). Elles ont toutefois ensemble pour missions d'assurer l'ingénierie, l'exploitation et l'entretien des actifs clefs du réseau et notamment des 28 000 km de voies, dont 2 700 km en grande vitesse, et des 3 000 gares émaillant l'ensemble du territoire.

SNCF Voyageurs regroupe les activités de transport ferroviaire de voyageurs, principalement en France mais également sur les marchés limitrophes, en Europe. Elle est composée, d'une part, d'activités en service librement organisé (TGV Inoui et TGV OUIGO en France, la filiale Eurostar et OUIGO) et, d'autre part, d'activités conventionnées, rémunérées par des autorités organisatrices (Intercités et les trains de nuit pour les trains d'équilibres du territoire de l'État, TER et Transilien pour le transport conventionné régional).

ORGANISATION DU GROUPE SNCF



Source : SNCF groupe, Rapport financier et de durabilité 2025, mars 2026.

Depuis le 1er janvier 2020, deux régimes coexistent en matière d'immobilisations au sein du groupe :

– d'une part, SNCF SA, SNCF Voyageurs et Hexafret (filiale de Rail Logistics Europe) sont propriétaires des actifs rattachés à leurs missions respectives, le code des transports instaurant toutefois un régime dit de « quasi-domanialité » publique sur les biens nécessaires au transport ferroviaire national, qui permet à l'État de conserver un contrôle sur les actes de disposition de ces biens, interdit la conclusion de baux commerciaux sur ceux-ci et garantit leur insaisissabilité. Ce régime résulte des articles L. 2102-17 pour SNCF SA, L. 2141-13 pour SNCF Voyageurs et L. 2141-14 pour Hexafret, du code des transports ;

– d'autre part, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs (article L. 2111-9 du même code), ne sont pas propriétaires mais sont attributaires de biens appartenant à l'État, qui demeurent soumis aux régimes protecteurs des propriétés publiques. Le réseau ferré national est propriété de l'État (article L. 2111-1), SNCF Réseau en assurant la gestion (article L. 2111-9). Ces biens restent soumis aux règles protectrices du domaine public et du domaine privé des personnes publiques, les deux sociétés exerçant la plupart des prérogatives de l'autorité gestionnaire du domaine. Leur régime de cession et de transfert figure aux articles L. 2111-20 et L. 2111-20-2 qui imposent notamment un déclassement préalable du domaine public ferroviaire.

Toutefois, l'affectation des biens immobiliers réalisée entre les différentes filiales à la suite de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire s'est révélée, dans certains cas, erronée, non optimale ou obsolète au regard des missions actuelles des entités du groupe. Cette situation entraîne des surcoûts dans la gestion et l'exploitation du patrimoine, le groupe SNCF devant entreprendre des procédures de cession longues et coûteuses entre ses entités pour régulariser ces erreurs d'affectation.

B. DES ÉCHANGES DE BIENS COMPLEXES ENTRE SNCF RÉSEAU ET SA FILIALE SNCF GARES & CONNEXIONS

Les articles L. 2102-17, L. 2141-13 et L. 2141-14 du code des transports imposent à SNCF SA, à SNCF Voyageurs et à Hexafret (et à leurs filiales) un régime dit de « quasi-domanialité » publique sur les biens nécessaires au transport ferroviaire national : l'État s'oppose à tout acte de disposition ou toute création d'une sûreté sur ces biens immobiliers, ou subordonne l'acte de disposition ou la création de la sûreté à la condition qu'ils ne soient pas susceptibles de porter préjudice au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national. De la même manière, ces biens ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie et le régime des baux commerciaux ne leur est pas applicable. Ils peuvent toutefois être « *être cédés à l'État ou à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution* ».

L'article L. 2111-20 du code des transports dispose que la société SNCF Réseau et sa filiale Gares & Connexions exercent tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui leur sont attribués par l'État ou qu'elles acquièrent au nom de l'État. Elles peuvent notamment accorder des autorisations d'occupation et consentir des baux, constitutifs de droits réels ou non, fixer et encaisser à leur profit le montant des redevances, loyers et produits divers. Elles peuvent procéder à tous travaux de construction ou de démolition et assument toutes les obligations du propriétaire. Elles peuvent également procéder à des cessions et échanges entre personnes publiques (sans déclassement préalable) ou à des échanges, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique en vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public. Par ailleurs, l'article encadre l'utilisation par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions du revenu des cessions et des indemnités perçues au titre des biens qui leur sont attribués par l'État, sans prévoir expressément la possibilité de les employer à l'acquisition de nouveaux biens immobiliers au nom de l'État.

L'article L. 2111-20-2 du code des transports impose à SNCF Réseau et à SNCF Gares & Connexions de procéder au déclassement du domaine public ferroviaire de tout bien immobilier qu'elles souhaitent céder. Il dispose ainsi que les biens immobiliers utilisés par la société SNCF Réseau ou sa filiale Gares & Connexions qui cessent d'être affectés à la poursuite de leurs missions peuvent, après déclassement, être aliénés par ces sociétés et à leur profit. Lorsque la reprise du bien immobilier est réalisée au profit de l'État ou d'une collectivité territoriale, elle s'effectue à la valeur vénale du bien diminuée de la part non amortie des subventions que l'État ou la collectivité territoriale ont éventuellement versées. L'article L. 2111-21 précise que ces « *déclassements sont soumis à l'autorisation préalable de l'État, après avis de la région* » et l'article L. 2111-22 que « *les conditions juridiques et financières des opérations de déclassements* » sont fixées par décret en Conseil d'État.

Cette procédure s'applique également lorsque les deux entités souhaitent transférer un bien de l'une à l'autre, alors même que l'emprise concernée demeure, après le transfert, propriété de l'État et continue de relever du domaine public ferroviaire. Longue, sollicitant de nombreuses entités et génératrice de frais financiers, cette procédure apparaît non pertinente pour des opérations internes entre deux sociétés attributaires de biens de l'État, sans enjeu de concurrence entre elles.

Enfin, de manière plus spécifique, l'article L. 2111-20-1-1 du code des transports prévoit des modalités particulières pour certains transferts de biens :

– le transfert de gestion de biens immobiliers attribués à la société SNCF Réseau ou à sa filiale Gares & Connexions au profit d'une autorité organisatrice de transport ferroviaire, opéré dans le cadre du transfert de gestion d'une ligne d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national et de ses installations de service relevant du domaine public ferroviaire (article L. 2111-1-1 du code des transports), donne lieu à une transaction financière visant à compenser les impacts

économiques, positifs ou négatifs, sur l'excédent brut d'exploitation qui en résultent pour ces sociétés, sans compensation des conséquences de ce transfert de gestion sur leur actif ;

– le transfert de propriété de biens immobiliers attribués à la société SNCF Réseau ou à sa filiale Gares & Connexions au profit d'une région, opéré dans le cadre du transfert de propriété d'infrastructures ferroviaires ou d'installations de service appartenant à l'État, soit séparées physiquement du reste du réseau ferré national, soit les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic (articles L. 3114-1 à L. 3114-3 du code général de la propriété des personnes publiques), donne lieu à une transaction financière établie dans les mêmes conditions.

C. LE TRANSFERT DES CENTRES DE MAINTENANCE AUX RÉGIONS DANS LE CADRE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS

De manière dérogatoire, l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 précitée organise, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs, les modalités du transfert aux autorités organisatrices régionales des biens nécessaires à l'exploitation des services conventionnés. Il fixe ainsi les conditions dans lesquelles les matériels roulants utilisés pour la poursuite des missions prévues par un contrat de service public attribué sont transférés à l'autorité organisatrice concernée.

Il prévoit plus particulièrement que les ateliers de maintenance de l'opérateur historique, majoritairement utilisés pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs (transports ferroviaires conventionnés), ainsi que les terrains y afférents, sont transférés aux régions, à leur demande et dans un délai raisonnable qu'elle fixe. Il donne par ailleurs une définition précise d'un atelier de maintenance comme « *toute installation de maintenance, comprenant les équipements, notamment les voies, installations fixes et outillages, immeubles par nature ou par destination, et les éventuels bâtiments qui les entourent, nécessaires à la réalisation d'opérations de maintenance du matériel roulant utilisé pour l'exécution du contrat de service public* ».

Ce transfert se fait moyennant le versement à leurs propriétaires respectifs d'une indemnité correspondant pour les ateliers de maintenance à leur valeur nette comptable, nette de toutes subventions. Mais les terrains y afférents sont cédés aux régions en pleine propriété à leur valeur vénale, nette de toutes subventions. Ces transferts ne donnent lieu au versement d'aucune autre somme, ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

Régions de France estime en particulier que ces opérations peuvent s'avérer coûteuses pour les régions, alors qu'elles ont déjà consenti des investissements importants pour réussir l'ouverture à la concurrence, notamment en renouvelant le parc de matériel roulant. L'organisation fait valoir que le rachat des terrains à leur

valeur vénale réduit la capacité des régions à financer des projets stratégiques (matériel roulant, modernisation des installations, développement de l'offre) ; les régions assument en outre des dépenses connexes liées à l'imbrication historique des entités SNCF, telles que les diagnostics et travaux de dépollution et les études et travaux de dissociation des réseaux (eau, électricité, gaz, télécommunications) et de séparation technique du site vis-à-vis du réseau ferré national. L'ART relève de même que la valeur vénale est estimée sans prise en compte d'une éventuelle décote liée à l'état environnemental des terrains et des enjeux de dépollutions associées. L'Autorité souligne par ailleurs que les désaccords entre le groupe SNCF et les régions sur l'inclusion ou non d'un bien dans le champ dérogatoire de l'article 21, qui permet un transfert à la valeur nette comptable (et non un transfert de droit commun à la valeur vénale), placent les AOM en position de négociation délicate, au risque de retards significatifs voire de points de blocage.

Valeur nette comptable et valeur vénale

La valeur nette comptable (VNC) correspond à la valeur d'inscription d'un bien au bilan, soit son coût historique d'acquisition ou de production diminué des amortissements et, le cas échéant, des dépréciations cumulés. Les ateliers de maintenance sont, pour l'essentiel, des actifs amortissables : leur valeur comptable décroît au rythme de l'amortissement, de sorte que des installations anciennes, largement amorties, présentent une VNC sensiblement inférieure à leur coût de remplacement comme à leur valeur vénale. Le transfert à la VNC, nette de toutes subventions, tend ainsi à neutraliser la part d'investissement déjà financée et celle déjà supportée par la collectivité publique ; c'est sur ce fondement que la DGITM fait valoir une « stricte neutralité économique » excluant tout avantage au profit de l'opérateur anciennement propriétaire.

La valeur vénale, à l'inverse, correspond au prix de marché du bien, c'est-à-dire au montant qui pourrait être obtenu de sa vente dans des conditions normales de concurrence ; pour le foncier ferroviaire, elle est estimée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Or, les terrains constituent des actifs non amortissables : leur VNC demeure figée au coût historique d'acquisition, tandis que leur valeur vénale évolue de façon autonome, le plus souvent à la hausse pour un foncier ancien souvent situé en zone urbaine dense et bien desservie. Il en résulte un écart structurel entre les deux notions, qui peut être très important et que l'évaluation domaniale ne minore pas, la valeur vénale étant retenue sans décote au titre de l'état environnemental des terrains.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. La simplification des transferts entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions

Le **2° du I** du présent article complète l'article L. 2111-20-2 du code des transports par un III permettant à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares & Connexions de convenir, après accord de l'État, qu'un bien attribué par l'État à l'une d'entre elles sera attribué à l'autre pour l'accomplissement de ses missions, le cas échéant avec transfert des subventions attachées aux actifs concernés. Les deux sociétés bénéficieront ainsi d'une procédure simplifiée de transfert, sans

déclassement préalable du domaine public ferroviaire, à l'image de celle existant entre personnes publiques.

L'exigence d'un accord de l'État procède d'une observation du Conseil d'État. Dans son avis, ce dernier a relevé que, pour assurer la conformité du dispositif à l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à leur continuité, reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, il était nécessaire que l'État, propriétaire du domaine en cause, donne son accord à ces réattributions. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a précisé à la rapporteure que les modalités de cet accord, non encore arrêtées, seront définies par le décret en Conseil d'État prévu par l'article, l'objectif étant que le dispositif demeure souple et facile à mettre en œuvre.

Le **1° du I** du présent article complète par ailleurs le IV de l'article L. 2111-20 afin de permettre aux deux sociétés d'utiliser le revenu des cessions ou des indemnités issues des biens dont elles sont attributaires « *pour l'acquisition de nouveaux biens immobiliers au nom de l'État, leur aménagement ou leur développement* », et plus seulement pour « *l'aménagement et le développement des biens immobiliers qui leur sont attribués par l'État* ».

2. Un cadre temporaire de régularisation des affectations au sein du groupe SNCF

Le **II** du présent article prévoit qu'un accord entre les différentes entités du groupe public unifié détermine le périmètre des biens immobiliers utiles à l'exploitation ferroviaire dont la propriété ou l'affectation est transférée, à leur valeur nette comptable, au profit de ces entités, en tenant compte des usages actuels de ces biens. Afin de s'assurer du respect des règles relatives à la concurrence et de ce que les changements d'affectation correspondent bien à des régularisations, le périmètre des biens, droits et obligations transférés est approuvé, préalablement au transfert, par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget. Ce cadre juridique est transitoire : l'arrêté doit être pris au plus tard le 31 décembre 2028.

Les précisions apportées par la DGITM éclairent la portée pratique de ce dispositif. Il n'existe pas, à ce jour, d'inventaire précis et exhaustif des biens dont l'attribution apparaît erronée ou obsolète ; de telles situations sont toutefois constatées régulièrement et de nombreuses parcelles concernées sont d'ores et déjà connues. La répartition des actifs au sein du groupe n'a jamais fait l'objet d'un enregistrement au cadastre depuis la création de Réseau ferré de France en 1997, en raison de son coût ; elle repose sur un inventaire interne tenu dans un outil dédié, pris en compte par l'administration fiscale et qui a notamment servi à la répartition des biens opérée par la Commission nationale de répartition des actifs (CNRA). C'est à partir de cet outil que SNCF Immobilier, avec l'appui de SNCF Réseau et des autres entités concernées, doit produire d'ici fin 2028 l'inventaire le plus exhaustif possible des parcelles à redistribuer.

3. Une neutralité fiscale pour les opérations de transfert envisagées

Le **III** du présent article prévoit que les attributions et transferts prévus au 2° du I et au II ne donnent lieu au paiement d'aucun impôt, droit ou taxe, ni d'aucune contribution, ni d'aucuns frais perçus au profit du Trésor.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a accueilli favorablement les mesures proposées : la simplification des transferts entre SNCF Réseau et sa filiale facilitera l'exercice des missions du gestionnaire d'infrastructure, tandis que la régularisation des affectations corrige des situations héritées de la loi du 27 juin 2018 précitée, préjudiciables aux différentes entités du groupe. Elle a toutefois décidé de compléter le dispositif sur deux points.

1. Le renforcement des consultations préalables à la régularisation des affectations

Les régions ayant indiqué qu'elles conduisent actuellement des procédures de transfert de biens avec SNCF Voyageurs dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, en application de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018, la commission a adopté l'amendement COM-223 du rapporteur prévoyant au **II** du présent article que l'arrêté interministériel entérinant les transferts de biens entre entités du groupe est pris après avis des autorités organisatrices régionales de la mobilité et de l'Autorité de régulation des transports. Les régions pourront ainsi identifier les éventuelles cessions internes au groupe susceptibles d'interférer avec le processus de transfert de biens de SNCF Voyageurs aux régions, et l'ART apprécier l'incidence de ces transferts sur la situation concurrentielle de l'opérateur historique.

Interrogée par la rapporteure sur la manière dont elle entend exercer cette nouvelle compétence consultative, l'ART a indiqué que l'article 6 poursuit un objectif légitime de clarification patrimoniale et que son volet relatif aux transferts entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, comme celui relatif à la neutralité fiscale, n'appellent pas d'observation de sa part. Elle considère en revanche que le volet de régularisation des affectations intragroupe appelle une vigilance accrue, que la double consultation des régions et de l'Autorité est précisément de nature à permettre. Cette consultation permettra de s'assurer, d'une part, que les transferts intragroupe ne conduisent pas à restreindre le périmètre des biens appartenant aujourd'hui à SNCF Voyageurs dont le transfert peut être demandé par les régions au titre de l'article 21 et, d'autre part, que les transferts de biens de SNCF Réseau ou de SNCF Gares & Connexions vers SNCF Voyageurs ne privent pas les nouveaux entrants d'actifs nécessaires au développement des services librement organisés. L'Autorité signale en particulier un risque tenant à

l'imprécision du périmètre de l'atelier de maintenance au sens de l'article 21 : des biens adjacents transférés à SNCF Voyageurs par la voie du présent article pourraient être regardés comme relevant de ce périmètre – du fait de la référence aux « *bâtiments qui […] entourent* » les installations –, obligeant les régions à les reprendre, à la valeur nette comptable, dans le cadre du transfert de l'atelier, et en renchérissant mécaniquement le coût.

2. L'apport gracieux en jouissance aux régions des terrains des centres de maintenance

Afin de consolider l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, la commission a adopté l'amendement COM-222 du rapporteur, qui insère un **IV** au présent article modifiant le VI de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018. Cet amendement supprime le rachat à la valeur vénale des terrains afférents aux ateliers de maintenance et prévoit que les terrains qui demeurent directement affectés au service public ferroviaire sont apportés gracieusement en jouissance à l'autorité organisatrice concernée, à sa demande, dans un délai raisonnable qu'elle fixe et pour une durée qu'elle détermine, dans la limite de cinquante ans, en franchise de toute somme, impôt, droit ou taxe. Dès que ces terrains cessent d'être affectés directement au service public ferroviaire, SNCF Voyageurs peut en reprendre sans délai la jouissance, sans compensation pour l'autorité organisatrice : le dispositif entend ainsi réduire la charge financière pesant sur les régions tout en protégeant la destination ferroviaire de ce foncier. L'amendement prévoit en outre que SNCF Voyageurs peut, à la demande de l'autorité organisatrice, transférer un ensemble fonctionnel cohérent d'installations et de voies de service sans qu'il soit nécessaire que ces installations participent à l'exécution du service public ferroviaire, afin de traiter le cas des parcelles délaissées à proximité des centres de maintenance, dont la localisation ou la superficie rendrait difficile la valorisation par l'opérateur historique.

Interrogé par la rapporteure, le groupe SNCF souligne que, sur le plan financier, la gratuité de l'apport conduirait SNCF Voyageurs à enregistrer une perte comptable qu'il estime entre 350 et 530 millions d'euros au titre des terrains afférents aux 92 ateliers transférables d'ici à 2033, tout en l'obligeant à conserver dans son patrimoine des actifs non stratégiques et les risques qui s'y attachent. Il rappelle que, sur le plan juridique, la nature du droit de jouissance n'est pas qualifiée en l'absence de tout régime relatif à l'entretien du foncier, aux travaux, à la fin anticipée de l'apport, à la restitution des terrains ou aux constructions nouvelles. Par ailleurs, SNCF Voyageurs pourrait demeurer exposée, en sa qualité de propriétaire, à des risques environnementaux lourds, tout en étant privée pendant cinquante ans du contrôle de l'usage des terrains, dévolu à l'autorité organisatrice.

La protection constitutionnelle de la propriété des personnes publiques et l'apport gracieux en jouissance des terrains de maintenance

Depuis sa décision fondatrice n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 (Privatisations), le Conseil constitutionnel juge que la protection du droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, celle de l'État et des autres personnes publiques. Il en a déduit un principe d'incessibilité « à vil prix » : la Constitution s'oppose à ce que des biens des patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour un prix inférieur à leur valeur. La jurisprudence ultérieure rattache ce principe à un double fondement : le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques (articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789) et la protection du droit de propriété (articles 2 et 17 de la même Déclaration). Ces principes font obstacle à ce que des biens des personnes publiques soient aliénés, ou durablement grevés de droits, au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée au regard de leur valeur réelle.

La portée de cette prohibition est circonscrite aux cessions consenties à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé, c'est-à-dire aux libéralités dépourvues d'intérêt général. À l'inverse, le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur la faculté de procéder à des transferts de propriété entre personnes publiques, le cas échéant à titre gratuit, dès lors qu'ils sont justifiés par les exigences constitutionnelles de continuité des services publics et de libre exercice des libertés (décisions n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, relative aux transports ferroviaires, et n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, relative à la réforme des collectivités territoriales). Le juge se borne alors à vérifier que l'opération ne compromet ni la continuité du service public ni l'exploitation des dépendances conservées.

La décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 (Région Centre et Région Poitou-Charentes) a permis de préciser cette jurisprudence. Le Conseil constitutionnel y a censuré le transfert à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), à titre gratuit et en pleine propriété, de biens immobiliers de l'État qu'elle occupait, pour deux motifs cumulatifs : d'une part, l'absence de contrepartie appropriée, les biens n'ayant pas même été évalués ; d'autre part, l'absence de toute garantie que ces biens demeureraient affectés aux missions de service public dévolues à l'agence. L'AFPA venait par ailleurs d'être placée en situation de concurrence, ce qui la rapprochait d'un opérateur poursuivant des fins d'intérêt privé et excluait qu'elle bénéficie du régime favorable aux transferts entre collectivités publiques.

Dans le cas envisagé d'un apport gracieux en jouissance des terrains de maintenance, deux questions demeurent ainsi ouvertes. Premièrement, la qualification de SNCF Voyageurs : opérateur exposé à la concurrence mais titulaire de contrats de service public, l'entreprise pourrait, pour les biens en cause, être regardée soit comme une personne publique, soit – par analogie avec la situation de l'AFPA – comme un opérateur poursuivant des fins d'intérêt privé, ce qui appellerait alors une contrepartie appropriée. Deuxièmement, l'atteinte au droit de propriété de SNCF Voyageurs : la gratuité de l'apport constitue, non une privation indemnisable, mais une atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété, qui doit demeurer proportionnée à l'objectif poursuivi.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a rejeté trois amendements tendant à revenir sur l'équilibre défini par la commission s'agissant des terrains des centres de maintenance :

– les amendements n° 144 de Mme Catherine Morin-Desailly (UC) et n° 30 de M. Franck Dhersin (UC), qui prévoyaient un transfert aux régions en pleine propriété, à titre gracieux, des terrains demeurant affectés au service public ferroviaire, assorti d'un diagnostic préalable des substances dangereuses à la charge du propriétaire et d'un mécanisme de reversement à SNCF Voyageurs de l'éventuelle plus-value nette réalisée en cas de cession ultérieure après désaffectation. Le rapporteur a jugé un tel transfert excessif, dès lors qu'il permettrait aux régions de désaffecter puis de céder un foncier ferroviaire précieux, qu'il rendrait impossible le retour des terrains dans le patrimoine de SNCF Voyageurs et qu'il ferait peser sur l'opérateur historique le coût de la dépollution des sites, incombant à l'autorité organisatrice ; il a rappelé que l'apport gracieux en jouissance, limité à cinquante ans, constitue une position d'équilibre ;

– l'amendement n° 234 de M. Daniel Fargeot (UC), qui renvoyait à un décret en Conseil d'État la détermination des catégories de terrains afférents aux ateliers de maintenance pouvant faire l'objet du transfert ainsi que les modalités de leur évaluation, sur lequel le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat ; la commission y était défavorable, estimant que cette question, essentielle pour les collectivités territoriales, relève du législateur et ne peut être intégralement déléguée au pouvoir réglementaire.

Sur cette mesure, la DGITM a indiqué à la rapporteure étudier les conditions juridiques et les conséquences financières, pour SNCF Voyageurs, d'un transfert ou d'une mise à disposition gratuite des terrains aux régions, ainsi que la possibilité de faire porter par l'opérateur historique le coût des diagnostics et travaux de dépollution. Elle souligne que la difficulté soulevée par les régions porte exclusivement sur les modalités financières du transfert et que la fixation de l'indemnité à la valeur nette comptable ou à la valeur vénale, nette de toutes subventions, garantit selon elle une stricte neutralité économique, excluant tout avantage au bénéfice de l'opérateur anciennement propriétaire.

Le Sénat a ainsi adopté l'article 6 sans modification par rapport au texte de la commission.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure souscrit pleinement à l'objectif de clarification patrimoniale poursuivi par l'article 6, en particulier à la simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, mais a identifié deux séries de difficultés justifiant une modification substantielle du dispositif.

La commission a ainsi adopté l'amendement **CD648** de la rapporteure supprimant le II de l'article, qui instaurait un cadre temporaire de régularisation des affectations de biens entre les entités du groupe SNCF par transfert de propriété ou d'affectation à leur valeur nette comptable. La rapporteure a estimé ce dispositif à la fois trop large – son champ couvrant l'ensemble des sociétés du groupe public unifié, y compris celles intervenant dans des secteurs concurrentiels, et sa finalité autorisant, par la prise en compte des « *usages actuels* » des biens, une réallocation du patrimoine excédant la simple correction des affectations héritées de la réforme de 2018 – et juridiquement risqué car exposant les transferts opérés au bénéfice d'entités concurrentielles à un risque au regard des règles relatives aux aides d'État.

La commission a en outre adopté deux amendements identiques de suppression du IV de l'article – l'amendement **CD261** de Mme Nathalie Coggia (EPR) et l'amendement **CD441** de M. Peio Dufau (SOC) – supprimant l'apport gracieux en jouissance aux régions des terrains des centres de maintenance demeurant affectés au service public ferroviaire, que le Sénat avait substitué au rachat de ces terrains à leur valeur vénale. Les auteurs de ces deux amendements ont invoqué les charges et responsabilités – notamment environnementales – laissées à SNCF Voyageurs, l'imprécision de la consistance du droit de jouissance et un risque d'inconstitutionnalité au regard de la préservation du droit de propriété, l'apport gratuit sans contrepartie pouvant s'analyser en une privation de propriété dépourvue d'indemnité juste et préalable. La rapporteure s'en est remise à la sagesse de la commission : partageant ce diagnostic, elle a néanmoins relevé que la suppression pure et simple du IV emporte le retour au rachat à la valeur vénale – soit la charge que Régions de France et l'ART jugent précisément trop lourde pour des autorités organisatrices ayant déjà lourdement investi pour réussir l'ouverture à la concurrence –, et aurait pour sa part préféré substituer à la valeur vénale une cession en pleine propriété à la valeur nette comptable.

Enfin, la commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure (**CD646** et **CD653**).

*

* *

Article 6 bis
Précisions concernant le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions

Supprimé par la commission

L'article 6 *bis*, introduit en commission au Sénat, vise à sécuriser juridiquement le transfert aux régions, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, du matériel roulant de SNCF Voyageurs contenant des fibres d'amiante, soumises aux obligations prévues par le règlement (CE) n° 1907/2006 dit « REACH ». Il écarte, pour ces transferts, l'application des sanctions administratives et pénales attachées au non-respect du règlement, organise la transmission au cessionnaire des informations relatives à la présence de substances dangereuses dans les matériels transférés et prévoit le remboursement aux autorités organisatrices des sommes provisionnées pour le démantèlement des rames amiantées. La commission a supprimé cet article.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSFERT DU MATÉRIEL ROULANT DE SNCF VOYAGEURS AUX RÉGIONS, COROLLAIRE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire organise l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs. À cette fin, son article 21 prévoit que les matériels roulants nécessaires à l'exploitation des services ferroviaires régionaux, initialement propriétés de SNCF Voyageurs, sont transférés à l'autorité organisatrice qui en fait la demande, dans un délai raisonnable qu'elle fixe, moyennant le versement d'une indemnité égale à leur valeur nette comptable, nette de toutes subventions versées par l'autorité organisatrice concernée. Ce transfert constitue l'une des conditions matérielles de la mise en concurrence des services conventionnés, le nouvel exploitant devant pouvoir disposer du matériel affecté au contrat de service public.

B. LA PRÉSENCE D'AMIANTE DANS UNE PARTIE DU PARC FAIT OBSTACLE, EN PRATIQUE, À CES TRANSFERTS

Une partie des matériels roulants les plus anciens contient des fibres d'amiante. Ces rames « amiantées » entrent dans le champ du règlement (CE) n° 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (REACH), dont l'annexe XVII interdit, à l'entrée 6 de son tableau, la fabrication, la mise sur le marché, l'emploi et l'utilisation des fibres d'amiante et des articles en contenant. Le paragraphe 2 de cette même entrée prévoit toutefois une dérogation : l'utilisation d'articles

contenant des fibres d'amiante déjà installés ou en service avant le 1er janvier 2005 demeure autorisée jusqu'à leur élimination ou leur fin de vie utile.

L'application de cette dérogation aux transferts prévus par l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 soulève cependant une incertitude juridique. La dérogation du paragraphe 2 ne porte que sur l'utilisation des articles déjà installés ou en service avant le 1er janvier 2005 ; elle ne s'étend pas à leur mise sur le marché, que le paragraphe 1 de la même entrée continue de prohiber. Or, l'article 3, point 12, du règlement définit la mise sur le marché comme le fait de fournir un article à un tiers ou de le mettre à sa disposition, à titre onéreux ou gratuit. Un transfert de propriété au profit d'une autorité organisatrice est ainsi susceptible d'être analysé comme une mise sur le marché au sens du règlement – opération exclue du champ de la dérogation, l'incertitude étant renforcée par le fait que la circulation des matériels, qui relève de la seule utilisation, demeure pour sa part autorisée. En conséquence, environ 200 rames ne peuvent aujourd'hui être transférées aux régions, alors même que SNCF Voyageurs continue légalement de les exploiter. Cette situation est porteuse de contraintes tant pour l'opérateur historique que pour les autorités organisatrices régionales, dont le calendrier d'ouverture à la concurrence des services conventionnés s'en trouve directement affecté.

Par ailleurs, selon le groupe SNCF, l'impossibilité de transférer les près de 200 matériels amiantés encore aptes à circuler créerait un goulet d'étranglement : faute de pouvoir reprendre ce matériel, les autorités organisatrices seraient contraintes d'en anticiper le renouvellement par l'acquisition de matériel neuf, ce que les délais de commande et les capacités industrielles limitées des constructeurs rendraient irréaliste dans le calendrier d'ouverture fixé par la loi, et qui les exposerait à un « mur d'investissement » pour remplacer des rames disposant pourtant d'un potentiel résiduel d'une dizaine d'années en moyenne. Le groupe SNCF ajoute qu'aucune solution de désamiantage économiquement viable et sans incidence sur le matériel n'a été identifiée, que l'entretien d'automoteurs neufs supposerait une adaptation des installations de maintenance pouvant s'étendre sur cinq ans – avec un risque pour la continuité du service public – et qu'à défaut de transfert aux régions, il conserverait la propriété de rames qu'il ne pourrait ni céder à des sociétés dédiées ni réaffecter en interne au groupe, supportant ainsi d'importants coûts irrécupérables.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a introduit le présent article par l'adoption de l'amendement COM-44 de M. Franck Dhersin (UC), le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, faute d'avoir pu en expertiser complètement la compatibilité avec le droit de l'Union européenne et ayant invité le Gouvernement à préciser sa position sur ce point. En séance publique, aucun amendement n'a été déposé sur le présent article, qui a été adopté sans modification.

A. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DE LA CIRCULATION DES MATÉRIELS AMIANTÉS TRANSFÉRÉS

Le **I** du présent article précise que les matériels ferroviaires mis en service avant le 1er janvier 2005 et transférés ou mis à disposition, à titre onéreux ou gratuit, dans le cadre d'un contrat de service public concourant à la réalisation du transport ferroviaire de voyageurs – entre personnes publiques ou entre une personne publique et une personne privée chargée de l'exécution d'un tel contrat, notamment en application de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 – sont autorisés à circuler jusqu'à leur fin de vie utile, en application du paragraphe 2 de l'entrée 6 du tableau de l'annexe XVII du règlement « REACH ». La même règle s'applique aux stocks de pièces consommables et réparables fournis en dotation à l'occasion du transfert ou de la mise à disposition. Les régions pourront ainsi continuer à exploiter l'ensemble du matériel roulant transféré, comme le fait actuellement l'opérateur historique. Cette disposition ne cherche pas, selon son auteur, à créer une dérogation nationale aux interdictions posées par le règlement « REACH » – ce que le droit interne ne pourrait faire à l'égard d'un règlement d'application directe – mais à préciser que la dérogation européenne du paragraphe 2 s'applique bien aux matériels amiantés faisant l'objet d'un tel transfert. Sa solidité dépend donc de la lecture retenue de la notion de « mise sur le marché » au regard d'un transfert de propriété interne au service public.

Le **II** du présent article tire les conséquences de cette autorisation en écartant, en cas de transfert de ces matériels et stocks de pièces, l'application des articles L. 521-17 et L. 521-18 ainsi que du 7° de l'article L. 521-21 du code de l'environnement – c'est-à-dire les mesures et sanctions administratives ainsi que la sanction pénale réprimant la méconnaissance des restrictions prévues par l'annexe XVII du règlement « REACH ». Il s'agit de neutraliser, pour ces seules opérations, le risque contentieux et répressif attaché au transfert des rames amiantées. Cet ajout semble toutefois contradictoire avec la précision apportée au **I**, dans la mesure où si la disposition n'est pas dérogatoire au règlement « REACH », il n'y a pas lieu de prévoir une non-application des sanctions administratives et pénales pour violation des dispositions prévues par ledit règlement.

Dans ce contexte, la rapporteure souligne que cette adoption n'exonérerait pas l'État de poursuivre une action résolue auprès des instances européennes pour demander l'ouverture de la procédure de révision de l'annexe XVII du règlement « REACH », seule à même de sécuriser durablement ces transferts au niveau européen.

B. L'INFORMATION DU CESSIONNAIRE SUR LA PRÉSENCE DE SUBSTANCES DANGEREUSES

Le **III** du présent article organise la transmission, préalablement au transfert ou à la mise à disposition, de l'ensemble des informations en possession du cédant relatives à la présence, à la localisation et à la gestion des substances dangereuses,

au regard des risques associés. Sont notamment transmis, dans la limite des informations effectivement détenues :

– la liste exhaustive des matricules des matériels roulants susceptibles de contenir des substances dangereuses, assortie d'une description des éléments dangereux et de leur localisation. Sont, à ce titre, communiqués : les données issues de l'inventaire des substances recensées ; les conclusions des prélèvements et repérages avant travaux, y compris ceux antérieurs à la demande ; et, le cas échéant, les plans d'action élaborés à la demande de l'inspection du travail ;

– une attestation certifiant l'exhaustivité des informations transmises et confirmant qu'elles sont établies à la meilleure connaissance du cédant, en sa qualité de propriétaire, détenteur et entité chargée de la maintenance.

Ces informations sont fournies au futur exploitant, mainteneur, concessionnaire ou détenteur, dans un délai qui ne peut excéder six mois et s'entendent de celles connues à la date de la demande. Les autorités organisatrices concernées peuvent saisir l'Autorité de régulation des transports en cas de difficulté relative à leur transmission, à leur complétude ou à leur fiabilité. À la suite du transfert, les exploitants, mainteneurs et détenteurs effectuent, sous leur seule responsabilité, les diligences nécessaires pour s'assurer que ces matériels sont utilisés, maintenus et détenus dans des conditions ne portant pas atteinte à la santé humaine et à l'environnement. Interrogé par la rapporteure sur cette mesure, le groupe SNCF souligne à cet égard que l'usage prolongé du matériel amianté ne présenterait de risque ni pour les voyageurs, l'amiante étant confiné, ni pour les personnels chargés de la maintenance, qui interviennent selon des procédures encadrées par le code du travail.

C. LE REMBOURSEMENT DES PROVISIONS CONSTITUÉES POUR LE DÉMANTÈLEMENT DES RAMES AMIANTÉES

Le **IV** du présent article complète l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire par deux alinéas. Le premier prévoit la mise en place, par l'opérateur chargé de l'exécution du contrat de service public, d'un mécanisme de remboursement des sommes provisionnées par les autorités organisatrices pour le démantèlement des matériels roulants comportant des substances dangereuses, à hauteur des sommes effectivement payées à l'opérateur et au bénéfice de l'autorité organisatrice qui les a financées – les régions devant en effet supporter les coûts de démantèlement après le transfert. Le second prévoit que l'éventuel produit positif de placement de la trésorerie, généré entre la constitution de la provision et son remboursement, donne lieu à un reversement à l'autorité organisatrice, dans des conditions définies par décret.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement de suppression **CD270** de M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Ses auteurs ont estimé que l'article 6 *bis*, sous couvert de sécuriser juridiquement les transferts de matériel roulant liés à l'ouverture à la concurrence, organisait une dérogation durable aux principes de prévention des risques sanitaires et environnementaux, en faisant peser sur les exploitants, les mainteneurs et les salariés la gestion d'un parc vieillissant contenant des substances dangereuses, et qu'il procédait du choix contesté de l'ouverture à la concurrence plutôt que d'un effort massif de renouvellement du matériel roulant.

La rapporteure a émis un avis défavorable à cette suppression. Elle a fait valoir que l'article ne prolonge pas la circulation de matériels dangereux et ne crée aucune dérogation nouvelle – ce que le droit interne ne pourrait au demeurant faire à l'égard d'un règlement d'application directe –, mais se borne à lever un obstacle juridique au seul transfert de propriété de rames qui circulent déjà légalement, exploitées par SNCF Voyageurs en application de la dérogation prévue au paragraphe 2 de l'entrée 6 de l'annexe XVII du règlement « REACH ». Elle a souligné qu'en l'état du droit, l'incertitude entourant la notion de « mise sur le marché » fait obstacle au transfert d'environ 200 rames aux régions et bloque ainsi le calendrier d'ouverture à la concurrence des services conventionnés, sans qu'une suppression de l'article ne fasse diminuer l'exposition des salariés à l'amiante ni n'accélère le renouvellement du parc : elle priverait seulement les régions de la possibilité d'exploiter le matériel affecté à leurs services, qui continuera d'être exploité par SNCF Voyageurs jusqu'à la mise au rebut des rames concernées.

*

* *

Article 7
Recours aux actes de forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions

Adopté par la commission sans modification

L'article 7 vise à sécuriser juridiquement la faculté, pour SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, de passer en la forme administrative, au nom de l'État, leurs actes d'acquisition d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce. Cette faculté, dont bénéficiait SNCF Réseau lorsqu'elle avait le statut d'établissement public, est dépourvue de fondement juridique explicite depuis la transformation de cette dernière en société anonyme au 1er janvier 2020. Le Sénat a adopté cet article sans modification. La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA FACULTÉ OUVERTE AUX PERSONNES PUBLIQUES DE PASSER LEURS ACTES D'ACQUISITION IMMOBILIÈRE EN LA FORME ADMINISTRATIVE

En application de l'article L. 1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du même code – l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics – disposent de deux voies pour procéder à leurs acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce :

– l'acte notarié, comme toute autre personne juridique ;

– l'acte en la forme administrative, acte authentique reçu et conservé par l'administration elle-même, sans intervention d'un notaire.

S'agissant de l'État, l'article L. 1212-4 du CG3P prévoit que les préfets reçoivent les actes d'acquisition immobilière passés en la forme administrative et en assurent la conservation ; ils confèrent à ces actes l'authenticité en vue de leur publication au fichier immobilier. Des dispositions analogues régissent les actes des établissements publics de l'État (article L. 1212-5) et ceux des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics (article L. 1212-6, renvoyant à l'article L. 1311-13 du code général des collectivités territoriales).

Le recours à l'acte en la forme administrative constitue, pour les personnes publiques, un instrument de souplesse et d'économie, particulièrement adapté aux opérations foncières de faible enjeu, telles que les régularisations de petites parcelles, pour lesquelles la mobilisation d'un notaire peut s'avérer difficile en pratique.

B. DEPUIS LE NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE, LE FONDEMENT JURIDIQUE DU RECOURS À CES ACTES PAR SNCF RÉSEAU ET SNCF GARES & CONNEXIONS EST FRAGILISÉ

La réforme du système ferroviaire opérée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a transformé, au 1er janvier 2020, les entités du groupe public unifié SNCF en sociétés, soumises aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes. Le régime juridique de leurs biens a été modifié à cette occasion, avec la coexistence de deux régimes patrimoniaux distincts :

– d'une part, SNCF SA, SNCF Voyageurs et Hexafret (filiale de *Rail Logistics Europe*) sont propriétaires des actifs rattachés à leurs missions, sous un régime dit de « quasi-domanialité » publique (articles L. 2102-17, L. 2141-13 et

L. 2141-14 du code des transports) garantissant le contrôle de l'État sur les actes de disposition des biens nécessaires au transport ferroviaire national ;

– d'autre part, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions sont attributaires de biens demeurant la propriété de l'État. SNCF Réseau est ainsi attributaire des lignes du réseau ferré national, propriété de l'État (article L. 2111-1 du code des transports), et les biens immobiliers acquis par les deux sociétés le sont au nom de l'État (article L. 2111-20 du même code). Ces biens, relevant en majorité de la domanialité publique, demeurent, comme le relève l'étude d'impact, « *soumis aux régimes juridiques qui protègent les propriétés publiques, à savoir les règles applicables au domaine public et les règles applicables au domaine privé des personnes publiques* ».

Avant la réforme de 2018, SNCF Réseau, alors établissement public de l'État, avait recours aux actes en la forme administrative sur le fondement de l'article L. 1212-1 du CG3P. Devenue société anonyme, elle ne figure plus parmi les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 du même code, alors même qu'elle continue d'acquérir, comme sa filiale SNCF Gares & Connexions, des biens au nom de l'État. Le fondement juridique de cette pratique est dès lors devenu fragile : comme l'a indiqué la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), « *SNCF Réseau continue de passer des actes en la forme administrative, mais rencontre des difficultés avec certaines préfectures qui considèrent que SNCF Réseau ne peut plus bénéficier de cette disposition* ».

La DGITM a précisé que SNCF Réseau, demeurée attributaire d'une partie du domaine public de l'État, a vocation à bénéficier de cette faculté dans le cadre de ses propres opérations – acquisitions, mais aussi cessions et, plus largement, tout acte portant sur des droits réels immobiliers –, l'effet principal attendu étant de faciliter l'authentification de ces actes par les préfectures. Le recours systématique à l'acte notarié ne constitue pas, en effet, une solution de substitution pleinement satisfaisante : selon le groupe SNCF, « *il est assez souvent difficile en pratique de trouver un notaire* » disposé à authentifier ces actes, « *surtout lorsqu'il s'agit de petites surfaces, ce qui peut être le cas lorsqu'il s'agit de régularisation foncière* ».

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le présent article rétablit ainsi, au sein de la sous-section 4 de la section 2 du chapitre I^er^ du titre I^er^ du livre I^er^ de la deuxième partie du code des transports, un article L. 2111-23 prévoyant expressément que la société SNCF Réseau ainsi que sa filiale Gares & Connexions ont qualité pour passer en la forme administrative les actes d'acquisition d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce, dès lors qu'ils sont réalisés au nom de l'État.

Il précise que l'article L. 1212-4 du CG3P s'applique aux actes passés sur ce fondement : les préfets recevront ces actes, en assureront la conservation et leur confèreront l'authenticité en vue de leur publication au fichier immobilier.

Ce dispositif adapte ainsi le cadre légal au changement de statut intervenu en 2020, en restituant aux deux sociétés une faculté dont elles disposaient en qualité d'établissements publics, pour des acquisitions qui demeurent réalisées au nom et pour le compte de l'État. Dans son avis du 5 février 2026, le Conseil d'État a rangé ces dispositions parmi celles n'appelant pas d'observations particulières de sa part.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a accueilli favorablement ce dispositif, y voyant une mesure de sécurisation juridique et de simplification administrative bienvenue pour le gestionnaire d'infrastructure et sa filiale, de nature à fluidifier les opérations foncières, notamment les régularisations portant sur de petites surfaces. Aucun amendement n'a été déposé sur cet article en commission et en séance. Le Sénat l'a ainsi adopté sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure souscrit à l'objet de l'article 7, qui sécurise juridiquement la faculté, pour SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, de passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce réalisés au nom de l'État – faculté dont ces sociétés bénéficiaient en qualité d'établissements publics et dont la base juridique avait été fragilisée par leur transformation en sociétés anonymes au 1er janvier 2020. Elle y voit une mesure de sécurisation juridique et de simplification administrative bienvenue, de nature à fluidifier les opérations foncières de faible enjeu, telles que les régularisations portant sur de petites parcelles. Elle souligne enfin que l'acte en la forme administrative, en dispensant du recours à un notaire, constitue une source d'économie pour SNCF Réseau et sa filiale, particulièrement utile pour ces régularisations de faible montant.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)

Adopté par la commission avec modifications

L'article 8 vise à permettre à l'acte déclarant d'utilité publique un projet d'infrastructure ferroviaire d'emporter des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), sur le modèle de la dérogation préfectorale existant depuis 2019 au bénéfice des installations de production d'énergie renouvelable. Strictement encadrée – les dérogations ne pouvant ni porter atteinte à l'économie générale du plan, ni aggraver les risques existants, ni accroître la vulnérabilité –, cette faculté doit notamment permettre la réalisation du raccordement ferroviaire de Saint-Fons, au cœur de l'Étoile ferroviaire lyonnaise, dans le périmètre du PPRT de la vallée de la chimie. Le Sénat a adopté cet article modifié par un seul amendement de précision légistique. La commission a également adopté l'article modifié par deux amendements rédactionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PPRT SONT UN INSTRUMENT DE MAÎTRISE DE L'URBANISATION AUTOUR DES SITES INDUSTRIELS À RISQUES

À la suite de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse en 2001, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a institué les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), afin de limiter l'exposition des riverains des installations industrielles les plus dangereuses aux risques technologiques.

En application de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, l'État élabore et met en œuvre ces plans, qui délimitent un périmètre d'exposition aux risques autour des installations présentant des dangers particulièrement importants pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement, en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre. À l'intérieur de ce périmètre, l'article L. 515-16 du même code dispose que les PPRT peuvent délimiter :

– des zones dites de maîtrise de l'urbanisation future, dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes, peuvent être interdites ou subordonnées au respect de prescriptions particulières (article L. 515-16-1 du code de l'environnement) ;

– des zones dites de prescription, relatives à l'urbanisation existante (article L. 515-16-2 du même code). Dans ces zones, les PPRT peuvent prescrire des mesures de protection des populations contre les risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs. Ces mesures peuvent porter sur la réalisation de travaux de protection pour les logements. Les PPRT peuvent enfin définir des secteurs de délaissement et d'expropriation dans lesquels peut s'exercer un droit de préemption urbain de la collectivité concernée.

Le préfet prescrit, élabore et approuve le plan par arrêté, après concertation avec les parties prenantes, consultation des collectivités territoriales concernées et réalisation d'une enquête publique. Le PPRT approuvé vaut servitude d'utilité publique et est annexé aux plans locaux d'urbanisme (article L. 515-23 du code de l'environnement).

Une première dérogation à ce cadre a été introduite par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat : l'article L. 515-16-1 permet au préfet, après avis de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, d'accorder des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les PPRT dans les zones de maîtrise de l'urbanisation future, pour permettre l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable. Ces dérogations fixent les conditions particulières auxquelles est subordonnée la réalisation du projet.

B. DES PROCÉDURES DE RÉVISION DES PPRT COMPLEXES POUR CERTAINS PROJETS FERROVIAIRES STRUCTURANTS

L'article L. 515-22-1 du code de l'environnement définit limitativement les voies d'évolution d'un PPRT : la révision, en cas de changement significatif et pérenne des risques ou de leur évaluation, dans les mêmes conditions que celles de l'élaboration du plan ; l'abrogation, en cas de disparition totale et définitive du risque, après consultation du public ; la modification, suivant une procédure simplifiée, si la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan ou si la portée des mesures qu'il prévoit est revue à la baisse. Il n'y a pas lieu dans ce cas d'organiser une enquête publique, mais une consultation du public est organisée par voie électronique.

Ce cadre de révision s'avère inadapté à la situation du raccordement ferroviaire de Saint-Fons, à l'est de l'agglomération lyonnaise, qui a motivé le présent article. Les infrastructures de l'Étoile ferroviaire lyonnaise (EFL), dont la fréquentation a augmenté de 60 % en dix ans, ont atteint leur limite de capacité et sont au cœur de plusieurs projets structurants pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, le réseau ferré national et les connexions internationales : la liaison Lyon-Turin et ses accès, ainsi que le projet de service express régional métropolitain (SERM) de l'agglomération lyonnaise. Le projet de raccordement de Saint-Fons, qui consiste à créer une deuxième voie permettant le passage dans le

sens sud-est – aujourd'hui possible uniquement dans le sens est-sud, doit permettre un raccordement direct entre la ligne Marseille-Lyon et le nord de la France ainsi que les accès au Lyon-Turin, sans passer par le cœur de Lyon, et d'absorber l'augmentation du trafic de fret attendue dans le couloir rhodanien à la mise en service du tunnel transfrontalier, prévue en 2033.

Or, ce projet est situé dans le périmètre du PPRT de la vallée de la chimie, dont les prescriptions actuelles sont incompatibles avec sa réalisation – alors même que la ligne à grande vitesse Paris-Lyon-Marseille, préexistante à l'adoption du plan, traverse déjà cette zone. La déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée en l'état et, comme l'indique l'étude d'impact, « *les conditions de l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement ne sont pas remplies pour permettre une modification du PPRT de la vallée de la chimie, car les risques des installations à l'origine de la mesure prévue par le PPRT qu'il vise à maîtriser sont inchangés* ». En tout état de cause, les délais des procédures de révision ou de modification pourraient être incompatibles avec les échéances du projet.

La déclaration d'utilité publique (DUP)

La déclaration d'utilité publique est l'acte par lequel l'autorité administrative reconnaît qu'un projet de travaux ou d'aménagement présente un caractère d'utilité publique, ouvrant notamment la voie à l'expropriation des immeubles et droits réels nécessaires à sa réalisation. Elle est régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dont l'article L. 1 pose le principe selon lequel l'expropriation ne peut être prononcée qu'à la condition de répondre à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête, et donne lieu à une juste et préalable indemnité. La DUP est précédée d'une enquête publique, régie par l'article L. 110-1 du même code ; lorsque le projet est susceptible d'affecter l'environnement, cette enquête prend la forme d'une enquête publique environnementale régie par le code de l'environnement.

Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation, l'utilité publique est déclarée par l'autorité compétente de l'État ; un décret en Conseil d'État détermine les catégories de travaux ou d'opérations qui, en raison de leur nature ou de leur importance, ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'État. La DUP est ainsi prononcée, selon le projet, par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État. Lorsque l'expropriation est poursuivie au profit de l'État ou de l'un de ses établissements publics, la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet et peut emporter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 8 complète l'article L. 515-16-1 du code de l'environnement par un alinéa prévoyant que, lorsqu'un projet d'infrastructure ferroviaire fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, l'acte déclarant d'utilité publique le projet peut emporter des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les PPRT dans les zones de maîtrise de l'urbanisation future.

Cette faculté est triplement encadrée : les dérogations ne doivent conduire ni à porter atteinte à l'économie générale du plan, ni à aggraver les risques existants, ni à accroître la vulnérabilité. L'acte déclarant d'utilité publique fixe les conditions particulières auxquelles est subordonnée la réalisation du projet. L'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique du projet et sur les dérogations au plan, garantissant ainsi la participation du public sur l'ensemble de l'opération, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du dispositif.

Dans son avis, le Conseil d'État relève que le projet de loi étend ainsi, de façon générale, aux projets d'infrastructures ferroviaires soumis à déclaration d'utilité publique la dérogation bénéficiant aux seules installations de production d'énergie renouvelable, et que cette extension est assortie de garanties. Constatant toutefois que le texte ne précise pas ce qu'il advient lorsque l'autorité compétente pour prononcer l'utilité publique n'est pas celle qui a approuvé le PPRT, il propose de renvoyer à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de la réforme, afin de prévoir notamment l'articulation entre la procédure de déclaration d'utilité publique et cette nouvelle possibilité de dérogation. Au bénéfice de ces observations, le Conseil d'État estime que la disposition « *ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* ».

Selon l'étude d'impact, la mesure est sans incidence sur les documents d'urbanisme des collectivités territoriales : le PPRT, annexé au plan local d'urbanisme, demeure inchangé, la dérogation intervenant après que le projet a fait l'objet d'une DUP emportant mise en conformité des documents d'urbanisme. Outre le cas du raccordement de Saint-Fons, la dérogation pourrait être mobilisée ultérieurement pour d'autres projets ferroviaires, notamment pour le développement du fret, lorsque la modification du PPRT ne serait pas possible ou que ses délais seraient incompatibles avec ceux du projet.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a rejeté deux amendements identiques de suppression (COM-69 et COM-167), défendus par MM. Gilbert-Luc Devinaz (SER) et Ronan Dantec (GEST). Le premier a souligné que la vallée de la chimie, nœud stratégique soumis à des risques industriels majeurs classés Seveso, avait été le théâtre d'un incident récent ayant causé deux décès et conduit au confinement de la population de Saint-Fons, et que d'autres difficultés, liées notamment aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (PFAS), y affectaient les conditions de vie ; renforcer les circulations sans étude approfondie ferait selon lui peser un risque majeur de blocage sur cet axe structurant. Le second a mis en garde contre une logique générale de « détricotage » des cadres existants par dérogations successives, plaidant pour une réflexion sur les délais et l'empilement des procédures. Le rapporteur a rappelé en réponse que les projets concernés font l'objet d'une

déclaration d'utilité publique et que la dérogation est strictement encadrée, à l'image de celle existant pour les énergies renouvelables.

Jugeant le dispositif « *bienvenu, pour faciliter le développement des projets ferroviaires structurants* », la commission a estimé que cette possibilité de dérogation est justifiée : elle permettra d'assurer le développement de systèmes de transport plus performants dans des zones couvertes par des risques industriels particuliers, à l'image de la modernisation de l'EFL et du raccordement de Saint-Fons, d'autant plus nécessaire qu'il constitue une voie d'accès vers la future liaison transfrontalière Lyon-Turin. Elle a relevé que les garanties prévues – en particulier l'absence d'accroissement de la vulnérabilité – assurent la protection des personnes dans la zone concernée par le plan.

La commission a adopté un amendement de précision du rapporteur (COM-213).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté l'article 8 sans modification par rapport au texte de la commission.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure soutient pleinement l'article 8, qui permet à la déclaration d'utilité publique d'un projet d'infrastructure ferroviaire d'emporter des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques, sur le modèle de la dérogation existant depuis 2019 au bénéfice des installations de production d'énergie renouvelable. Elle a relevé que cette faculté, strictement encadrée – les dérogations ne pouvant porter atteinte à l'économie générale du plan, aggraver les risques existants ni accroître la vulnérabilité – est de nature à faciliter la réalisation de projets ferroviaires structurants dans des zones soumises à des risques industriels particuliers, à l'image du raccordement de Saint-Fons au cœur de l'Étoile ferroviaire lyonnaise, voie d'accès vers la future liaison transfrontalière Lyon-Turin. La commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure (**CD680** et **CD681**).

*

* *

Article 9

Communication d'informations relatives aux voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires

Adopté par la commission avec modifications

L'article 9 vise à garantir l'effectivité des droits des voyageurs ferroviaires, quel que soit le canal de distribution de leur titre de transport, en imposant à l'ensemble des acteurs de la distribution de communiquer à l'entreprise ferroviaire exécutant le service, avant le début de celui-ci, l'identité et les coordonnées du voyageur ainsi que, en cas de billet direct, les données de voyage de la prestation commercialisée. À l'initiative des corapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, le Sénat a enrichi le texte en créant, au bénéfice de tout voyageur ayant acheté son billet dans le cadre d'une seule transaction commerciale, un droit à la poursuite du voyage en cas de correspondance manquée, opposable à l'ensemble des entreprises ferroviaires, ainsi que le dispositif de transmission de données nécessaire à sa mise en œuvre. La commission a précisé et consolidé le droit à la poursuite du voyage créé par le Sénat : en définissant juridiquement le billet combiné, en substituant à l'interdiction de toute compensation financière un cadre d'accords de coopération, en étendant aux titulaires d'un billet combiné l'ensemble des droits garantis par le droit de l'Union européenne et en confiant à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes le contrôle et la sanction de ce droit.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CADRE EUROPÉEN PROTECTEUR DES VOYAGEURS EN COURS DE REFONTE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Un cadre européen protecteur mais dont l'application des garanties demeure subordonnée à la détention d'un billet direct

Le socle du droit applicable est constitué par le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, dit « PRR » (*Passengers' Rights Regulation*), applicable depuis le 7 juin 2023. D'application directe, il s'applique dans toute l'Union européenne aux voyages et services ferroviaires internationaux et intérieurs assurés par une ou plusieurs entreprises ferroviaires ayant obtenu une licence, même si les États membres peuvent dispenser de l'application du règlement les services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs (article 2). En dehors de ce cas particulier, il impose aux entreprises ferroviaires un ensemble d'obligations envers les voyageurs en situation perturbée :

– une obligation d'information (article 9 du règlement) : en cas de retard au départ ou à l'arrivée, ou d'annulation, l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire de

gare tient les voyageurs informés de la situation et des heures de départ et d'arrivée prévues du service ou du service de substitution dès que ces informations sont disponibles, les vendeurs de billets et voyagistes qui en disposent les communiquant également ;

– un droit au remboursement ou au réacheminement (article 18) : lorsqu'un retard de 60 minutes ou plus à la destination finale est raisonnablement prévisible, soit au départ, soit en cas de correspondance manquée ou d'annulation, l'entreprise ferroviaire offre immédiatement au voyageur le choix entre le remboursement intégral du billet (ainsi que, s'il y a lieu, un voyage de retour jusqu'au point de départ initial), la poursuite du voyage ou un réacheminement vers la destination finale dans des conditions comparables dans les meilleurs délais, ou à une date ultérieure à sa convenance, et sans coûts supplémentaires pour le voyageur. Lorsque les possibilités de réacheminement ne sont pas communiquées au voyageur dans un délai de 100 minutes à compter de l'heure de départ prévue du service retardé ou annulé ou de la correspondance manquée, celui-ci peut conclure lui-même un contrat avec un autre prestataire de transport public par chemin de fer, autocar ou autobus, l'entreprise ferroviaire lui remboursant les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables, qu'il a supportés ;

– un droit à indemnisation (article 19) : si le billet n'a pas donné lieu à un remboursement, le voyageur qui a subi un retard a droit, sans perdre son droit au transport, à une indemnisation minimale de 25 % du prix du billet pour un retard compris entre 60 et 119 minutes et de 50 % pour un retard de 120 minutes ou plus, sauf si l'entreprise prouve que le retard est directement causé par des circonstances exceptionnelles extérieures à l'exploitation ferroviaire, par une faute du voyageur ou par le comportement d'un tiers inévitable malgré la diligence requise – les grèves du personnel de l'entreprise et les actes ou omissions d'autres entreprises utilisant la même infrastructure, des gestionnaires d'infrastructure ou des gares demeurant expressément hors du champ de cette exonération ;

– une obligation d'assistance (article 20) : à partir de 60 minutes de retard ou en cas d'annulation, l'entreprise ferroviaire exploitant le service retardé ou annulé offre gratuitement aux voyageurs des repas et des rafraîchissements en quantité raisonnable compte tenu du délai d'attente, un hébergement si nécessaire ainsi que le transport entre le train ou la gare et le lieu d'hébergement.

La clé de voûte de ce dispositif est la notion de billet direct, définie par renvoi à l'article 3, point 35, de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen : un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport unique portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires. En application de l'article 12 du règlement 2021/782, lorsque des services à longue distance ou régionaux sont exploités par une entreprise ferroviaire unique, celle-ci est tenue de proposer un billet direct pour ces services. Pour les autres services, les entreprises ferroviaires « *s'efforcent* », dans la mesure du raisonnable, de proposer des billets

directs et coopèrent entre elles à cette fin – exigence de coopération qui ne semble pas avoir encore porté ses fruits à ce jour.

Plus particulièrement, il est prévu l'application de garanties spécifiques pour les voyages qui comportent une ou plusieurs correspondances :

– lorsque le ou les billets sont achetés dans le cadre d'une seule transaction commerciale auprès d'une entreprise ferroviaire, ces derniers constituent un billet direct et l'entreprise ferroviaire est responsable dans le cas où le voyageur manque une ou plusieurs correspondances (application des garanties prévues aux articles 18 à 20 du règlement PRR) ;

– lorsque le ou les billets sont achetés dans le cadre d'une seule transaction commerciale mais que le vendeur de billets ou le voyagiste a combiné de sa propre initiative plusieurs billets pour permettre la réalisation du trajet : le vendeur de billets ou le voyagiste qui a vendu le ou les billets est alors tenu de rembourser le montant total payé lors de cette transaction pour le ou les billets et, en outre, de verser une indemnisation équivalant à 75 % de ce montant si le voyageur manque une ou plusieurs correspondances (responsabilité du distributeur qui n'emporte alors aucune des garanties prévues aux articles 18 à 20 du règlement PRR).

Si ces principes sont protecteurs, leurs conditions d'application sont donc restrictives : l'ouverture à la concurrence conduit le voyageur à emprunter de plus en plus fréquemment des trains de compagnies différentes en correspondance ; or un trajet dont les segments sont assurés par plusieurs opérateurs ne constitue pas un billet direct lui permettant de bénéficier des garanties associées, si bien qu'en cas de correspondance manquée, le voyageur ne peut faire valoir les droits attachés à ce dernier. En outre, l'intégralité des droits repose sur l'entreprise ferroviaire assurant le service, qui peut ne pas disposer de l'information nécessaire dès lors qu'elle n'a pas elle-même vendu le billet.

Par ailleurs, deux autres corpus complètent ce cadre juridique européen. D'une part, le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD) encadre tout traitement de données à caractère personnel des voyageurs : la transmission de l'identité, des coordonnées et des données de voyage suppose une base légale explicite, une finalité déterminée et la minimisation des données. D'autre part, la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 sur les systèmes de transport intelligents (STI) et son règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 concernant les services d'informations sur les déplacements multimodaux organisent l'accessibilité des données de transport, toile de fond technique de la billettique multimodale. Enfin, les principes transversaux du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – libre prestation de services (article 56), liberté d'établissement (article 49), concurrence (articles 101 à 106) – s'opposent à toute exclusivité injustifiée dans la vente de billets ferroviaires et fondent l'ouverture de la distribution à des tiers.

2. Un cadre européen en cours de refonte par la Commission européenne qui a présenté le paquet « passagers » du 13 mai 2026

Postérieurement à la présentation du projet de loi au Sénat, la Commission européenne a présenté, le 13 mai 2026, un paquet « passagers » intitulé « *One journey, one ticket, full rights* », qui comprend trois propositions législatives : un règlement sur la billettique ferroviaire, un règlement sur les services de mobilité numérique multimodale et une modification du règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires.

En particulier, la proposition de modification du règlement (UE) 2021/782 relative à la protection des voyageurs munis d'un « billet unique » (COM(2026) 233) renforce les droits des voyageurs sur les trajets multi-opérateurs achetés sous la forme d'un billet unique. En cas de correspondance manquée, elle a vocation à garantir l'intégralité des droits à l'assistance, au réacheminement, au remboursement et à l'indemnisation, ainsi qu'un droit, pour le voyageur, de monter à bord du prochain train disponible sans coût supplémentaire.

La proposition introduit ainsi la notion de « billet unique » définie comme une preuve valable, quelle que soit sa forme, d'un billet direct ou de la conclusion de deux ou plusieurs contrats de transport pour un même trajet, achetés lors d'une seule et même transaction commerciale auprès d'une entreprise ferroviaire, d'un vendeur de billets ou d'un voyagiste. Afin de permettre aux voyageurs d'acheter ces billets uniques, il est proposé d'empêcher les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets et les voyagistes de segmenter ou de vendre sous forme de billets distincts les trajets qu'ils peuvent vendre sous la forme d'un billet unique.

En complément, la proposition précise que pour les voyages comprenant des services ferroviaires de transport de voyageurs longue distance ou régionaux dans le cadre d'un billet unique, l'entreprise ferroviaire dont le service retardé, annulé ou parti en avance entraîne la perte d'une correspondance avec un ou plusieurs services compris dans ce même billet unique sera responsable de toutes les perturbations pertinentes survenant pendant l'ensemble du voyage si le voyageur manque une ou plusieurs correspondances, et devra lui faire bénéficier des garanties prévues par le règlement (articles 18 à 20 du règlement PRR). Par ailleurs, les entreprises ferroviaires dont les services, couverts par un billet unique, ne sont pas pris en raison d'une correspondance manquée devront permettre au voyageur de poursuivre son voyage sur leur prochain service, sous réserve de la disponibilité des places.

Toutefois, lorsqu'une entreprise ferroviaire vend un billet unique pour un trajet qui ne respecte pas les délais de correspondance minimaux fixés par la régulation européenne (règlement d'exécution (UE) 2026/253) et que le voyageur manque une ou plusieurs correspondances :

– l'entreprise ferroviaire ne sera pas responsable, à moins qu'elle ait vendu le billet unique et qu'elle assure au moins l'un des services couverts par ce billet ;

– le vendeur de billets ou l'organisateur de voyages sera tenu de verser une indemnisation équivalente à 75 % du montant total payé pour le billet unique et d'offrir le choix entre le remboursement du montant total payé pour le billet unique ou le remboursement des frais de réacheminement nécessaires, appropriés et raisonnables engagés par le voyageur.

Enfin, sans préjudice de son droit au transport, il est proposé qu'un voyageur ait droit à une indemnisation de la part de l'entreprise ferroviaire en cas de retard entre le lieu de départ et la destination finale indiqués sur le billet ou le billet simple dont le prix n'a pas été remboursé. Le montant minimal de l'indemnisation en cas de retard est fixé à 25 % du prix du billet pour un retard compris entre 60 et 119 minutes et 50 % du prix du billet pour un retard de 120 minutes ou plus. Ce niveau d'indemnisation est similaire à celui actuellement applicable au titre de l'article 19 du règlement PRR. Toutefois, la proposition de règlement spécifie que ce droit à indemnisation n'est pas applicable pour les trajets effectués au titre d'un billet unique d'une durée supérieure à 12 heures et pour les billets uniques impliquant un service de train de nuit.

B. DES ADAPTATIONS NATIONALES QUI NE COUVRENT PAS L'ENSEMBLE DES SITUATIONS ISSUES DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET DE LA DÉSINTERMÉDIATION DE LA DISTRIBUTION

Tirant parti des dérogations ouvertes par l'article 2 du règlement PRR pour les services urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs, la France a, en application de l'article L. 2151-2 du code des transports, exclu les services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs de l'application des dispositifs de remboursement et d'indemnisation, sous deux réserves : la règle des 100 minutes précitée s'applique aux TER (droit de conclure un contrat avec d'autres prestataires de services de transport public et remboursement des coûts supportés) ; depuis le 1er janvier 2025, lorsqu'un billet direct comporte une correspondance avec un service régional, les droits à indemnisation, au remboursement, au réacheminement et à l'assistance sont applicables. En revanche, mis à part ces exceptions particulières, l'article L. 2151-2 du code du transport dispose que « *les services de transport ferroviaire de voyageurs (…) sont soumis à l'application de toutes les dispositions du règlement (UE) 2021/782* ». Par ailleurs, l'article L. 1115-13 du code des transports, issu de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), impose aux opérateurs de transmettre aux voyageurs toute information sur l'annulation ou le retard susceptible de leur ouvrir des droits.

S'agissant en revanche de la transmission de données entre acteurs de la distribution et transporteurs pour permettre la mise en œuvre des garanties associées, il n'existe aucune obligation dans le droit français. Les dispositions issues de la LOM ne prévoient en effet que le transfert par les services numériques multimodaux (SNM) aux gestionnaires des services dont ils assurent la vente et, le cas échéant, à la collectivité territoriale compétente, de l'ensemble des données nécessaires à la connaissance statistique des déplacements effectués, au service après-vente des produits tarifaires vendus et à la lutte contre la fraude, y compris les

données d'identification du client collectées (article L. 1115-10 du code des transports). Or, le fournisseur du service numérique multimodal ne peut assurer de droit la délivrance que de certains services ferroviaires : les services de transport ferroviaire conventionnés (par les AOM régionales ou l'État) et les services librement organisés lorsque le point d'origine et la destination finale sont situés dans le ressort territorial d'une région ou distants de moins de 100 kilomètres et situés dans le ressort territorial de deux régions limitrophes (article L. 1115-11 du code des transports). Il n'existe ainsi aucune obligation générale de transmission d'informations du distributeur vers le transporteur ferroviaire, couvrant notamment les services librement organisés et l'ensemble des distributeurs quel que soit leur statut.

Or, la distribution des titres connaît de profondes évolutions, accélérées par l'ouverture à la concurrence : diversification des canaux de vente, y compris transfrontalière, dissociation croissante des rôles entre entreprises ferroviaires, gestionnaires d'offres de transport et distributeurs, apparition de nouveaux acteurs. L'étude d'impact du présent projet de loi souligne ainsi « *la distinction croissante des rôles entre les entreprises ferroviaires (entités titulaires d'une licence ferroviaire qui exploitent des services de transport ferroviaire de voyageurs), les gestionnaires d'offres de transport (acteurs, publics ou privés, chargés d'organiser les offres sans nécessairement assurer l'exploitation du service de transport) et les distributeurs de titres de transport (acteurs qui commercialisent les titres de transport auprès des voyageurs pour leur propre compte ou pour le compte d'entreprises ferroviaires)* » ainsi que « *l'apparition de nouveaux acteurs dans le marché de la distribution* ». Cette désintermédiation croissante engendre une perte de la vision « de bout en bout » pour les transporteurs sur les voyages relevant d'un billet direct, dommageable pour les voyageurs en situation perturbée. Comme l'a indiqué le groupe SNCF au rapporteur du Sénat, « *la désintermédiation croissante de la distribution ferroviaire et la multiplication des gestionnaires d'offres et des inventaires aggravent ce risque, en fragmentant l'information et en privant les entreprises ferroviaires des éléments nécessaires pour assurer leurs obligations vis-à-vis des voyageurs* ».

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 9 complète le chapitre unique du titre V du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports, relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires, par un article L. 2151-5 imposant aux autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, aux fournisseurs de services numériques multimodaux, aux entreprises ferroviaires, aux opérateurs de la vente de voyages et de séjours immatriculés au registre d'immatriculation des agents de voyages et à toute personne habilitée à vendre des titres de transport ferroviaire de communiquer à l'entreprise ferroviaire dont ils ont distribué un titre, avant le début de l'exécution programmée du service concerné :

– l'identité, lorsque le titre de transport est nominatif, et, le cas échéant, les coordonnées personnelles du voyageur titulaire du titre ;

– les données de voyage de la prestation commercialisée lorsque le titre constitue un billet direct au sens du règlement PRR.

La finalité du traitement est strictement limitée à l'exécution des obligations prévues par le droit de l'Union européenne – information, assistance, remboursement, poursuite du voyage ou réacheminement, indemnisation et traitement des plaintes. Les conditions d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Dans son avis du 5 février 2026, le Conseil d'État a estimé que ces dispositions n'appelaient pas d'observations particulières de sa part.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

Jugeant indispensable de garantir le respect des droits des voyageurs pour assurer l'attractivité du transport ferroviaire et accélérer le report modal, la commission a approuvé le dispositif relatif à l'extension des obligations de transmission d'informations, qui « *comble une lacune majeure* », et a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-214).

Par ailleurs, sur proposition des quatre corapporteurs de la mission d'information de la commission relative à la simplification de la billettique dans les transports – MM. Pierre Jean Rochette (LIRT), Franck Dhersin (UC), Jacques Fernique (GEST) et Olivier Jacquin (SER), la commission a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, l'amendement COM-155 complétant l'article par deux nouveaux articles du code des transports :

– l'article L. 2151-6 instaure, sans préjudice des droits ouverts par le règlement PRR, un droit à la poursuite du voyage vers la destination finale dans les meilleurs délais au bénéfice de tout voyageur réalisant un trajet comportant une ou plusieurs correspondances, dès lors que le billet a été acheté dans le cadre d'une seule transaction commerciale. Le voyageur ayant manqué une correspondance a ainsi le droit de monter à bord de tout autre train assurant la poursuite de son trajet, quelle que soit l'entreprise ferroviaire qui l'exploite. Ce train doit appartenir à la même catégorie de services (conventionnés nationaux, régionaux ou librement organisés, par référence aux articles L. 2121-1, L. 2121-3 et L. 2121-12 du code des transports) que le train manqué – un TER pour un TER, un train à grande vitesse pour un train à grande vitesse – ou, à défaut de train de cette catégorie dans un délai raisonnable, à une autre catégorie. Au motif de ne pas alourdir les charges des régions, il est précisé que ce droit ne donne pas lieu au versement d'une compensation financière entre entreprises ferroviaires ; ses conditions d'application sont toutefois précisées par décret ;

– l'article L. 2151-7 organise le volet « données » du dispositif : le distributeur du billet communique aux entreprises ferroviaires assurant les différents segments du trajet les données de voyage des prestations commercialisées et, lorsqu'un manquement de correspondance est raisonnablement prévisible, les communique immédiatement à l'ensemble des entreprises ferroviaires assurant des prestations sur la ligne concernée. Les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices veillent à ce que le distributeur soit en mesure d'effectuer ces transmissions ; un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL en précise les conditions d'application.

La commission a justifié cette initiative par le constat que, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, les trajets multi-opérateurs ne constituant pas des billets directs, les voyageurs en rupture de correspondance sont privés des droits associés au règlement européen ; outre la fragilisation de la confiance dans le transport ferroviaire, cette situation constitue un frein à l'ouverture à la concurrence elle-même, les nouveaux entrants, qui n'opèrent pas suffisamment de liaisons pour offrir des correspondances, ne pouvant proposer de billets directs, ce qui incite les voyageurs à privilégier les trajets assurés intégralement par l'opérateur historique.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté, avec un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, l'amendement n° 119 de M. Pierre Jean Rochette (LIRT), également issu des travaux de la mission d'information sur la billettique, qui précise les modalités d'application du droit à la poursuite du voyage : la correspondance manquée doit l'avoir été « *en raison d'un retard ou de l'annulation d'un ou de plusieurs services précédents* » – la garantie n'ayant pas vocation à s'appliquer en cas de correspondance manquée par la faute du voyageur, la montée à bord d'un autre train s'effectue « *sans coût supplémentaire* » et, en cas d'absence de place disponible, le voyageur se voit proposer de monter à bord sans garantie de place assise, sous réserve du respect des obligations de sécurité incombant à l'entreprise ferroviaire.

Le Sénat a en revanche rejeté l'amendement n° 233 [(1)] de M. Daniel Fargeot (UC), malgré un avis de sagesse du Gouvernement, qui renvoyait les conditions opérationnelles et financières de la garantie de correspondance à un accord de coopération entre entreprises ferroviaires, susceptible d'être soumis pour avis à l'Autorité de régulation des transports – le rapporteur ayant au surplus relevé que

---

(1) « Un accord de coopération entre les entreprises ferroviaires définit les conditions opérationnelles et financières selon lesquelles est garantie la poursuite du voyage prévu au premier alinéa, dont notamment les temps de correspondance minimaux applicables et les trains éligibles. Lorsqu'elles concluent un tel accord, les entreprises ferroviaires peuvent saisir l'Autorité de régulation des transports pour avis sur le caractère équitable, non discriminatoire et proportionné des conditions contractuelles, en tenant compte notamment des différences objectives entre les modèles économiques des services librement organisés en application de l'article L. 2121-12 et des services conventionnés organisés en application des articles L. 2121-1 ou L. 2121-3 ».

ce dispositif aurait conduit les régions à compenser aux opérateurs de services librement organisés le coût de la prise en charge des voyageurs.

Favorable au dispositif qu'il regarde comme une avancée pour les droits des voyageurs et un facteur d'attractivité du transport ferroviaire, le groupe SNCF a néanmoins fait part à la rapporteure de plusieurs réserves sur la rédaction issue du Sénat. Il souligne que le dispositif emporte une forme de déresponsabilisation de l'entreprise défaillante, l'entreprise assurant le réacheminement supportant les conséquences de la défaillance d'un tiers sans pouvoir en obtenir compensation, de sorte que l'opérateur à l'origine de la rupture n'est pas incité à améliorer la qualité de son service. Il fait ensuite valoir la difficulté de mise en œuvre de l'information des voyageurs, du fait de la liberté qui leur est laissée de choisir l'entreprise avec laquelle ils poursuivent leur trajet, ainsi que la complexité de la transmission des données entre opérateurs et distributeurs, en l'absence de cadre structuré dédié.

Le groupe SNCF insiste par ailleurs sur le risque d'incompatibilité du dispositif avec le projet de révision du règlement (UE) 2021/782 présenté le 13 mai 2026 (COM(2026) 233). Il observe que le droit institué par le Sénat est sensiblement plus large que celui envisagé au niveau européen : alors que la proposition de la Commission ouvre au voyageur la faculté de monter à bord du prochain service des seules entreprises ferroviaires dont les prestations sont couvertes par le billet unique, sous réserve de la disponibilité des places, et maintient la responsabilité sur l'opérateur dont la défaillance est à l'origine de la correspondance manquée, l'article L. 2151-6 autorise la montée à bord de tout train de toute entreprise assurant le même trajet et exclut toute compensation financière entre opérateurs.

Le groupe SNCF estime par ailleurs que le dispositif se heurte à des objections de nature constitutionnelle. Il soutient qu'en mettant à la charge d'une entreprise ferroviaire la réparation d'un dommage qui ne lui est pas imputable, sans action récursoire contre l'opérateur défaillant, l'article L. 2151-6 institue un régime de responsabilité du fait d'autrui qui ne serait ni proportionné ni en rapport avec l'objectif de protection des voyageurs, en méconnaissance de l'article 4 de la Déclaration de 1789 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure souscrit à l'objectif de l'article 9 – garantir l'effectivité des droits des voyageurs ferroviaires quel que soit le canal de distribution de leur titre – et a salué la création par le Sénat d'un droit à la poursuite du voyage au bénéfice du voyageur en rupture de correspondance ayant acheté son trajet entre plusieurs entreprises ferroviaires en une seule transaction commerciale. Elle a toutefois estimé que ce droit nouveau devait être défini avec davantage de rigueur juridique et assorti des modalités opérationnelles, financières et de contrôle sans lesquelles il resterait largement théorique. Elle a en conséquence présenté un ensemble d'amendements précisant et consolidant le dispositif, que la commission a adoptés :

– l'amendement **CD685** introduit la notion de billet combiné – titre représentant des contrats de transport distincts portant sur des services ferroviaires successifs achetés dans le cadre d'une seule transaction commerciale –, qui circonscrit avec précision le champ du droit à la poursuite du voyage et le distingue du billet direct au sens du règlement (UE) 2021/782, et précise que la poursuite du voyage est gratuite pour le voyageur et assurée dans les meilleurs délais ;

– l'amendement **CD686** substitue à la règle, posée par le Sénat, d'une absence de toute compensation financière entre entreprises ferroviaires un cadre d'accords de coopération définissant les conditions opérationnelles et financières de la garantie – pouvant aller jusqu'à l'absence de compensation –, complété par un filet réglementaire (un décret, pris après consultation de l'Autorité de régulation des transports, fixant les conditions applicables à défaut d'accord) et par une compétence de règlement des différends confiée à l'ART ;

– l'amendement **CD687** crée un article L. 2151-8 du code des transports étendant aux titulaires d'un billet combiné l'ensemble des droits – assistance, remboursement, indemnisation et traitement des plaintes – que le règlement (UE) 2021/782 réserve aujourd'hui aux seuls titulaires d'un billet direct, mettant fin à une différence de traitement injustifiée du point de vue du voyageur et pénalisante pour les nouveaux entrants ;

– l'amendement **CD688** confie aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) le contrôle du respect du droit à la poursuite du voyage et la sanction des manquements, par une amende administrative pouvant atteindre 15 000 euros pour une personne morale ;

– l'amendement **CD683** unifie le régime de transmission des données nécessaires à la mise en œuvre de ces droits, en étendant au billet combiné l'obligation générale de communication prévue à l'article L. 2151-5 et en supprimant, par coordination, l'article L. 2151-7 institué par le Sénat, devenu redondant ;

– l'amendement **CD684** procède à une modification rédactionnelle.

La commission a en outre adopté l'amendement **CD162** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), qui précise que les données transmises en application de l'article ne peuvent être utilisées ou valorisées à des fins commerciales autres que celles strictement nécessaires à l'exécution du service de transport et à l'information des voyageurs. La rapporteure avait émis un avis défavorable, estimant ce principe déjà intégralement garanti par le principe de limitation des finalités posé à l'article 5 du règlement général sur la protection des données – qui prohibe tout traitement pour des finalités incompatibles avec celles ayant présidé à la collecte –, et rappelant que le décret d'application est au surplus soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

*
* *

Article 9 bis
Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux

Adopté par la commission avec modifications

Introduit par le Sénat à l'initiative de MM. Jacques Fernique, Franck Dhersin, Olivier Jacquin et Pierre Jean Rochette, corapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, l'article 9 *bis* procède à une réforme du cadre juridique des services numériques multimodaux (SNM) issu de la loi d'orientation des mobilités. Il rééquilibre, d'une part, les relations entre les SNM tiers et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et ouvre, d'autre part, un droit d'accès des opérateurs de services librement organisés (SLO) aux plateformes de distribution commercialisant de tels services, qui contraindra notamment SNCF Connect à vendre les titres des concurrents de SNCF Voyageurs. L'article prévoit une entrée en vigueur différée au 31 décembre 2027 de ses deux dispositions, dans l'attente notamment de la stabilisation du cadre européen – la Commission européenne ayant, postérieurement à la lecture sénatoriale, présenté le 13 mai 2026 ses propositions de règlements sur la billettique multimodale. La commission a renforcé la portée de l'ouverture de la distribution – en rétablissant l'exhaustivité des titres distribuables par les SNM, en garantissant un accès effectif des autorités organisatrices et des agences de voyages à la distribution des SLO et en renvoyant la rémunération des distributeurs à la liberté contractuelle – tout en reportant au 1er janvier 2030, par cohérence avec le paquet européen présenté le 13 mai 2026, l'entrée en vigueur de l'obligation faite à SNCF Connect de commercialiser les titres des opérateurs concurrents.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CADRE NATIONAL DES SERVICES NUMÉRIQUES MULTIMODAUX ISSU DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

L'ouverture des données de transport vise à favoriser le développement de services d'information multimodale aux usagers, mais également le développement de services de billettique multimodale permettant l'achat ou la réservation, par une plateforme, de services de différents modes de transport. Pour favoriser le développement de telles applications, la loi a précisé les modalités de fourniture des services de vente ou de réservation de services de transport et de stationnement.

Dans ce contexte, l'article L. 2121-13-1 du code des transports, issu de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 prise en application du nouveau pacte ferroviaire, fait obligation aux autorités organisatrices de transport ferroviaire

de voyageurs de garantir un accès non discriminatoire des entreprises ferroviaires, des autres autorités organisatrices et des agences de voyages à la distribution des titres de transport ferroviaire des services publics qu'elles organisent, les conditions d'accès étant fixées par des accords de distribution. Les attributaires du contrat de service public de transport ferroviaire peuvent en outre assurer eux-mêmes la distribution. Il est par ailleurs précisé que les modalités financières de ces accords de distribution doivent être non discriminatoires.

Par ailleurs, l'article 28 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a doté la France d'un cadre juridique propre à la distribution multimodale des titres de transport, codifié aux articles L. 1115-10 à L. 1115-12 du code des transports. Cette initiative se distingue du volet, antérieur et d'origine européenne, relatif à l'ouverture des données de mobilité : l'information multimodale relève en effet de la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 et de son règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017, transposés et précisés par les articles 25 et 27 de la même loi (articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du code des transports). En matière de distribution et de vente de titres, en revanche, la France a légiféré par anticipation sur toute initiative européenne, aucun instrument de l'Union européenne n'imposant à ce jour l'ouverture des plateformes de distribution.

Le service numérique multimodal (SNM) y est défini comme un service numérique permettant la vente de services de mobilité, de stationnement ou de services fournis par une centrale de réservation (article L. 1115-10 du code des transports). Son développement repose sur l'accès du fournisseur aux services numériques de vente (SNV) des services dont il souhaite assurer la distribution. La notion de « vente » recouvre deux prestations distinctes : d'une part, la délivrance des produits tarifaires de ces services, en appliquant leurs conditions d'utilisation, de tarification et de réservation ; d'autre part, sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice compétente ou du fournisseur du service, la revente desdits services au prix qu'il fixe ainsi que la vente de ses propres produits tarifaires. Dans le premier cas, le SNM agit en pratique comme un commissionnaire, sans fixer le prix ; dans le second, il revend pour son propre compte.

Un SNM peut être un acteur privé (par exemple SNCF Connect, Trainline ou Kombo) comme une personne publique (l'article L. 1115-12 prévoit en effet que les autorités organisatrices de la mobilité peuvent fournir un SNM). Les SNM sont en revanche tous tenus de respecter un ensemble d'obligations (article L. 1115-10 du code des transports) :

– lorsqu'il propose la vente des services d'une AOM, le SNM doit proposer la vente de l'ensemble des services, pour chacune des catégories de services dont il assure la vente, que l'autorité compétente organise ou au développement desquels elle contribue, et il sélectionne de façon non discriminatoire les autres services dont il assure la vente ;

– lorsqu'il propose à la vente certains services librement organisés (SLO) ou des services de partage de véhicules ou de cycles, pour chacune des catégories de services dont il assure la vente et pour le territoire qu'il couvre, le SNM soit sélectionner de façon non discriminatoire les services proposés ; cette obligation ne s'applique toutefois pas au service numérique multimodal dont le fournisseur, directement ou par l'intermédiaire d'une société qu'il contrôle, est aussi l'opérateur de l'ensemble des services dont il assure la vente ;

– le SNM doit transmettre aux gestionnaires des services dont il assure la vente et, le cas échéant, à la collectivité territoriale compétente, l'ensemble des données nécessaires à la connaissance statistique des déplacements effectués, au service après-vente des produits tarifaires vendus et à la lutte contre la fraude, y compris les données d'identification du client collectées ;

– le SNM doit mettre en place un processus d'achat assurant l'information sur le service, la simplicité d'utilisation et la qualité du service numérique multimodal pour l'usager ;

– le SNM doit présenter les solutions de déplacement proposées de manière claire et insusceptible d'induire l'usager en erreur et garantir que les critères utilisés pour la sélection et le classement de ces solutions sont appliqués de façon non discriminatoire à tous les services et ne se fondent sur aucun autre élément directement ou indirectement lié à un accord commercial entre le fournisseur du service numérique multimodal et les gestionnaires des services.

L'activité du fournisseur de SNM repose sur un droit d'accès au service numérique de vente du gestionnaire, c'est-à-dire à son inventaire de distribution (tel le portail d'accès aux offres – PAO – exploité par SNCF Voyageurs). Le service numérique de vente constitue une infrastructure technique billettique, comprenant des éléments tels que, notamment, un référentiel d'offre billettique, un moteur de vente, ou encore un dispositif de paiement. Pour définir les modalités d'exercice de ce droit d'accès, les relations entre le SNM et les gestionnaires des services sont régies par des contrats conclus dans des conditions raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées (article L. 1115-10) ; les gestionnaires fournissent au SNM une interface d'accès à leur service numérique de vente et peuvent demander une compensation financière, raisonnable et proportionnée, des dépenses encourues pour la fourniture de cette interface. Les AOM peuvent par ailleurs fournir elles-mêmes un SNM (article L. 1115-12) et l'Autorité de régulation des transports (ART) est compétente pour le règlement des différends relatifs à l'application de ces dispositions.

De manière particulière, les gestionnaires disposant eux-mêmes d'un service numérique de vente et délivrant par ce biais des produits tarifaires ou des réservations de services peuvent de droit effectuer la délivrance (et non la revente) :

– des services organisés par les autorités organisatrices de la mobilité ainsi que des services de stationnement des autorités organisatrices, des collectivités et de leurs groupements ;

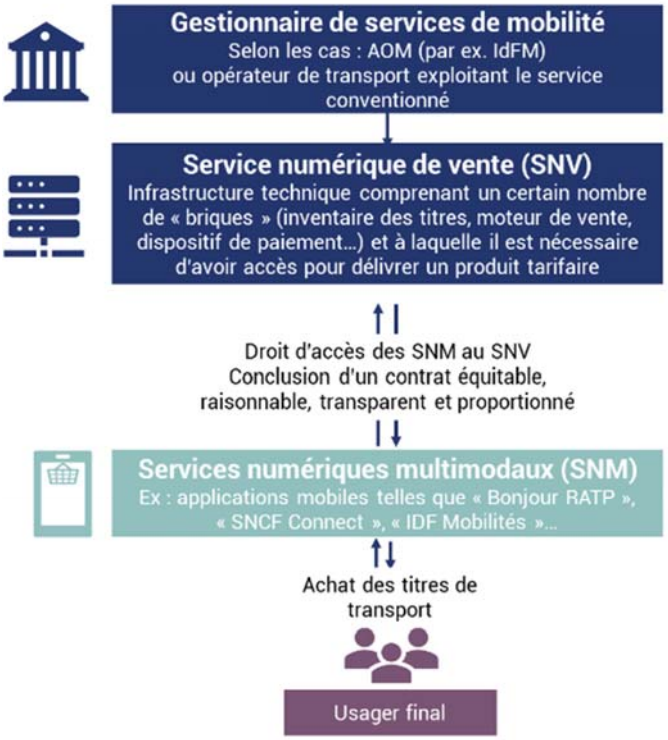
– des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national organisés par l'État ;

– des services librement organisés et d'autres services réguliers de transport public, lorsqu'ils sont situés sur le ressort territorial d'une région ou lorsque le point d'origine et la destination finale sont distants de moins de 100 kilomètres et situés sur le ressort territorial de deux régions limitrophes ;

– des services de partage de véhicules, cycles et engins permettant le déplacement de personnes ;

– des services de transport fournis par les centrales de réservation relevant du transport public particulier de personnes.

LA DISTRIBUTION NUMÉRIQUE DES SERVICES DE MOBILITÉ



Source : Autorité de régulation des transports (ART), décision n° 2026-014 du 18 février 2026 portant règlement du différend opposant SNCF Connect à Île-de-France Mobilités relatif au contrat Pack V0.

Enfin, la LOM a confié à l'Autorité de régulation des transports (ART) la mission de veiller au bon fonctionnement du secteur de la distribution numérique des titres de transport, en s'assurant notamment du maintien de conditions équitables et transparentes entre les acteurs. À cet effet, l'article L. 1263-5 du code des transports l'a dotée d'un pouvoir de règlement de différends par lequel, saisie par les parties ayant intérêt à agir et sous le contrôle du juge judiciaire, elle exerce une fonction de régulation, orientée vers la sauvegarde de l'ordre public économique, au bénéfice, *in fine*, des usagers.

Billettique des transports franciliens et Autorité de régulation des transports (ART)

Par deux décisions du 18 février 2026 (n° 2026-013 et n° 2026-014), rendues en règlement de différends sur le fondement des articles L. 1115-10 et L. 1115-11 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports a tranché les litiges opposant deux fournisseurs de services numériques multimodaux (SNM) tiers – la société RATP Smart Systems, éditrice de l'application « Bonjour RATP » (décision n° 2026-013), et la société SNCF Connect (décision n° 2026-014) – à Île-de-France Mobilités (IdFM), autorité organisatrice de la mobilité. Les deux décisions font suite à une décision de mesures conservatoires du 31 juillet 2025 (n° 2025-066).

Qualifiant les applications « IDF Mobilités », « Bonjour RATP » et « SNCF Connect » de services numériques multimodaux au sens de la LOM, l'Autorité a estimé que plusieurs clauses des contrats de distribution imposés par IdFM créaient des dysfonctionnements au détriment des plateformes tierces et, partant, des usagers. Elle a prononcé à l'encontre d'IdFM trois séries d'injonctions :

– élargissement de la gamme de titres disponibles sur les applications mobiles : IdFM doit permettre aux SNM tiers de délivrer l'intégralité des produits tarifaires disponibles sur ses propres canaux numériques, le Navigo Liberté + dématérialisé – jusqu'alors réservé à l'application « IDF Mobilités » – devant ainsi pouvoir être vendu par les applications tierces et la souscription des titres non encore dématérialisés (Navigo Annuel, forfaits Imagine R) devant aussi pouvoir s'effectuer par les sites internet des SNM ;

– facilitation des combinaisons de titres et simplification du parcours d'achat : IdFM doit permettre aux SNM de proposer le règlement, en un seul paiement, de paniers d'achat associant des titres de différents services de mobilité, dans une logique de trajet « de bout en bout » ;

– rémunération des SNM pour leur contribution à la qualité de la distribution : les plateformes ne pouvant modifier les prix ni dégager de marge, IdFM doit les rémunérer pour leur prestation de délivrance des titres, l'Autorité retenant que les SNM, en accroissant la visibilité de l'offre, contribuent à la qualité de la distribution et au report modal.

S'agissant enfin de la dématérialisation dans l'écosystème Apple – dont le fonctionnement impose le stockage des titres dans le porte-cartes « Wallet » –, l'Autorité a qualifié le Wallet de service numérique multimodal et enjoint conjointement à IdFM et à la société Apple, d'une part, d'éviter qu'une application ne soit « désintermédiée » (perte de la relation avec l'usager une fois le titre stocké dans le Wallet), d'autre part, d'assurer un traitement équitable entre les différents parcours d'achat, que l'usager achète son titre par une application ou directement dans le Wallet.

IdFM, qui évalue le surcoût de l'obligation de rémunération à plusieurs dizaines de millions d'euros et conteste son principe, a formé un appel des deux décisions devant la Cour d'appel de Paris.

Sources : Autorité de régulation des transports, décision n° 2026-014 du 18 février 2026 portant règlement du différend opposant SNCF Connect à Île-de-France Mobilités relatif au contrat Pack V0 et décision n° 2026-013 du 18 février 2026 portant règlement du différend opposant RATP Smart Systems à Île-de-France Mobilités relatif au contrat Pack V0.

Comme l'a rappelé le rapporteur du Sénat en séance, l'intention du législateur de 2019 était d'éviter l'émergence d'un « Booking des transports », c'est-à-dire d'un intermédiaire dominant captant la valeur de la distribution au détriment des opérateurs et des collectivités. Or, sept ans après, les premiers constats dressés par la mission d'information sur la billettique du Sénat sont ceux d'un objectif manqué : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné va conduire les régions (pour les TER) et l'État (pour les TET) à reprendre la gestion d'une partie de l'inventaire de l'offre aujourd'hui concentré dans le portail d'accès aux offres (PAO) géré par SNCF Voyageurs, au risque d'une fragmentation des systèmes ; l'« archipellisation » de la billettique des AOM locales, aux formats non interopérables, complique le développement de tout SNM intégrant l'offre de plusieurs autorités ; enfin, les relations entre les collectivités et SNCF Connect sont marquées par des tensions sur les coûts techniques et les commissions, plusieurs régions envisageant de créer leurs propres plateformes.

B. UN CADRE EUROPÉEN LIMITÉ À L'INFORMATION MULTIMODALE ET DES PROPOSITIONS À VENIR EN MATIÈRE DE RÉGULATION DE LA BILLETTIQUE

La directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 sur les systèmes de transport intelligents (STI) – révisée par la directive (UE) 2023/2661 du 22 novembre 2023, dont la transposition était attendue au plus tard le 21 décembre 2025 – et son règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 dit « MMTIS » – modifié par le règlement délégué (UE) 2024/490 du 29 novembre 2023 – organisent la mise à disposition, par les points d'accès nationaux, des données nécessaires aux services d'information sur les déplacements multimodaux.

Si la révision de 2024 a notamment étendu ces obligations aux données dynamiques et à la description des produits tarifaires, ce cadre demeure circonscrit à l'information et à l'ouverture des données : il ne crée aucune obligation en matière de distribution de titres. Surtout, la réglementation européenne n'impose pas, en l'état, l'ouverture des plateformes constituées par les opérateurs historiques à leurs concurrents. Toutefois, présenté le 13 mai 2026, le paquet « billettique et droits des passagers » de la Commission se compose de trois volets : un texte relatif à la distribution des titres ferroviaires (*Rail Ticketing*), centré sur le ferroviaire, qui vise à garantir l'accès des plateformes de distribution à l'offre des opérateurs et à imposer des obligations particulières aux plateformes détenues par les opérateurs historiques incontournables ; un texte relatif aux services numériques de mobilité multimodale (*Multimodal Booking*), qui encadre les relations entre plateformes

multimodales et opérateurs de transport (conditions d'accès, neutralité d'affichage, partage de données) ; enfin, une modification du règlement (UE) 2021/782 du 29 avril 2021 sur les droits des voyageurs ferroviaires, étendant les garanties applicables aux trajets multiopérateurs achetés dans le cadre d'une transaction unique (« billet unique »), notamment en matière de correspondance, de réacheminement et d'indemnisation.

Le premier de ces volets – la proposition de règlement relatif à la billetterie ferroviaire – fixe de nouvelles obligations incombant aux prestataires de services ferroviaires et à certains prestataires de services de billetterie en ligne (article 1er). Son champ d'application s'étend aux services ferroviaires, à l'exclusion notamment des services de métro et de tramway, des services à finalité historique ou touristique et des réseaux autonomes urbains et suburbains (article 2). Le texte se distingue par une définition large du « prestataire de services ferroviaires », laquelle englobe non seulement l'entreprise ferroviaire, mais aussi l'autorité compétente responsable d'un contrat de service public ainsi que toute autre entité juridique exploitant ou organisant des services de transport ferroviaire de voyageurs (article 3).

La proposition repose sur deux obligations nouvelles distinctes :

– une obligation de partage (article 4) qui impose à tout prestataire de services ferroviaires de conclure, avec un prestataire de services de billetterie en ligne qui en fait la demande, un accord commercial portant sur la fourniture de contenu en vue de l'affichage, de la redirection automatique, de la revente ou de la distribution de ses produits ferroviaires ;

– une obligation d'hébergement (article 5), plus exigeante, pèse sur les seuls « prestataires indispensables de services de billetterie ferroviaire en ligne », c'est-à-dire ceux qui sont verticalement intégrés à une entreprise ferroviaire désignée comme ayant une présence significative sur le marché. Ces prestataires doivent, à la demande d'un prestataire de services ferroviaires, conclure un accord commercial pour l'affichage, la redirection automatique, la revente ou la distribution de ses produits, pour les services exploités dans l'État membre où l'entreprise intégrée détient une présence significative ou dont l'origine ou la destination se trouve. Surtout, et indépendamment de toute demande, ils sont tenus – au plus tard douze mois après l'entrée en vigueur du règlement – d'afficher et d'inclure dans leurs résultats de recherche l'ensemble des services ferroviaires disponibles, sur la base des informations accessibles par les points d'accès nationaux. Cette obligation d'affichage contraint la plateforme de l'opérateur historique à donner à voir l'offre de ses concurrents.

Le critère déclenchant l'obligation d'hébergement repose sur la notion de présence significative sur le marché (article 7) : une entreprise ferroviaire est ainsi désignée lorsqu'elle assure au moins 50 % des services de transport ferroviaire de voyageurs d'un État membre, exprimés en passagers-kilomètres. La Commission procède à la désignation par acte d'exécution, dans un délai de six mois, et publie une liste tenue à jour des entreprises concernées, la désignation pouvant être levée

si la part de marché demeure inférieure à 50 % pendant une année ininterrompue. Selon l'analyse même de la Commission, seuls les opérateurs publics historiques atteignent aujourd'hui ce seuil.

Ces deux obligations sont assorties d'un encadrement des relations contractuelles selon des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires (article 6). Les prestataires de services ferroviaires ne peuvent imposer de conditions déloyales, doivent mettre à disposition l'ensemble du contenu et des données en temps réel, autoriser la combinaison de leurs produits – y compris avec ceux d'autres opérateurs, sous réserve du respect des temps de correspondance minimaux – et permettre la vente de cette combinaison sous la forme d'un billet unique. Réciproquement, ils peuvent exiger du demandeur le respect de conditions techniques et financières raisonnables.

Enfin, la proposition impose par ailleurs un horizon de réservation : les titres doivent être mis à la vente au moins cinq mois avant l'exploitation du service, dès lors que celui-ci figure dans l'horaire de service (article 8).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté l'amendement COM-156 des corapporteurs de la mission d'information sur la billettique, MM. Jacques Fernique, Franck Dhersin, Olivier Jacquin et Pierre Jean Rochette, qui apporte cinq séries d'ajustements au régime des articles L. 1115-10 et L. 1115-11 du code des transports.

En premier lieu, le ***a)* du 2° du I** (alinéa 14) recentre la vente de droit par un SNM prévu à l'article L. 1115-11 du code des transports aux seuls titres fournis par une AOM pour un usage occasionnel du service de transport : sont exclus du périmètre des produits tarifaires qu'un SNM tiers peut vendre de droit les abonnements d'une validité strictement supérieure à une semaine et les produits reposant sur une facturation *a posteriori* d'une fréquence inférieure ou égale à un mois. Les voyageurs réguliers identifiant généralement leur AOM, qui met systématiquement à leur disposition un SNM propre dont elle supporte les coûts, le Sénat a estimé qu'il n'apparaît pas opportun d'autoriser des tiers à vendre ces titres, les commissions prélevées constituant une perte de recettes pour l'offre de transport. Corrélativement, le ***a)* du 1° du I** (alinéas 3 à 7) modifie l'article L. 1115-10 pour que l'obligation d'exhaustivité du SNM porte uniquement sur l'ensemble des services « *que l'autorité compétente lui autorise de vendre* ». Cette disposition répond directement à la décision de l'ART du 18 février 2026 précitée, afin de permettre à IdFM de ne pas ouvrir à la vente sur l'ensemble des SNM le forfait Navigo Liberté +.

En deuxième lieu, le ***c)* du 1° du I** (alinéa 10) introduit à l'article L. 1115-10 du code des transports un III *bis* qui permet au gestionnaire des services, c'est-à-dire à l'AOM, de ne pas rémunérer le fournisseur d'un SNM délivrant ses produits

tarifaires lorsque le gain économique apporté est jugé nul ou négligeable – par exemple lorsque le SNM tiers propose exactement la même offre, sur un périmètre géographique identique, que le SNM de l'AOM. Parallèlement, le ***b)* du 1° du I** complète le même article pour prévoir que le contrat prévoyant les modalités techniques et financières entre le fournisseur du SNM et le gestionnaire de chacun des services présente des conditions raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées, notamment « *en matière de rémunération du fournisseur de service numérique multimodal* ». Cette disposition répond directement à la décision de l'ART du 18 février 2026 précitée, afin de permettre à IdFM de ne pas rémunérer les SNM délivrant pour son compte des titres de transport.

Sur ce point, l'Autorité estime que le principe d'une rémunération des SNM est de nature à sécuriser un modèle économique viable pour les plateformes et s'interroge sur la faculté accordée de dispense lorsque le gain économique apporté est « *nul ou négligeable* » : elle estime que cette notion est trop incertaine et pourrait se concilier difficilement avec le cadre européen, qui encadre les relations entre opérateurs et distributeurs autour de conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires y compris en matière de rémunération, et créer un précédent délicat au regard du droit de la concurrence.

En troisième lieu, le ***c)* du 1° du I** introduit à l'article L. 1115-10 du code des transports un III *ter* (alinéa 11) qui vise à faciliter la coopération entre AOM : un SNM fourni par une AOM, un syndicat mixte mentionné à l'article L. 1231-10 ou une personne privée agissant pour leur compte peut, à sa demande, vendre les services d'une autre AOM dans des conditions contractuelles libres, le cas échéant sans rémunération. Le droit actuel ne semble toutefois pas s'opposer à la conclusion de tel contrat.

En quatrième lieu, le ***c)* du 1° du I** introduit à l'article L. 1115-10 du code des transports un III *quater* (alinéa 12) qui ouvre de droit la vente des services librement organisés ferroviaires (article L. 2121-12) et routiers (articles L. 3111-17 et L. 3421-2), ainsi que les services maritimes faisant l'objet d'obligations de service public (article L. 5431-2), aux SNM dont le fournisseur est une agence de voyages (article L. 211-1 du code du tourisme) ou une AOM justifiant de garanties équivalentes à celles exigées des agences de voyages (article L. 211-18 du même code), afin de concilier l'ouverture de la distribution et le maintien de garanties élevées pour les voyageurs. Corrélativement, le ***a)* du 1° du I** modifie l'article L. 1115-10 pour que l'obligation de sélection non discriminatoire des services par le SNM s'impose aussi à cette catégorie de vente (alinéa 5). Il s'agit ainsi de mettre un terme à la restriction de vente des SLO auparavant applicable (moins de 100 kilomètres et situés sur le ressort territorial de deux régions limitrophes) et de permettre à toute AOM aux garanties suffisantes d'en assurer la commercialisation de droit.

En dernier lieu – disposition la plus structurante, le ***a)* du 1° du I** (alinéas 6 et 7) crée un droit d'accès des opérateurs concurrents aux plateformes commercialisant des services librement organisés (nouveau 2° *bis* du II de l'article

L. 1115-10) : lorsqu'un SNM assure la vente d'un SLO, le gestionnaire d'un SLO ferroviaire ou routier sur un itinéraire identique ou similaire peut de droit obtenir la commercialisation de ses produits tarifaires par ce SNM, dans des conditions raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées, notamment en matière de rémunération. Cette obligation ne s'applique pas au SNM dont le fournisseur est directement l'opérateur de l'ensemble des services dont il assure la vente. Selon les auteurs de l'amendement, cette disposition devrait obliger un SNM commercialisant, par exemple, un service de train à grande vitesse sur un axe, à vendre l'ensemble de l'offre ferroviaire à grande vitesse sur cet axe ainsi que l'offre de transport collectif routier des opérateurs qui lui en font la demande, en échange d'une rémunération – soit, concrètement, l'ouverture de SNCF Connect aux titres des concurrents de SNCF Voyageurs.

Interrogé par la rapporteure, le groupe SNCF soutient que l'obligation de commercialiser, dès le 1er janvier 2028, les offres librement organisées de l'ensemble des opérateurs concurrents qui le demandent reviendrait à lui imposer de vendre les services de ses principaux concurrents avant même que le règlement européen sur la billetterie ferroviaire (*Rail Ticketing Regulation*) n'ait imposé de telles obligations à ces derniers dans leur pays respectif. Il propose en cohérence de reporter l'entrée en vigueur de la disposition à 2030, date à partir de laquelle le futur règlement européen est censé entrer en vigueur.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a d'abord rejeté trois amendements tendant à revenir sur le droit d'accès aux plateformes : l'amendement n° 272 de M. Stéphane Sautarel (REP) et l'amendement n° 134 de M. Daniel Fargeot (UC), supprimant la disposition, ainsi que l'amendement n° 96 de M. Jean-Baptiste Lemoyne (RDPI), qui restreignait notamment la faculté de non-rémunération des SNM. Leurs auteurs ont fait valoir que l'obligation faite à SNCF Connect de vendre les titres des concurrents directs de SNCF Voyageurs sur la grande vitesse n'est imposée par aucune législation européenne – dénonçant une « transposition par anticipation » génératrice d'insécurité juridique –, qu'elle fragiliserait le financement du système ferroviaire, les résultats de la grande vitesse alimentant en premier lieu le fonds de concours finançant la régénération du réseau, et qu'elle souffrirait d'une absence de réciprocité, un opérateur italien ou espagnol pouvant exiger la vente de ses billets sur SNCF Connect sans obligation équivalente dans son pays d'origine.

Le rapporteur a souligné le risque, à défaut d'intervention du législateur, de voir émerger un « Booking des transports » captant la valeur ajoutée au profit de plateformes établies hors de France. Le Gouvernement s'est déclaré également favorable à l'ouverture de SNCF Connect à la vente des titres des nouveaux opérateurs, tout en jugeant nécessaire une entrée en vigueur différée, d'une part, pour stabiliser le cadre européen et, d'autre part, pour des raisons techniques, l'ouverture supposant que SNCF Voyageurs reconstitue un canal de vente directe

autonome pour ses offres librement organisées (Inoui, Ouigo, Eurostar) afin de maintenir la relation client. Le Sénat a en conséquence adopté :

– un amendement de précision n° 140 des corapporteurs de la mission d'information sur la billettique (avis favorable de la commission, sagesse du Gouvernement) ;

– un amendement n° 106 de M. Franck Dhersin (UC), qui au ***c)* du 1° du I** insère un III *quater* à l'article L. 1115-10 (alinéa 12) : le fournisseur d'un service proposant une solution de dématérialisation et de stockage de titres de transport dont l'usage est nécessaire pour assurer ces fonctionnalités sur certains terminaux peut vendre directement, dans son interface de stockage, des titres de transport, à la condition de ne pas être rémunéré à cet effet, sans que cette possibilité puisse être regardée comme portant atteinte au caractère raisonnable, équitable, transparent et proportionné des contrats conclus entre l'AOM et les fournisseurs de SNM. Cette disposition répond directement à la décision de l'ART du 18 février 2026 précitée, afin de sécuriser la disponibilité du passe Navigo dématérialisé sur les terminaux Apple. La plupart des acteurs auditionnés (en particulier le groupe RATP et le groupe SNCF) ont souligné que si la possibilité ouverte à un service de type « Wallet » de vendre directement des titres en agissant comme un SNM permettrait de faciliter la vente de titres aux usagers, elle créerait toutefois une concurrence au détriment des SNM et favoriserait un transfert de la valeur de la distribution vers des opérateurs extra-européens, au prix d'un risque de perte de souveraineté ;

– un amendement n° 254 de M. Jean-Baptiste Lemoyne (RDPI) qui reportait au 1er janvier 2029 l'entrée en vigueur des deux dispositions les plus structurantes, modifié par le sous-amendement n° 290 du rapporteur fixant cette date au 31 décembre 2027 (avis de sagesse du Gouvernement). Sont ainsi différés par le **II du présent article** : le droit d'accès des opérateurs de SLO aux plateformes (2° *bis* du II de l'article L. 1115-10) et l'ouverture de droit de la vente des SLO aux SNM, agences de voyages ou AOM (3° *bis* du I de l'article L. 1115-11). Le rapporteur a présenté ce délai comme laissant « *largement le temps aux opérateurs de s'organiser* », pour une mise en œuvre effective au 1er janvier 2028.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure soutient l'objectif de l'article 9 *bis* – faire des services numériques multimodaux le vecteur d'une distribution ouverte et intégrée des titres de transport, au service du report modal et de la liberté de choix de l'usager – et a estimé que plusieurs des restrictions introduites par le Sénat en limitaient indûment la portée. Elle a en conséquence présenté un ensemble d'amendements destinés à garantir l'effet utile de l'ouverture, que la commission a adoptés :

– l'amendement **CD689** rétablit l'obligation d'exhaustivité pesant sur les services numériques multimodaux, en supprimant deux restrictions du texte sénatorial qui permettaient aux autorités organisatrices de soustraire certains de leurs produits tarifaires à la distribution par les plateformes tierces et excluaient du

périmètre de la vente de droit les abonnements de plus d'une semaine et les titres à facturation différée, c'est-à-dire les principaux titres des voyageurs réguliers ;

– l'amendement **CD690** ouvre un droit d'accès effectif des fournisseurs publics de services numériques multimodaux – autorités organisatrices de la mobilité et syndicats mixtes – et des agences de voyages à la distribution des services librement organisés : il substitue au critère géographique, jusqu'alors inopérant, un critère tenant à la qualité du distributeur, supprime l'exigence de garanties équivalentes à celles des agences de voyages, inadaptée aux acteurs publics, et rend ces dispositions immédiatement applicables ;

– l'amendement **CD691** étend le droit des opérateurs de services librement organisés à être distribués par les plateformes : substituant au critère de l'« *itinéraire identique ou similaire* » celui de la desserte du territoire national, il garantit à tout opérateur – y compris l'exploitant d'une liaison sans équivalent au catalogue de la plateforme – un accès effectif et non discriminatoire à la distribution ;

– l'amendement **CD692**, identique à l'amendement **CD413** de M. Timothée Houssin (RN), supprime la faculté reconnue à l'autorité organisatrice de ne pas rémunérer le distributeur tiers lorsqu'elle estime « *nul ou négligeable* » l'apport économique de ce dernier, afin que l'existence et le niveau d'une éventuelle commission relèvent de la liberté contractuelle. La rapporteure a relevé que cette faculté, reposant sur un critère subjectif, déséquilibrait la relation de distribution et risquait de détourner les plateformes de la commercialisation des titres conventionnés ;

– l'amendement rédactionnel **CD693** complète cet ensemble.

La commission a également adopté l'amendement **CD58** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), qui impose aux fournisseurs de services numériques multimodaux de présenter aux utilisateurs, lorsqu'elles sont disponibles, les informations relatives aux services de vélo – stationnements sécurisés, vélos en libre-service et location – permettant l'accès aux points de départ et d'arrivée des itinéraires proposés, dans la limite des données rendues disponibles au titre du règlement délégué (UE) 2017/1926.

Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques – l'amendement **CD262** de Mme Nathalie Coggia (EPR) et l'amendement **CD585** de M. Vincent Thiébaut (HOR) – reportant du 31 décembre 2027 au 1er janvier 2030 l'entrée en vigueur de l'obligation, pour les plateformes de distribution, et au premier chef pour SNCF Connect, de commercialiser les titres des opérateurs de services librement organisés concurrents. Leurs auteurs ont fait valoir la nécessité d'attendre la stabilisation du cadre européen – la Commission européenne ayant présenté, le 13 mai 2026, un paquet de trois règlements poursuivant le même objectif d'ouverture des plateformes dominantes –, afin d'éviter une divergence entre le droit national et le futur règlement, des

développements techniques susceptibles de devoir être repris, et l'application anticipée à l'opérateur national d'une obligation que ses homologues européens n'assument pas encore, faute de réciprocité. La rapporteure s'en est remise à la sagesse de la commission : si ce report retarde l'effectivité de l'ouverture qu'elle a par ailleurs cherché à renforcer, elle a admis l'intérêt d'une mise en cohérence du calendrier national avec celui du paquet européen, dont l'entrée en application n'est pas attendue avant 2030.

*

* *

Article 9 ter
Harmonisation de la définition de certaines catégories tarifaires entre les autorités organisatrices de la mobilité

Adopté par la commission avec modifications

Introduit par le Sénat à l'initiative de MM. Jacques Fernique (GEST), Franck Dhersin (UC), Olivier Jacquin (SER) et Pierre Jean Rochette (LIRT), corapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, l'article 9 *ter* prévoit la définition, par voie réglementaire, des formats numériques que devront respecter les données issues des interfaces des services numériques de vente des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), afin d'assurer leur interopérabilité. Il constitue le volet technique et opérationnel du bloc « billettique » introduit par le Sénat à l'article 9 *bis*. La commission a adopté un amendement précisant que les formats numériques interopérables garantissent que les titres dématérialisés émis par les AOM ne peuvent faire l'objet d'une cession à titre onéreux, d'une revente ou d'une commercialisation par un service numérique tiers.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CADRE JURIDIQUE DE LA BILLETTIQUE MULTIMODALE QUI REPOSE SUR L'ACCÈS AUX SERVICES NUMÉRIQUES DE VENTE

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a organisé, aux articles L. 1115-10 à L. 1115-12 du code des transports, le développement des services numériques multimodaux (SNM), dont la fonctionnalité billettique repose sur l'accès aux services numériques de vente (SNV) des gestionnaires de services de mobilité : l'article L. 1115-11 du code des transports impose ainsi aux gestionnaires de mettre en place une interface permettant l'accès au SNV par les SNM. En matière de mise à disposition des données de mobilité, les articles L. 1115-1 à L. 1115-5 du code des transports, pris pour l'application du règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 concernant la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements

multimodaux, dit « règlement MMTIS » (*Multimodal Travel Information Services*), organisent par ailleurs l'ouverture des données nécessaires à l'information du voyageur par le point d'accès national.

Aux termes de l'article L. 1115-1 du code des transports, les détenteurs et les utilisateurs des données permettant la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux mettent à jour et rendent accessibles et réutilisables les données statiques, historiques observées et dynamiques concernant les déplacements et la circulation. Ces données – qui recouvrent notamment la topologie des réseaux, la localisation et l'accessibilité des points d'arrêt, les horaires, les produits tarifaires appréhendés comme données d'information, ainsi que les temps de passage en temps réel, les taux d'occupation ou les perturbations – sont publiées par l'intermédiaire d'un point d'accès national unique. En application de l'article D. 1115-1 du code des transports, ce point d'accès national est le site « transport.data.gouv.fr ». Leur publication s'effectue selon des formats normalisés rendus obligatoires par le règlement et précisés par des profils nationaux. Le respect de ces obligations par les détenteurs et les utilisateurs de données est contrôlé par l'Autorité de régulation des transports (article L. 1115-5 du code des transports), le cas échéant à la demande des autorités organisatrices ou des associations de consommateurs agréées.

Ces dispositifs juridiques visent toutefois la seule mise à disposition, en *open data*, des données d'information du voyageur destinées à alimenter les services d'information multimodale. Ils n'emportent ni l'interopérabilité des systèmes billettiques eux-mêmes, ni l'harmonisation des formats des données issues des interfaces des services de vente des autorités organisatrices : aucune disposition n'impose en effet aux autorités organisatrices de la mobilité de respecter des formats communs en la matière, chacune ayant développé son propre système billettique selon des choix techniques qui lui sont propres.

B. UNE FRAGMENTATION CROISSANTE DES SYSTÈMES BILLETTIQUES

Les travaux de la mission d'information sur la billettique ont mis en évidence deux dynamiques convergentes qui aggravent cette hétérogénéité.

D'une part, l'ouverture progressive à la concurrence du transport ferroviaire conventionné de voyageurs va fragmenter l'inventaire de l'offre. Actuellement, l'ensemble des trains opérés par SNCF Voyageurs – TER, trains d'équilibre du territoire (TET) et TGV – sont accessibles à toute personne souhaitant vendre des billets par la connexion à un inventaire unique, le portail d'accès aux offres (PAO), service numérique de vente géré par SNCF Voyageurs. Or l'ouverture à la concurrence va conduire les régions, pour l'offre TER, et l'État, pour l'offre TET, à reprendre la main sur la gestion d'une partie de cet inventaire : alors qu'il n'existait qu'un seul inventaire ferroviaire conventionné, ce processus engendrera une multiplication des systèmes susceptible de nuire considérablement à la fluidité des parcours d'achat pour les usagers. D'autre part, le nombre élevé d'AOM locales conduit à une « archipellisation » de la billettique dans les transports urbains : faute

d'un cadre harmonisé dans lequel s'inscrire, les AOM ont développé des systèmes billettiques reposant le plus souvent sur des formats de données très diversifiés et non interopérables.

Cette situation complexifie considérablement le développement de tout service numérique multimodal intégrant l'offre tarifaire de plusieurs autorités organisatrices – c'est-à-dire précisément l'objectif poursuivi par la LOM et renforcé par l'article 9 *bis* du présent projet de loi.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a inséré le présent article en adoptant l'amendement COM-38 des corapporteurs MM. Jacques Fernique (GEST), Franck Dhersin (UC), Olivier Jacquin (SER) et Pierre Jean Rochette (LIRT) de la mission d'information sur la billettique, avec l'avis favorable du rapporteur. Il complète la section 3 du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports – relative aux services d'information et de billettique multimodales – par un article L. 1115- 12-1 prévoyant que les formats numériques que doivent respecter les données issues des interfaces des services numériques de vente de l'État en tant qu'AOM, des AOM locales, des AOM régionales, d'Île-de-France Mobilités et de l'AOM des territoires lyonnais sont définis par voie réglementaire, afin d'assurer leur interopérabilité.

Aucun amendement n'a été déposé sur cet article en séance publique.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure soutient l'article 9 *ter*, volet technique et opérationnel du bloc « billettique » introduit par le Sénat, qui confère une base légale à la définition, par voie réglementaire, de formats numériques interopérables pour les données issues des interfaces des services numériques de vente des autorités organisatrices, afin de remédier à la fragmentation croissante des systèmes billettiques.

La commission a en outre adopté, contre l'avis de la rapporteure, l'amendement **CD297** de M. Bérenger Cernon (LFI-NFP), qui prévoit que les formats numériques interopérables garantissent que les titres de transport dématérialisés émis par les autorités organisatrices de la mobilité ne peuvent faire l'objet d'une cession à titre onéreux, d'une revente ou d'une commercialisation par l'intermédiaire d'un service numérique tiers ou d'un portefeuille numérique, et réaffirme que les autorités organisatrices demeurent seules compétentes pour définir les conditions de transfert ou de cession des titres qu'elles émettent.

La rapporteure a émis un avis défavorable pour deux séries de motifs. D'une part, elle a relevé une erreur de nature : un standard de format de données, simple spécification technique régissant la structure et l'échange des données de billettique, ne peut, par construction, « *garantir* » l'absence d'une pratique commerciale, la

mesure confondant une norme d'interopérabilité avec une règle de fond sur l'usage des titres. D'autre part, elle a souligné que l'objectif poursuivi est déjà atteint par le droit en vigueur : les autorités organisatrices fixent souverainement, dans leurs conditions générales de vente, les conditions d'utilisation, de transfert et de cession de leurs titres ; la revente par un service numérique tiers n'est possible, en application du 2° du I de l'article L. 1115-10 du code des transports, que sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice ; et la revente de titres de transport à un prix supérieur à leur prix d'acquisition est prohibée, la quasi-totalité des titres dématérialisés étant au surplus nominatifs et incessibles.

La commission a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel (**CD694** de la rapporteure).

*

* *

Article 9 quater

Définition de standards numériques interopérables de données issues des services numériques de vente des autorités organisatrices de la mobilité

Adopté par la commission avec modifications

Introduit par le Sénat à l'initiative de MM. Jacques Fernique (GEST), Franck Dhersin (UC), Olivier Jacquin (SER) et Pierre Jean Rochette (LIRT), corapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, l'article 9 *quater* prévoit la définition, par décret pris après avis de Régions de France et du Groupement des autorités responsables de transport (GART), des critères d'âge ou autres que devront respecter les catégories tarifaires « enfants », « jeunes », « seniors », « étudiants », « apprentis » et « stagiaires », lorsque les autorités organisatrices de la mobilité choisissent d'en proposer. L'article vise ainsi à rendre les gammes tarifaires lisibles et combinables entre réseaux, sans porter atteinte à la liberté tarifaire des autorités organisatrices. La commission a adopté l'article modifié par deux amendements rédactionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

La définition de la politique tarifaire des services de transport public relève de chaque autorité organisatrice pour les services qu'elle organise : autorités organisatrices de la mobilité locales (article L. 1231-1 du code des transports), régions en leur qualité d'AOM régionales (article L. 1231-3), l'État en sa qualité d'AOM des services ferroviaires de voyageurs d'intérêt national (article L. 2121-1), Île-de-France Mobilités (article L. 1241-1) et l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (article L. 1243-6). Cette liberté tarifaire, expression de la libre administration des collectivités territoriales, ne connaît que des encadrements

ponctuels, au premier rang desquels la tarification sociale obligatoire prévue à l'article L. 1113-1 du code des transports, qui garantit aux personnes dont les ressources sont inférieures au plafond de la complémentaire santé solidaire (10 421 euros par an pour une personne seule depuis avril 2026) une réduction d'au moins 50 % du prix des titres ou une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager.

En revanche, aucune disposition n'harmonise les critères par lesquels les autorités organisatrices définissent leurs catégories tarifaires commerciales – réductions « enfants », « jeunes », « seniors » ou liées au statut d'étudiant, d'apprenti ou de stagiaire –, chacune fixant librement les bornes d'âge et les conditions d'éligibilité applicables sur son réseau. Les travaux de la mission d'information sur la billettique du Sénat ont mis en évidence que le caractère éclaté du paysage des AOM locales est responsable d'une forme d'« archipellisation » de la billettique des transports urbains et ferroviaires conventionnés, source de complexité pour le développement de services numériques multimodaux (SNM) intégrant l'offre de plusieurs autorités – que la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a pourtant entendu encourager, dans l'intérêt de l'usager et afin de fluidifier l'expérience des voyageurs.

La diversité, voire l'hétérogénéité, des catégories tarifaires définies par les AOM alimente cette complexité, en particulier s'agissant des catégories d'âge : d'une autorité à l'autre, un usager n'est pas considéré comme « jeune » ou « âgé » au même âge. Comme l'a résumé M. Olivier Jacquin en séance publique au Sénat, « *actuellement, on n'est pas jeune ou retraité au même âge selon que l'on voyage en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou dans les Hauts-de-France, ce qui est assez difficile à comprendre pour nos concitoyens* ». Ce défaut d'harmonisation rend difficile le développement de tarifications combinées dans le cadre des services numériques multimodaux : un titre associant plusieurs réseaux ne peut aisément appliquer une réduction « jeune » lorsque la définition de cette catégorie varie d'un segment du trajet à l'autre. Ainsi, pour la borne « jeune », l'âge plafond s'étage de 25 ans (Pass ZOU ! Études, région Sud) à 26 ans (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Grand Est, Occitanie liO), 27 ans (carte Avantage Jeune) et même 28 ans (Pass Jeune Grenzenlos du Grand Est).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a inséré le présent article en adoptant l'amendement COM-126 des corapporteurs MM. Jacques Fernique (GEST), Franck Dhersin (UC), Olivier Jacquin (SER) et Pierre Jean Rochette (LIRT) de la mission d'information sur la billettique, avec l'avis favorable du rapporteur. Il insère, après la section 1 du chapitre unique du titre III du livre II de la première partie du code des transports, une section 1 *bis* intitulée « *Dispositions relatives à l'harmonisation de certaines catégories tarifaires* », composée d'un article L. 1231-6 prévoyant qu'un décret, pris après avis de l'association Régions de France et du Groupement des autorités responsables de transport, définit le critère d'âge que doivent respecter les

catégories tarifaires des enfants, des jeunes et des seniors, ainsi que les critères que doivent respecter les catégories tarifaires relatives aux étudiants, apprentis et stagiaires, appliquées, « *le cas échéant* », par les autorités organisatrices de la mobilité dans le cadre des services de transport qu'elles proposent.

La portée du dispositif est ainsi doublement circonscrite, dans le respect de la liberté tarifaire des autorités organisatrices : d'une part, l'harmonisation porte sur les critères de définition des catégories – qui est « jeune », « senior », « étudiant » , et non sur les niveaux de tarifs ou de réductions, qui demeurent librement fixés par chaque autorité ; d'autre part, les autorités organisatrices ne sont nullement tenues de proposer de telles catégories tarifaires – seules celles qui font le choix d'en instituer devront se conformer aux critères harmonisés. Cette construction, combinée à la consultation préalable des deux associations représentatives des autorités organisatrices, paraît de nature à prévenir toute difficulté au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Aucun amendement n'a été adopté sur cet article en séance publique.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La rapporteure est favorable au maintien de l'article 9 *quater*, qui habilite le pouvoir réglementaire à harmoniser, après avis de l'association Régions de France et du Groupement des autorités responsables de transport, les critères de définition des catégories tarifaires « enfants », « jeunes », « seniors », « étudiants », « apprentis » et « stagiaires » que les autorités organisatrices choisissent, le cas échéant, de proposer. Elle a relevé que ce dispositif, en portant sur les seuls critères de définition de ces catégories – et non sur les niveaux de tarifs ou de réductions –, et en ne s'imposant qu'aux autorités qui font le choix d'instituer de telles catégories, concilie l'objectif de lisibilité et d'harmonisation des gammes tarifaires entre réseaux avec le respect de la liberté tarifaire des autorités organisatrices.

La commission a adopté deux amendements rédactionnels (**CD695** et **CD696** de la rapporteure).

*

* *

Article 10

Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10, dans sa version initiale, permet au gestionnaire d'infrastructure de prévoir, dans le document de référence du réseau (DRR), des mesures incitant les entreprises ferroviaires à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire.

En commission, le Sénat a élargi ce dispositif. Outre une clarification rédactionnelle et l'extension du dispositif au fret ferroviaire, il a créé une procédure organisant, en cas de difficulté économique persistante d'une desserte d'aménagement du territoire assurée en service librement organisé, l'information de la région ou de l'État, susceptible de conduire à un conventionnement. Il a porté de trois à cinq ans la durée du cycle tarifaire des redevances d'infrastructure. Enfin il a ouvert au gestionnaire d'infrastructure la faculté de retirer des capacités à un opérateur à l'origine de perturbations significatives des circulations.

En séance publique, le Sénat a rendu obligatoires les mesures incitatives du DRR, jusqu'alors facultatives. Il a aménagé le régime des redevances au bénéfice des dessertes d'aménagement du territoire assurées en service librement organisé, inscrit dans la loi la notion de desserte structurante assortie de garanties de maintien, permis la prise en compte de l'aménagement du territoire dans les accords-cadres sous avis conforme de l'Autorité de régulation des transports et prévu un régime transitoire échelonnant le passage au cycle tarifaire de cinq ans.

La commission est revenue à un cycle tarifaire de trois ans et a rendu obligatoire la modulation des redevances d'infrastructure au bénéfice des dessertes d'aménagement du territoire. Elle a supprimé les dispositions par lesquelles le Sénat avait confié au gestionnaire d'infrastructure un rôle d'organisateur des dessertes et repris l'inscription dans la loi de la notion de desserte structurante, la garantie de non-dégradation de ces dessertes étant transférée au DRR et étendue à l'ensemble des dessertes d'aménagement du territoire. Elle a rattaché la réservation de capacités à leur bénéfice aux orientations stratégiques de l'État, sous avis conforme de l'Autorité de régulation des transports. Elle a enfin supprimé la faculté, ouverte par le Sénat au gestionnaire, de retirer les capacités attribuées à un opérateur défaillant.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TARIFICATION DE L'USAGE DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

La tarification de l'infrastructure ferroviaire obéit à un cadre fixé par le droit de l'Union européenne que la France a décliné en droit national en recourant à la faculté de majoration des redevances.

1. Le cadre européen repose sur le coût directement imputable et autorise des majorations dérogatoires

En droit de l'Union européenne, la tarification de l'infrastructure ferroviaire est régie par les **articles 31** et **32 de la directive** 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un **espace ferroviaire unique européen** (1).

L'**article 31** pose le principe selon lequel les redevances d'utilisation de l'infrastructure sont, en règle générale, égales au **coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire**, c'est-à-dire au coût marginal engendré par la circulation des trains.

Par dérogation, l'**article 32** autorise le gestionnaire d'infrastructure à percevoir des **majorations** destinées à couvrir tout ou partie de ses coûts fixes, à la condition qu'elles soient assises sur des **segments de marché identifiés** selon leur capacité contributive et que le niveau de redevance n'exclue pas l'utilisation des infrastructures par des segments ne pouvant acquitter que le coût directement imputable. Ces majorations doivent être inversement proportionnelles à l'élasticité-prix de la demande : les segments les moins sensibles au prix contribuant le plus. Elles ne sauraient rendre l'activité non rentable pour une entreprise ferroviaire efficacement gérée.

Il en résulte un principe de tarification constitué de **redevances qui visent à faire payer à l'utilisateur du réseau le coût direct qu'il fait supporter au gestionnaire d'infrastructure** et de **majorations** qui peuvent être perçues uniquement « *si le marché s'y prête* » et qui visent à recouvrer les coûts fixes supportés par le gestionnaire. Ces majorations doivent être soutenables par les entreprises ferroviaires actives sur le segment de marché où elles sont appliquées.

(1) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Le cadre européen sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et la fixation des redevances ferroviaires

La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 précitée répartit les compétences en matière de tarification entre l'État membre et le gestionnaire d'infrastructure. Il appartient à l'État membre d'établir le cadre de tarification et les règles de tarification, dans le respect de l'indépendance de gestion du gestionnaire (article 29 et article 4). En vertu de l'article 4, le gestionnaire « *est responsable de son organisation, de sa gestion et de son contrôle interne* » dans les limites de ce cadre, et l'article 7 *bis* lui garantit une indépendance organisationnelle et décisionnelle dans l'exercice des fonctions essentielles, lesquelles comprennent la tarification de l'infrastructure, c'est-à-dire la détermination et la perception des redevances. Au sein du cadre ainsi défini, c'est le gestionnaire d'infrastructure qui détermine et perçoit la redevance (article 29).

La Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de cette répartition. Elle juge que, pour que l'indépendance de gestion soit garantie, le gestionnaire d'infrastructure doit bénéficier, dans le cadre défini par l'État membre, d'une **marge de manœuvre dans la détermination du montant des redevance**s, afin de pouvoir en faire usage comme instrument de gestion. Ne serait ainsi pas conforme à cette exigence une réglementation nationale qui limiterait le rôle du gestionnaire au seul calcul des redevances par application d'une formule fixée à l'avance [(1)].

Il résulte de ce cadre que **le législateur et l'État définissent les principes et les objectifs de la tarification**, au nombre desquels la prise en compte de l'aménagement du territoire, **sans pouvoir se substituer au gestionnaire d'infrastructure pour la fixation des redevances ni le priver de la marge de manœuvre qu'implique son indépendance de gestion**.

2. La France a décliné ce cadre en recourant à la faculté de majoration

En droit interne, les principes de fixation des redevances ferroviaires sont posés à **l'article L. 2111-25 du code des transports** et précisés par **le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure**.

L'article L. 2111-25 dispose que le calcul des redevances d'infrastructure tient notamment compte du **coût de l'infrastructure**, de la **situation du marché des transports**, des **caractéristiques de l'offre et de la demande**, des **impératifs d'utilisation optimale du réseau** et de **l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale**.

Ce calcul intègre également la nécessité de tenir les engagements de desserte à grande vitesse pris par l'État auprès des collectivités territoriales qui ont participé au financement des lignes à grande vitesse et de permettre **le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire**, ainsi que, lorsque le marché s'y prête, la soutenabilité des redevances pour le segment considéré.

(1) CJUE, 28 février 2013, Commission c/ Espagne, C-483/10 ; 9 septembre 2021, LatRailNet, C-144/20 ; 22 mai 2025, ÖBB-Infrastruktur et WESTbahn, C-538/23.

La France a également fait le choix de recourir **au système dérogatoire ouvert par l'article 32 de la directive précitée**, en **majorant** les péages au-delà de la seule compensation des coûts marginaux afin de tendre vers une couverture du coût complet du réseau par les redevances plutôt que par la subvention publique.

L'**architecture tarifaire**, réformée pour le cycle 2024-2026, repose sur **deux étages** décrits par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable [(1)] : chaque circulation acquitte au minimum **le coût qui lui est directement imputable**, la **couverture des coûts fixes** étant ensuite assurée, pour les services conventionnés, par une part forfaitaire (tarification dite binomiale) et, pour les services librement organisés (SLO), par une majoration kilométrique modulée selon la capacité contributive de chaque segment de marché (logique de Ramsey-Boiteux). Le transport de fret, dont la capacité contributive est limitée, n'acquitte pas de majoration.

Les ressources tarifaires de SNCF Réseau, prévues à l'article L. 2111-24 du code des transports, se répartissent ainsi entre plusieurs composantes :

– les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable, au premier rang desquelles la **redevance de circulation** acquittée par l'entreprise ferroviaire, à laquelle s'ajoute une redevance au titre de l'alimentation électrique de traction ;

– la redevance d'accès, part forfaitaire acquittée par l'État, et en Île-de-France par Île-de-France Mobilités, pour les services conventionnés ;

– la **redevance de marché**, majoration destinée à couvrir les coûts fixes du gestionnaire pour les services en libre organisation ;

– des redevances particulières finançant, sur certains tronçons, des investissements spécifiques.

Ce cadre tarifaire s'inscrit dans une logique pluriannuelle. L'article L. 2111-25 du code des transports prévoit que les principes et montants des redevances sont fixés pour une **période de trois ans**, applicable à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau ou de son actualisation [(2)]. En amont, les grands paramètres financiers et tarifaires sont arrêtés dans **le contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau** sur le fondement de l'article L. 2111-10 du même code, qui détermine notamment les principes appliqués à la détermination de la tarification et l'évolution prévisionnelle des redevances. Ce contrat constitue ainsi le cadre financier de référence dans lequel s'inscrit toute évolution de la tarification.

---

(1) Inspection générale des finances et inspection générale de l'environnement et du développement durable, Tarification et financement du réseau ferré national, n° 2023-M-088-06 et n° 015252-01, février 2024 (ci-après « rapport IGF-IGEDD »).

(2) Le rapport IGF-IGEDD précité recommande d'allonger ce cycle de trois à cinq ans, évolution qui suppose une modification de l'article L. 2111-25 du code des transports.

Le projet d'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau

Le contrat de performance est le contrat pluriannuel que SNCF Réseau conclut avec l'État en application de **l'article L. 2111-10 du code des transports**, introduit par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire [(1)]. Conclu pour une durée de dix ans et actualisé tous les trois ans, il a été signé pour la première fois le 20 avril 2017 pour la période 2017-2026. Il fixe à SNCF Réseau ses objectifs de performance, de qualité et de sécurité, ses orientations d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau, ainsi que sa trajectoire financière. À ce titre, il détermine notamment les principes appliqués à la détermination de la tarification de l'infrastructure et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation. L'article L. 2111-25 du code des transports prévoit que la tarification pluriannuelle des redevances s'applique à compter de l'horaire de service suivant l'entrée en vigueur du contrat de performance ou de son actualisation. Le contrat constitue donc le cadre financier de référence dans lequel s'inscrivent les évolutions tarifaires, y compris les baisses de péages en faveur des dessertes d'aménagement du territoire, dont l'incidence sur les recettes du gestionnaire doit être appréciée au regard de cette trajectoire.

Le contrat actuellement applicable couvre la période 2021-2030. Son actualisation, attendue pour la période 2024-2033, a été engagée dès la fin de l'année 2023 mais n'avait pu aboutir. Le projet d'actualisation a été présenté au conseil d'administration de SNCF Réseau le 19 mai 2026, puis mis en consultation des entreprises ferroviaires et des autorités organisatrices à compter du 1er juin 2026.

Issu du consensus dégagé par la conférence « Ambition France Transports », le projet d'actualisation s'articule autour de **quatre priorités**. Il prévoit **une hausse de 50 % des investissements de régénération et de modernisation à compter de 2028**, pour atteindre 4,5 milliards d'euros par an, ce montant supplémentaire de 1,5 milliard d'euros étant indexé sur l'inflation, ainsi **qu'une augmentation du trafic de 25 % à l'échéance du contrat**. Sur le plan financier, il fixe **un objectif de réduction de l'endettement de 25 % à la fin du contrat** et un **renforcement du *cash-flow* libre de 550 millions d'euros d'ici 2030**. Cette exigence de redressement financier conditionne la marge de manœuvre tarifaire de SNCF Réseau. Le projet prévoit également de **poursuivre et de renforcer la politique d'accords-cadres** afin de donner aux entreprises ferroviaires davantage de visibilité sur les sillons disponibles, et de systématiser les plans d'exploitation de référence à un horizon de quatre à cinq ans.

Conformément à l'article L. 2111-10, le projet d'actualisation est soumis pour avis motivé à l'Autorité de régulation des transports. L'Autorité disposera de trois mois pour rendre son avis, le contrat devant ensuite être transmis au Parlement en vue d'une signature à l'automne 2026.

Le projet de contrat n'étant pas encore signé à ce stade, ses orientations sont susceptibles d'évoluer à l'issue de la consultation et de l'avis de l'ART ; les éléments figurant dans cet encadré sont donnés sous cette réserve.

3. Les péages ferroviaires français comptent parmi les plus élevés en Europe

Le montant des redevances perçues par le gestionnaire d'infrastructure a fortement progressé : de 900 millions d'euros en 1997, lors de la création de Réseau

(1) Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

ferré de France, il atteint 7,2 milliards d'euros en 2024. Cette progression procède de l'objectif de couverture du coût complet du réseau assigné à SNCF Réseau par le contrat de performance 2021-2030, qui conduit à un taux de couverture prévisionnel de 86 % en 2030 et s'est traduit, pour le cycle tarifaire 2024-2026, par une hausse des barèmes supérieure à l'inflation au titre du rattrapage des coûts complets [(1)].

Cet objectif fait peser une contrainte forte sur les SLO de voyageurs. Selon le rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité, les redevances représentaient en moyenne **40 % des recettes** des SLO en 2019, la **redevance de marché pouvant excéder 90 % du péage total sur certaines lignes**, telle la liaison Paris-Lyon en heure d'hyperpointe. La dynamique de ces redevances a parfois été marquée : le prix kilométrique de marché de l'axe Paris-Lyon a augmenté de 80 % entre 2018 et 2024.

Ce modèle place la France au premier rang européen pour le niveau des péages. Selon le rapport annuel de suivi du marché publié par IRG-Rail en mars 2025, les péages applicables aux SLO atteignaient en France un niveau de l'ordre de 21 euros par train-kilomètre, contre 7,5 euros en Espagne, 7,2 euros en Allemagne, 5,5 euros en Italie et 3,5 euros au Royaume-Uni. Rapporté au passager-kilomètre, l'écart se réduit du fait de l'emport élevé des trains français, mais la France demeure le pays où les péages sont les plus lourds, avec un niveau deux fois supérieur à la moyenne européenne.

B. LE DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU TIENT PARTIELLEMENT COMPTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PAR L'OUTIL TARIFAIRE

L'article L. 2122-5 du code des transports charge le gestionnaire d'infrastructure assurant la fonction de répartition des capacités de publier chaque année un **document de référence du réseau** (DRR). Cet article transpose l'obligation prévue à l'article 27 de la directive 2012/34/UE précitée d'établissement d'un document de référence du réseau par le gestionnaire d'infrastructure.

Ce document décrit les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires, les tarifs des prestations offertes, les règles de répartition des capacités ainsi que les informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau. Le DRR est ainsi le support par lequel les principes posés par la loi et le contrat de performance sont traduits, de manière opérationnelle et opposable, en montants de redevances et en règles d'attribution des sillons.

---

(1) Rapport IGF-IGEDD précité. La comparaison européenne s'appuie sur les données d'IRG-Rail et le poids des redevances dans les recettes des services librement organisés sur le bilan annuel du marché ferroviaire de l'Autorité de régulation des transports (données 2019). L'Autorité a confirmé l'ordre de grandeur de ce niveau dans son avis de février 2026 sur le projet de document de référence du réseau pour les horaires de service 2027 à 2029.

C'est dans le DRR que se concrétisent les choix de tarification pour chaque cycle. Le 11 décembre 2025, SNCF Réseau a publié un nouveau projet de DRR pour l'horaire de service 2027, fixant les principes et montants des redevances applicables ainsi que leurs modalités d'évolution sur le cycle tarifaire 2027-2029.

Conformément à l'article L. 2111-25 du code des transports qui impose à SNCF Réseau de tenir compte, dans la tarification des trains à grande vitesse (TAGV) des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire (1), ce document comporte **plusieurs mesures en faveur de l'aménagement du territoire** :

– **la création d'un segment tarifaire spécifique, dit segment de marché « F », pour les dessertes dites « intersecteurs domestiques** » ne desservant pas Paris intra-muros, assorti d'une baisse de tarification par rapport au segment tarifaire supérieur, dit segment « E ». Comparativement à celle du segment « E », la redevance de marché du segment « F » est abaissée de **2 %** pour l'horaire de service 2027, de **3 %** pour l'horaire de service 2028 et de **9 %** pour l'horaire de service 2029 ;

– l'introduction d'une réduction progressive de la redevance de marché afin d'inciter les trains à grande vitesse passant par Paris à desservir vingt-sept gares situées sur des lignes à grande vitesse ou à proximité, labellisées « aménagement du territoire » (2). Pour l'horaire de service 2027, la redevance de marché est réduite de 1 % sur les sillons avec deux arrêts dits d'aménagement du territoire et de 2 % sur les sillons avec trois arrêts d'aménagement du territoire ou plus ;

GARES DITES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Angoulême	Dole	Montbard
Arras	Futuroscope	Montélimar
Avignon Ville	Laval	Orange
Belfort Montbéliard TGV	Le Creusot TGV	Poitiers
Besançon Franche Comté TGV	Le Mans	Saint Pierre des Corps
Besançon Viotte	Les Laumes Alésia	TGV Haute Picardie
Champagne-Ardenne TGV	Lorraine TGV	Valence
Châtellerault	Mâcon Loché TGV	Valence TGV
Dijon	Meuse TGV	Vendôme Villiers sur Loire

Source : SNCF Réseau, DRR – horaire de service 2027, V3

– le maintien de l'absence de redevance de marché applicable aux TAGV sur les sections de **ligne classique labellisées « aménagement du territoire »** (3).

---

(1) Introduit par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 sur le nouveau pacte ferroviaire.

(2) Les gares sont labellisées « aménagement du territoire » eu égard à trois critères socio-économiques (population, revenu médian, aménités touristiques) et à un critère relatif à l'utilisation du réseau (nombre d'arrêts de TAGV dans la gare).

(3) Projet de document de référence du réseau pour l'horaire de service 2027, publié par SNCF Réseau le 11 décembre 2025.

L'Autorité de régulation des transports (ART), qui rend un avis conforme sur le DRR, l'a validé pour les horaires de service de 2027 à 2029 (1). L'Autorité y relève que « *les mesures en faveur des dessertes d'aménagement du territoire applicables aux TAGV* (…) *envoient aux entreprises ferroviaires un signal-prix de nature à les inciter à intégrer dans leur offre de transport des origines-destinations généralement moins attractives sur le plan économique,* ***ce qui contribue à un maillage plus fin du territoire*** » (2). Selon l'ART, l'impact de ces mesures sur les recettes de SNCF Réseau en 2029 devrait être de l'ordre de **45 millions d'euros**. Elle recommande « *de poursuivre et pérenniser cette politique de réduction tarifaire en vue du cycle tarifaire 2030-2032 pour favoriser le maintien et le développement des dessertes en faveur de l'aménagement du territoire et renforcer l'utilisation optimale du réseau, conformément aux objectifs fixés par le législateur* » (3).

Le DRR est également le vecteur de la répartition des capacités, notamment au moyen des **accords-cadres** prévus à l'article L. 2122-6 du code des transports. Ces contrats pluriannuels, par lesquels SNCF Réseau s'engage à attribuer une capacité minimale à un demandeur, sont encadrés en droit de l'Union par l'article 42 de la directive 2012/34/UE précitée. Ce cadre est appelé à évoluer avec le règlement (UE) 2026/1184 relatif à l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire, dont l'article 33 régit les accords-cadres.

C. LES EFFETS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, engagée pour les services conventionnés par la voie des appels d'offres des autorités organisatrices et, pour les services à grande vitesse, par l'accès ouvert (*open access*) permis aux opérateurs alternatifs depuis décembre 2020, modifie en profondeur l'organisation d'ensemble dans laquelle s'inscrivait jusqu'alors la desserte ferroviaire des territoires. Les travaux de la conférence « Ambition France Transports », dont l'atelier n° 3 était consacré aux infrastructures et services ferroviaires de voyageurs, ont spécifiquement porté sur les conséquences de cette évolution pour l'aménagement du territoire.

1. L'ouverture à la concurrence modifie le modèle historique de financement croisé des dessertes d'aménagement du territoire

Le modèle antérieur reposait sur une péréquation interne à l'opérateur historique. SNCF Voyageurs dégageait, sur les liaisons les plus rentables telles que Paris-Lyon, des marges qui finançaient les dessertes les moins rentables, un tiers des SLO de l'opérateur seraient déficitaires, et qui abondaient le fonds de concours

(1) ART, avis n°2026-010 du 10 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029.

(2) Idem, p. 32.

(3) Idem.

versé à SNCF Réseau pour l'entretien du réseau [1]. L'Autorité de régulation des transports a d'ailleurs relevé, lors de son audition par l'atelier n° 3 précité, que les péages acquittés au titre des SLO couvrent plus de 100 % des coûts qui leur sont attribuables.

L'arrivée de nouveaux opérateurs sur les liaisons à grande vitesse est susceptible de bouleverser cet équilibre. En se positionnant prioritairement sur les liaisons rentables, les nouveaux entrants pourraient réduire les marges dégagées par l'opérateur historique sur ces axes – le prix du billet sur la liaison Paris-Lyon a diminué de 10 % entre 2022 et 2025 – sans toutefois contribuer au fonds de concours ni assurer la desserte des territoires les moins fréquentés selon SNCF Voyageurs [2]. Cette dernière conteste, depuis plusieurs années, le caractère selon elle discriminatoire d'une règle qui lui laisse la charge des dessertes les moins rentables et de l'abondement du fonds de concours sans l'imposer à ses concurrents.

Ce diagnostic appelle toutefois à être nuancé. D'une part, la contraction de l'offre dans les gares les moins fréquentées est antérieure à l'arrivée des nouveaux entrants : depuis 2015, la fréquence de l'offre à grande vitesse en gare a diminué de près de 12 % en moyenne, et de 19 % dans les petites gares [3]. D'autre part, l'exemple italien montre que l'ouverture à la concurrence peut s'accompagner d'un accroissement des dessertes, le nombre de gares desservies y étant passé de 40 à 113 depuis 2012. Les nouveaux entrants auditionnés ont pour leur part souligné la fragilité des financements privés et recommandé de laisser le marché se développer avant toute modification des règles d'accès aux services librement organisés établies par la loi.

2. Le maintien des dessertes d'aménagement du territoire mobilise la modulation tarifaire et le conventionnement

Le maintien des dessertes d'aménagement du territoire repose sur deux leviers complémentaires. **Le premier, tarifaire,** mis en œuvre dans le document de référence du réseau et décrit précédemment, atteint toutefois ses limites dans un contexte concurrentiel : l'atelier n° 3 de la conférence « Ambition France Transports » a ainsi écarté la piste d'une modulation des péages à vocation de péréquation. Le niveau des péages étant déjà parmi les plus élevés d'Europe, leur hausse sur les lignes rentables dissuaderait la concurrence selon l'Autorité de régulation des transports, et une baisse non compensée pèserait sur SNCF Réseau ou sur les finances publiques [4].

Le second levier réside dans le **conventionnement** des dessertes par les autorités organisatrices. À côté des services librement organisés, les services publics conventionnés permettent à une autorité organisatrice d'imposer des obligations de

(1) Rapport de la conférence « Ambition France Transports », rapport de l'atelier n° 3, p. 21-22.

(2) Idem.

(3) Idem.

(4) Idem, p. 23.

service public et d'en compenser le coût : les régions pour les services d'intérêt régional [1] et l'État pour les services d'intérêt national, dont les trains d'équilibre du territoire de type « Intercités ». Le rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité, comme le rapport de l'atelier n° 3, relèvent que le droit en vigueur permet déjà un **conventionnement supplétif destiné à maintenir une desserte sur un segment non rentable**, sur le modèle de la convention conclue entre la région Bretagne et SNCF Voyageurs pour la période 2024-2033.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 10, dans sa version initiale, modifie l'article L. 2122-5 du code des transports relatif au document de référence du réseau. Il permet au gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, à savoir SNCF Réseau mais également les autres gestionnaires du réseau ferroviaire, de proposer, dans le DRR, des **mesures incitatives** pour la prise en compte des enjeux **d'aménagement du territoire** par les entreprises ferroviaires.

Parmi les mesures incitatives qui pourraient être mises en œuvre ou renforcées, l'étude d'impact cite notamment : « *une **baisse des tarifs** pour encourager le développement de liaisons à grande vitesse ne passant pas par Paris, une **diminution des péages** pour les entreprises ferroviaires desservant des gares dites d'aménagement du territoire sur lignes à grande vitesse, une **diminution des péages** des services voyageurs librement organisés sur lignes classiques* » [2].

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, notamment à l'initiative de son rapporteur, M. Didier Mandelli, a substantiellement étendu et enrichi le dispositif de l'article 10 qui vise à concilier l'ouverture à la concurrence et l'aménagement du territoire.

1. La commission a élargi et conforté le dispositif initial en faveur de l'aménagement du territoire

Un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-216) clarifie que c'est bien le **document de référence du réseau**, et non le gestionnaire d'infrastructure, qui prend en compte les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet.

La commission a également adopté un amendement du groupe socialiste, écologiste et républicain (COM-71), avec l'avis favorable du rapporteur, afin de

(1) Article L. 2121-3 du code des transports.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 117.

préciser que le dispositif prévu en faveur de l'aménagement du territoire concerne à la fois le transport ferroviaire de voyageurs et le fret ferroviaire (**4°**).

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-217 qui complète la section 3 du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code des transports d'un nouvel article L. 2121-12-1 (**2°**). Cet article prévoit, dans le cadre d'un service librement organisé, une nouvelle procédure en cas de difficulté économique persistante rencontrée par une entreprise ferroviaire dans l'exploitation d'une desserte pertinente pour l'aménagement du territoire. Si la desserte est d'intérêt régional, l'entreprise en informe la région qui peut alors envisager de mettre en place un conventionnement au titre de l'article L. 2121-4-2 du code des transports. Si la desserte est d'intérêt national, l'entreprise en informe l'État qui peut, de la même manière, envisager un conventionnement au titre de l'article L. 2121-1-1 du même code.

2. Un allongement de la durée du cycle tarifaire des redevances de 3 ans à 5 ans

La commission a adopté l'amendement COM-215 du rapporteur pour allonger à cinq ans, au lieu de trois, le cycle tarifaire des redevances ferroviaires à compter de 2030. Il modifie à cet effet l'article L. 2111-25 du code des transports (***a*** du **1°**) qui dispose actuellement que « *les principes et montants des redevances sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans* ».

Cette modification traduit dans la loi une recommandation formulée dans le rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité qui incite le législateur à allonger le cycle tarifaire à cinq ans [(1)]. Selon le rapport des inspections, « *la comparaison internationale montre qu'un cycle tarifaire de cinq ans, contre trois ans aujourd'hui, est une cible atteignable qui permettrait de donner de la visibilité aux entreprises ferroviaires* ».

3. L'ouverture de la faculté pour le gestionnaire d'infrastructure de retirer des capacités ferroviaires à un opérateur défaillant

La commission a également adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement COM-157 proposé par les co-rapporteurs de la mission d'information du Sénat sur la billettique dans les transports.

Cet amendement créé un nouvel article L. 2122-4-1 A au sein du code des transports (**3°**) qui ouvre la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure de retirer des capacités ferroviaires, autrement dit des sillons, à un opérateur qui serait à l'origine de perturbations des circulations qui engendreraient l'une des deux conséquences suivantes :

---

(1) Recommandation n° 3 du rapport.

– une perturbation « *significative, durable et régulière* » des circulations opérées par les autres opérateurs ;

– une prise en charge régulière de voyageurs et en nombre « *disproportionné* » par ces mêmes autres opérateurs par rapport aux « *capacités résiduelles de leur matériel roulant* ». Cette condition résulte notamment de la prise en compte de la création de l'article L. 2151-6 du code des transports par l'article 9 du présent projet de loi (*cf.* commentaire d'article de l'article 9).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques n° 1 de Mme Marie-Claire Carrère-Gée (LR) et n° 203 de M. Olivier Jacquin (SER), avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement. Ces amendements identiques modifient le dispositif initial de l'article 10 (**4°**) afin de rendre obligatoires, et non facultatifs, les dispositifs incitatifs dans le DRR pour la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire.

Plusieurs autres amendements ont été adoptés en séance publique en vue d'étendre le dispositif de l'article 10 afin de mieux tenir compte des enjeux d'aménagement du territoire.

1. Un aménagement du régime des redevances d'infrastructure au bénéfice des dessertes d'aménagement du territoire assurées par les services librement organisés

En séance, le Sénat a complété l'article 10 par une réécriture du deuxième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports avec l'adoption de l'amendement n° 4 de Mme Marie-Claire Carrère-Gée (REP) et du sous-amendement n° 278 de la commission, qui ont tous deux reçu un avis de sagesse du Gouvernement.

Le dispositif prévu (***b* du 1°**) ouvre à SNCF Réseau la faculté de définir des **segments de marché spécifiques** pour les SLO **assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire**.

– Sur ces segments, le niveau total des redevances ne pourra excéder le coût directement imputable à l'exploitation, sauf **majoration** décidée par le gestionnaire d'infrastructure permettant à une « *entreprise ferroviaire efficacement gérée* » de dégager un bénéfice raisonnable. Pour les dessertes assurant des arrêts intermédiaires, SNCF Réseau pourra se dispenser de créer un segment dédié et recourir à une **modulation tarifaire**.

– Symétriquement, les segments des SLO non pertinents au titre de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire les liaisons les plus rentables, pourront être assujettis à des **majorations de redevance de marché**, dans la limite de leur soutenabilité financière pour une entreprise efficacement gérée, critère qui respecte

la logique de tarification « *au coût directement imputable, majoré de ce que le marché peut supporter* » des articles 31 et 32 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen précitée.

Selon les auteurs de l'amendement, cette mesure tend à consolider, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, la péréquation tarifaire qui permet aujourd'hui de soutenir des dessertes à grande vitesse jugées utiles à l'aménagement du territoire mais structurellement déficitaires. Selon les évaluations réalisées par l'opérateur historique et les travaux de l'Autorité de régulation des transports (ART), cités à l'appui de l'amendement, l'exploitation de ces dessertes représenterait une perte de l'ordre de 150 à 200 millions d'euros, aujourd'hui absorbée par les marges réalisées par l'opérateur historique sur ses lignes rentables au titre d'une péréquation interne fragilisée par l'arrivée de nouveaux entrants.

Le sous-amendement du rapporteur présenté au nom de la commission a **retiré tout caractère contraignant et automatique à ce mécanisme**. Le dispositif ainsi adopté respecte le cadre européen de tarification et le rôle régulateur de l'ART. Le Gouvernement, jugeant la rédaction initiale « *trop restrictive au regard du droit européen* » et défavorable à une hausse systématique des péages sur les lignes rentables, ne s'en est remis à la sagesse du Sénat que sous cette réserve.

2. L'inscription dans la loi de la notion de « desserte structurante » et de garanties au maintien des liaisons à grande vitesse d'aménagement du territoire

En séance, le Sénat a adopté l'amendement n° 231 de M. Daniel Gremillet (REP) contre l'avis de la commission et du Gouvernement.

Le dispositif de l'amendement complète le nouvel article L. 2121-12-1 du code des transports, créé en commission (**2°**), par quatre alinéas. Il introduit dans la loi **la notion de « desserte structurante »**, définie comme « *toute desserte à grande vitesse assurant une fonction d'armature nationale et reliant régulièrement les grands pôles urbains, les villes moyennes et les territoires ruraux* ». Il assortit ces dessertes de trois garanties :

– le document de référence du réseau (DRR) précise les modalités selon lesquelles le gestionnaire d'infrastructure **garantit le maintien d'un niveau de desserte** conforme aux objectifs nationaux d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès aux services de transport ;

– le gestionnaire d'infrastructure veille à ce que les décisions d'allocation de capacité, les travaux programmés ou les évolutions d'offre **n'entraînent pas une dégradation substantielle des dessertes structurantes,** appréciée au regard de la fréquence, du temps de parcours, de la régularité et de l'accessibilité ;

– toute modification substantielle d'une desserte à grande vitesse fait l'objet d'une **évaluation territoriale préalable** de ses impacts socio-économiques et de sa

compatibilité avec les objectifs d'équité territoriale, transmise aux autorités organisatrices concernées et rendue publique.

Selon l'auteur de l'amendement, cette mesure tend à garantir le respect des engagements de desserte souscrits en contrepartie du cofinancement des lignes à grande vitesse par les collectivités territoriales, par exemple le TGV Est, alors que l'arrivée à échéance de certains contrats de desserte et l'ouverture à la concurrence font peser un risque sur les liaisons les moins fréquentées.

Le rapporteur au Sénat, tout en partageant l'objectif et en rappelant le rôle déterminant des collectivités dans le financement de ces infrastructures, a estimé que l'adoption de l'amendement n° 4 y satisfaisait déjà. Le Gouvernement a émis le même avis.

3. La prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans les accords-cadres

Le Sénat a adopté deux séries d'amendements identiques de Mme Marie-Claire Carrère-Gée (REP) et de M. Olivier Jacquin (SER), sous-amendés par la commission, qui complètent l'article L. 2122-6 du code des transports relatif aux accords-cadres par lesquels un opérateur ferroviaire qui se porte candidat peut réserver des capacités d'infrastructure sur une durée déterminée pouvant excéder la période de validité de l'horaire de service. La commission a donné un avis favorable, sous réserve de l'adoption de ces sous-amendements, tandis que le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat.

Le dispositif adopté complète l'article L. 2122-6 par deux phrases :

– la première, résultant de l'adoption des amendements identiques n° 3 et n° 205, ouvre au gestionnaire d'infrastructure la faculté de prévoir, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, que les capacités faisant l'objet de l'accord-cadre comportent des **dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire**. L'adoption du sous-amendement n° 277 de la commission a soumis cette faculté à **l'avis conforme préalable de l'Autorité de régulation des transports**, plaçant ainsi le régulateur en amont de la décision du gestionnaire ;

– la seconde, résultant de l'adoption des amendements identiques n° 2 et n° 204, prévoit que, lorsque les capacités disponibles ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des demandes des candidats, **le gestionnaire d'infrastructure peut tenir compte, dans la conclusion de l'accord-cadre, de critères relatifs aux enjeux d'aménagement du territoire**. Le sous-amendement n° 276 de la commission a transformé en simple faculté l'obligation initialement prévue, par souci de sécurité juridique et de respect de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Ces dispositions tendent à doter le gestionnaire d'infrastructure de moyens d'intégrer les enjeux d'aménagement du territoire dans les accords-cadres, ouverts

à tout candidat et notamment aux nouveaux entrants, et à faire ainsi contribuer les opérateurs au maintien de dessertes utiles à l'aménagement du territoire, en complément du dispositif tarifaire de l'article L. 2111-25.

Les accords-cadres relèvent désormais de l'article 33 du nouveau règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026, d'application directe, qui se substitue à l'article 42 de la directive 2012/34/UE, abrogé, et dont la définition inclut la tarification applicable. La portée de ces dispositions devra donc s'apprécier au regard de ce règlement, qui encadre notamment la part des capacités attribuables par accord-cadre et les conditions de transparence et de non-discrimination ; le règlement réserve par ailleurs aux États membres la faculté de soumettre les accords-cadres à l'approbation préalable de l'organisme de contrôle, ce qui n'apparaît pas incompatible avec l'avis conforme de l'ART retenu par le Sénat.

4. L'aménagement transitoire du passage à un cycle tarifaire pluriannuel allongé

En séance, le Sénat a adopté l'amendement n° 281 du rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui aménage l'entrée en vigueur de l'allongement du cycle tarifaire prévu au ***a*** du **1°** (1).

En se substituant à la disposition initiale de la commission, qui rendait l'allongement du cycle tarifaire applicable aux redevances perçues à compter du 1er janvier 2030, l'amendement adopté prévoit un régime transitoire échelonné (**II**) avec une montée en charge progressive vers le cycle de cinq ans :

– pour les horaires de service de 2027 à 2029, les principes et montants des redevances peuvent être fixés sur une période de trois ans ;

– pour les horaires de service de 2030 à 2033, ils peuvent être fixés sur une période de quatre ans.

Cet échelonnement vise à permettre à SNCF Réseau d'adapter progressivement ses outils techniques au nouveau cycle quinquennal, en évitant un passage immédiat de trois à cinq ans.

Cette disposition, qui relève de la tarification de l'infrastructure régie par la directive 2012/34/UE, n'est pas affectée par le règlement (UE) 2026/1184, lequel maintient le régime des redevances dans la directive.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 10 modifié par dix-neuf amendements. Ses travaux ont poursuivi deux fils directeurs : recentrer l'article sur son objet, le

(1) Pour rappel, en commission, la durée du cycle tarifaire a été portée à cinq ans.

document de référence du réseau (DRR), en respectant la répartition des rôles entre le gestionnaire d'infrastructure, qui ne peut imposer de dessertes, et les autorités organisatrices compétentes que sont l'État et les régions, et sécuriser le dispositif au regard du droit de l'Union, qui garantit l'indépendance de gestion du gestionnaire d'infrastructure et l'accès non discriminatoire au réseau, en confiant à l'État la définition des orientations stratégiques et à l'Autorité de régulation des transports (ART) le contrôle des dispositifs intéressant l'accès au réseau.

1. Rétablissement du cycle tarifaire de trois ans et modulation obligatoire des redevances

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté les amendements identiques **CD263** de Mme Nathalie Coggia (EPR) et **CD629** de la commission des finances, supprimant les alinéas 3 et 17 afin de revenir à un cycle tarifaire des redevances d'infrastructure de trois ans, là où le Sénat l'avait porté à cinq ans. La rapporteure a émis un avis défavorable, relevant que cet allongement, introduit par le Sénat sur recommandation d'un rapport de l'Inspection générale des finances, offre la visibilité pluriannuelle nécessaire à une ouverture à la concurrence réussie, qu'il devait intervenir de manière progressive au moyen d'un cycle intermédiaire de quatre ans, et que le contrôle de l'ART sur les principes et les montants des redevances garantit leur ajustement.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a également adopté les amendements identiques **CD630** de la commission des finances, **CD212** de M. Vincent Descoeur (DR) et **CD447** de M. Peio Dufau (SOC), qui rendent obligatoire la modulation des redevances d'infrastructure au bénéfice des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire. La rapporteure a émis un avis défavorable, faisant valoir que cette rigidification, en contraignant le gestionnaire à tarifer au coût, le priverait de toute marge d'appréciation au risque de son équilibre financier ; qu'elle exposerait le dispositif à un grief de disproportion au regard du droit de l'Union, lequel n'admet que des modulations proportionnées et non discriminatoires appréciées sous le contrôle du régulateur ; et que la rédaction du Sénat, qui ouvre déjà cette faculté encadrée par la notion d'« *entreprise efficacement gérée* » et par l'avis du régulateur, y satisfait.

La commission a adopté l'amendement **CD631** de la commission des finances, qui substitue, pour ces dessertes, la faculté d'appliquer une « *tarification adaptée* » à celle d'appliquer une « *modulation tarifaire* ». La rapporteure a émis un avis favorable, cette clarification levant l'ambiguïté d'un terme susceptible de renvoyer à deux régimes distincts, la segmentation du marché et les réductions de redevances.

La commission a enfin adopté, avec un avis de sagesse de la rapporteure, l'amendement **CD719** de la commission des finances, qui soumet à l'avis conforme de l'ART la définition, par SNCF Réseau, des segments de marché sur lesquels repose cette tarification différenciée.

2. Recentrage du rôle du gestionnaire et réaménagement du régime des dessertes d'aménagement du territoire

La commission a adopté quatre amendements de la rapporteure revenant sur les alinéas 9 à 12, introduits par le Sénat. L'amendement **CD654** supprime l'alinéa 9, qui confiait à SNCF Réseau la mission de garantir le maintien d'un niveau de desserte conforme aux objectifs d'aménagement du territoire. La rapporteure a relevé que ce rôle d'organisateur des services ne relève pas des missions du gestionnaire d'infrastructure, lequel ne peut imposer aux entreprises ferroviaires un schéma de desserte déterminé. L'amendement **CD655** supprime l'alinéa 10, qui inscrivait dans la loi la définition des dessertes structurantes. L'amendement **CD657** supprime l'alinéa 12, relatif à l'évaluation territoriale préalable des modifications substantielles de desserte à grande vitesse. L'amendement **CD656** supprime, quant à lui, l'alinéa 11, mais en transfère la garantie contre la dégradation des dessertes à l'article L. 2122-5 du code des transports, relatif au DRR. Ce document opposable, soumis au contrôle de l'ART, y précise désormais les modalités selon lesquelles le gestionnaire d'infrastructure veille à limiter les conséquences de ses décisions de répartition des capacités et de programmation des travaux sur les dessertes d'aménagement du territoire, au regard notamment de la fréquence, du temps de parcours, de la régularité et de l'accessibilité.

La commission a adopté l'amendement **CD632** de la commission des finances, qui rétablit en simple faculté l'obligation, introduite par le Sénat, de prévoir dans le DRR des dispositifs incitant à la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire. La rapporteure a émis un avis favorable, relevant qu'imposer au gestionnaire le contenu de sa politique tarifaire incitative excède ce que le droit de l'Union permet d'inscrire dans la loi nationale, eu égard au principe d'indépendance de gestion consacré par la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen et confirmé par le règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 relatif à l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire.

La commission a adopté l'amendement **CD633** de la commission des finances, qui réécrit les conditions d'accès au réseau afin de rattacher la réservation de capacités au bénéfice des dessertes d'aménagement du territoire aux orientations stratégiques que l'État est seul habilité à définir, et non à une initiative du gestionnaire, et de subordonner à l'avis conforme de l'ART la faculté de départager des demandes concurrentes d'accord-cadre au moyen de critères d'aménagement du territoire. La rapporteure a émis un avis favorable, soulignant que le gestionnaire d'infrastructure ne saurait imposer lui-même des dessertes d'aménagement du territoire, seules les autorités organisatrices compétentes pouvant organiser des services publics conventionnés à cette fin, et que ce rattachement place le dispositif sur la seule base juridique solide au regard du règlement (UE) 2026/1184 précité.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **CD278** de Mme Danielle Brulebois (EPR), qui permet de subordonner l'attribution

de capacités sur les lignes comportant des dessertes structurantes, dans des conditions transparentes et non discriminatoires définies par le DRR après avis de l'ART, à l'engagement de l'entreprise ferroviaire d'effectuer des arrêts intermédiaires répondant à des besoins d'aménagement du territoire ou, à défaut, au versement d'une contribution au financement de ces dessertes. La rapporteure a émis un avis défavorable, estimant que de telles contraintes directes d'accès au réseau seraient difficiles à mettre en œuvre et juridiquement fragiles au regard du principe de non-discrimination, la voie du service public conventionné assorti d'une compensation étant, au regard du droit de l'Union, plus sûre, et le texte prévoyant déjà la tarification adaptée et le conventionnement pour rendre ces dessertes plus attractives.

3. Suppression de la faculté de retirer des capacités attribuées à un opérateur défaillant

La commission a adopté les amendements identiques **CD658** de la rapporteure, **CD411** de Mme Christine Arrighi (EcoS) et **CD445** de M. Peio Dufau (SOC), supprimant les alinéas 13 et 14, par lesquels le Sénat avait ouvert à SNCF Réseau la faculté de retirer les capacités attribuées à un opérateur dont les défaillances répétées perturbent durablement les circulations des autres opérateurs. La rapporteure a fait valoir qu'une telle mesure se retournerait contre l'usager, en réduisant l'offre de transport et la concurrence sur les axes concernés, et qu'il est préférable d'en rester au conventionnement en amont.

4. Autres dispositions adoptées

La commission a adopté l'amendement rédactionnel **CD643** de la rapporteure à l'alinéa 8.

Contre l'avis de la rapporteure, elle a adopté l'amendement **CD299** de Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP) prévoyant que SNCF Réseau remette chaque année au Parlement un rapport recensant les lignes présentant un risque de dégradation significative ou de fermeture dans les cinq années à venir et précisant les travaux nécessaires à leur maintien en exploitation ainsi que les délais de réalisation. La rapporteure a émis un avis défavorable, estimant que ce recensement relève des documents du gestionnaire d'infrastructure et du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau.

*

* *

Article 10 bis *(nouveau)*

Suppression de la taxe spéciale d'équipement et de la taxe spéciale complémentaire affectées au financement du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest

Introduit par la commission

L'article 10 *bis*, introduit par la commission, abroge les articles 1609 H et 1609 I du code général des impôts qui instituent la taxe spéciale d'équipement (TSE) et la taxe spéciale complémentaire perçues au profit de l'établissement public local Société du Grand Projet du Sud-Ouest (SGPSO) pour le financement des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE GRAND PROJET FERROVIAIRE DU SUD-OUEST ET SA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT DÉDIÉE

Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), désormais dénommé Ligne nouvelle du Sud-Ouest, regroupe la réalisation de deux lignes à grande vitesse – Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax – ainsi que les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse, dont SNCF Réseau assure la maîtrise d'ouvrage. Déclaré d'utilité publique en 2016, ce projet voit son coût, estimé à 14 milliards d'euros en 2020, réévalué à environ 15,5 milliards d'euros en 2026. Son plan de financement, adopté le 18 février 2022 et signé par l'État, vingt-cinq collectivités territoriales de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, repose sur une clé de répartition à parité entre l'État et les collectivités – à hauteur de 40 % chacun –, le solde de 20 % étant attendu de l'Union européenne.

Pour porter la part de financement incombant aux collectivités territoriales, l'ordonnance n° 2022-307 du 2 mars 2022, prise sur le fondement de l'article 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, a créé la Société du Grand Projet du Sud-Ouest, établissement public local rattaché aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Cette société est chargée de mobiliser et de gérer la participation financière des collectivités et, à titre accessoire, d'apporter un appui aux maîtres d'ouvrage. Elle est dotée à cette fin de ressources fiscales dédiées.

B. LES TAXES SPÉCIALES PERÇUES AU PROFIT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PROJET FERROVIAIRE DU SUD-OUEST

L'article 1609 H du code général des impôts, issu de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, institue au profit de la SGPSO une taxe spéciale d'équipement additionnelle aux quatre taxes directes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et cotisation foncière des entreprises). L'article 1609 I du même code, applicable depuis le 1er janvier 2024, y ajoute une taxe spéciale complémentaire, additionnelle à la seule cotisation foncière des entreprises. Ces taxes sont dues par les redevables établis dans les 2 340 communes de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie figurant sur la liste arrêtée le 31 décembre 2022, soit les communes situées à moins de soixante minutes par véhicule automobile – le point de départ retenu étant la mairie – d'une gare desservie par les futures lignes à grande vitesse. Leur produit, de l'ordre de 24 millions d'euros en 2023 puis 29,5 millions en 2024 et actualisé chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, représente environ un milliard d'euros sur quarante ans ; il constitue la composante fiscale dédiée de la contribution des collectivités au projet.

Depuis leur institution, ces taxes font l'objet d'une contestation nourrie dans les territoires concernés – de la part d'élus, d'associations et de contribuables –, portant notamment sur le fait qu'une part des communes assujetties ne bénéficiera d'aucune desserte directe par les lignes nouvelles. Les recours dirigés contre le plan de financement ont été rejetés par le tribunal administratif de Toulouse en 2025, la contestation se prolongeant sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques. M. Peio Dufau avait par ailleurs défendu, en loi de finances, plusieurs amendements de suppression identiques dans leur objet à celui adopté par la commission.

Le financement du projet a, dans le même temps, été consolidé par l'État au cours des semaines ayant précédé l'examen du présent projet de loi. Le 7 mai 2026, à Toulouse, un protocole d'accord signé entre l'État et les collectivités a engagé 820 millions d'euros sur les années 2026 et 2027, à parité entre l'État et les collectivités, afin de conduire le projet jusqu'à l'attribution des marchés. Puis, par un courrier du 23 juin 2026 adressé aux présidents des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, le Premier ministre a écarté l'hypothèse d'un partenariat public-privé au profit d'un financement entièrement public reposant sur un marché de conception-réalisation, confirmant le caractère irrévocable de la réalisation de la ligne ainsi que le lancement des appels d'offres avant la fin de l'année 2026. Cette décision, qui écarte un surcoût estimé entre 6 et 13 milliards d'euros, laisse inchangée la clé de répartition du financement : la part de l'État demeure fixée à 40 % du coût du projet – soit de l'ordre de six milliards d'euros – et la contribution des collectivités, dont la taxe spéciale d'équipement constitue l'un des supports, conserve le même poids structurant.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

Le présent article est issu de l'adoption par la commission de l'amendement **CD451** de M. Peio Dufau (SOC), contre l'avis de la rapporteure. Il abroge les articles 1609 H et 1609 I du code général des impôts, supprimant ainsi la taxe spéciale d'équipement et la taxe spéciale complémentaire affectées au financement du GPSO. Il gage la perte de recettes en résultant pour la SGPSO par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

Selon son auteur, ces taxes méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques : si le critère de la distance routière à une gare desservie présente un caractère objectif, son caractère rationnel serait contestable, en ce qu'il conduit à traiter différemment des contribuables placés dans des situations comparables – deux communes voisines pouvant se trouver de part et d'autre du seuil des soixante minutes – et à faire peser la charge du financement sur des territoires qui ne tireront pas de bénéfice direct de l'infrastructure. L'auteur en déduit que le mode de financement des lignes nouvelles doit être repensé et cette taxe supprimée.

La rapporteure a émis un avis défavorable à l'amendement portant création de cet article additionnel. Elle a relevé que l'abrogation sèche des deux taxes priverait la Société du Grand Projet du Sud-Ouest d'une ressource pérenne dédiée, sans lui substituer aucun financement de remplacement : la taxe spéciale d'équipement constitue l'une des briques du plan de financement d'un projet dont le coût dépasse 15 milliards d'euros et qui repose sur un équilibre négocié entre l'État, l'Union européenne et les collectivités territoriales, formalisé par des conventions déjà signées.

Cet équilibre a, au demeurant, été réaffirmé par l'État à la veille de l'examen du texte, tant par le protocole de financement du 7 mai 2026 que par la confirmation, à la fin du mois de juin, du caractère irrévocable du projet et du maintien d'une clé de répartition laissant 40 % du coût à la charge des collectivités : la suppression isolée de l'une des ressources concourant à cette contribution en apparaît d'autant moins opportune. La rapporteure a en outre souligné qu'en vertu de la clause de solidarité financière du plan de financement, toute défaillance d'une ressource retomberait, non sur l'État, mais sur les collectivités du tour de table, de sorte que la mesure ne ferait que déplacer la charge vers ces dernières.

Elle a estimé que le débat sur le bien-fondé, l'assiette et le rendement d'une imposition affectée relève, par sa nature, de la loi de finances plutôt que d'un texte-cadre relatif au développement des transports, et que la question de la conformité de la taxe au principe d'égalité devant les charges publiques a précisément vocation à être tranchée par la voie contentieuse.

Elle a enfin observé que, si une réflexion sur le mode de financement des lignes nouvelles du Sud-Ouest est légitime, elle appelle une refonte d'ensemble du plan de financement plutôt que la suppression isolée de l'une de ses composantes.

La commission a néanmoins adopté l'amendement, insérant ainsi le présent article dans le projet de loi.

*

* *

Article 10 ter *(nouveau)*
Intégration de la stratégie de l'État relative aux gares dans le rapport stratégique d'orientation soumis au Haut Comité du système de transport ferroviaire

Introduit par la commission

L'article 10 *ter*, introduit par la commission, complète le contenu du rapport stratégique d'orientation dont est saisi le Haut Comité du système de transport ferroviaire en y ajoutant la présentation de la stratégie ferroviaire de l'État concernant les gares et les moyens financiers qui lui sont consacrés.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Créé par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et codifié à l'article L. 2100-3 du code des transports, le Haut Comité du système de transport ferroviaire constitue l'instance d'information et de concertation des parties prenantes du système ferroviaire national. Présidé par le ministre chargé des transports, il réunit notamment les gestionnaires d'infrastructure, les entreprises ferroviaires, les autorités organisatrices, les exploitants d'installations de service, les partenaires sociaux, les chargeurs, les représentants des voyageurs et des associations de protection de l'environnement, l'État, ainsi que des parlementaires et des personnalités qualifiées.

L'année précédant la conclusion ou l'actualisation des contrats conclus entre l'État et les entités du groupe SNCF – le contrat-cadre (article L. 2102-5), le contrat de performance de SNCF Réseau (article L. 2111-10) et le contrat de SNCF Voyageurs (article L. 2141-3) –, ce comité est saisi par le Gouvernement d'un rapport stratégique d'orientation. Ce rapport présente, dans une perspective pluriannuelle, onze rubriques : les évolutions intervenues depuis le précédent rapport (1°), la politique nationale de mobilité et d'intermodalité (2°), les orientations en matière d'investissements dans les infrastructures de transport (3°), les actions favorisant la complémentarité entre services de transport de voyageurs (4°), le déploiement des systèmes de transport intelligents (5°), la stratégie ferroviaire de l'État concernant le réseau existant et les moyens financiers qui lui sont consacrés (6°), la situation financière du système ferroviaire et ses perspectives

(7°), la politique nationale de fret ferroviaire (8°), les enjeux sociétaux et environnementaux du système (9°), les actions envisagées pour améliorer la compétitivité du mode ferroviaire (10°) et l'articulation entre les politiques ferroviaires nationale et européenne (11°). Après avis du Haut Comité, ce rapport est soumis aux commissions parlementaires compétentes en matière de transport, fait l'objet d'un débat et est rendu public.

En l'état du droit, si le 6° couvre la stratégie de l'État relative au réseau existant, aucune rubrique ne vise expressément la stratégie de l'État en matière de gares de voyageurs et les moyens financiers qui lui sont dédiés, alors même que les gares – gérées principalement par SNCF Gares & Connexions – constituent des maillons essentiels du système ferroviaire et des pôles d'intermodalité.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

Le présent article est issu de l'adoption par la commission de l'amendement **CD102** de M. Gérard Leseul (SOC). Il insère, après le 11° de l'article L. 2100-3 du code des transports, un 12° prévoyant que le rapport stratégique d'orientation présente également « *la stratégie ferroviaire de l'État concernant les gares et les moyens financiers qui lui sont consacrés* ». Selon ses auteurs, cet ajout doit apporter davantage de visibilité et de robustesse à la stratégie de l'État en matière de gestion et de développement des gares.

La rapporteure a relevé que l'objet de l'amendement paraît, pour l'essentiel, déjà satisfait par le droit en vigueur : les gares de voyageurs, en tant qu'infrastructures du système ferroviaire et pôles d'intermodalité, entrent dans le champ des orientations relatives aux investissements dans les infrastructures de transport (3°), de la politique nationale de mobilité et d'intermodalité (2°) et, s'agissant du réseau, de la stratégie ferroviaire de l'État (6°). Elle reconnaît néanmoins qu'une mention expresse de la stratégie relative aux gares était de nature à renforcer la lisibilité du rapport stratégique d'orientation sur un enjeu appelé à monter en importance.

La commission a adopté l'amendement, insérant ainsi le présent article dans le projet de loi.

*

* *

Article 10 quater *(nouveau)*

Reconnaissance des lignes transversales et de desserte fine du territoire comme nécessaires à l'aménagement du territoire et programme de remise en service des liaisons désaffectées

Introduit par la commission

L'article 10 *quater*, introduit par la commission, reconnaît les lignes ferroviaires transversales et les lignes de desserte fine du territoire comme des lignes nécessaires à l'aménagement du territoire national, confie à l'État et à SNCF Réseau le soin d'établir et d'actualiser un programme de remise en service des liaisons de cette catégorie ayant cessé d'être exploitées, et prévoit la remise annuelle au Parlement d'un rapport sur l'évolution de l'offre et les moyens qui leur sont consacrés.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les lignes de desserte fine du territoire (LDFT) – également désignées comme « petites lignes » – représentent de l'ordre de 7 600 kilomètres. En assurant un maillage de proximité complémentaire aux grands axes structurants, elles jouent un rôle majeur pour le dynamisme économique et le désenclavement des territoires ainsi que pour le report modal en faveur du ferroviaire. Elles présentent toutefois des caractéristiques et un état qui les distinguent nettement du réseau structurant : une large majorité d'entre elles sont à voie unique et ne sont pas électrifiées, et leur âge moyen, particulièrement élevé, se traduit par une dégradation avancée – la moitié des 2 400 kilomètres de ralentissements que compte le réseau ferré national les affecte.

Leur devenir a fait l'objet du rapport remis en février 2020 par le préfet François Philizot, « Devenir des lignes de desserte fine des territoires ». Ce rapport a dressé le constat d'un réseau vieillissant et insuffisamment régénéré, dont une part importante – de l'ordre de 40 % – était menacée de fermeture faute d'investissements, et a évalué, sur la base des estimations de SNCF Réseau, les besoins de régénération à un ordre de grandeur de 7,6 milliards d'euros d'ici 2028, dont l'essentiel restait alors à engager. Il a surtout préconisé de répartir ces lignes en trois catégories, selon leur fonctionnalité : les lignes d'intérêt national, ayant vocation à être intégrées au réseau structurant et financées à ce titre par SNCF Réseau sur son enveloppe de régénération ; les lignes d'intérêt régional, dont les investissements demeurent portés dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) ; et les lignes d'intérêt local, dont les charges sont assumées par les régions. Cette recommandation a débouché, dès le mois de février 2020, sur la signature des premiers plans d'action régionaux, puis sur une série de protocoles d'investissement conclus entre l'État et les régions.

Le code des transports comporte plusieurs dispositions qui rappellent l'importance des LDFT en matière d'aménagement du territoire. Dès ses principes généraux, il dispose que le système de transport ferroviaire national concourt à la solidarité nationale et participe à « *la dynamique, à l'irrigation et à l'aménagement des territoires* » (article L. 2100-1 du code des transports), et que l'État veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système ainsi qu'à la complémentarité des dessertes au service de l'égalité d'accès aux services publics (article L. 2100-2 du même code). Surtout, l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, complété par l'article 43 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »), a introduit aux articles L. 2111-1-1 et L. 2111-9-1 A du code des transports un régime de transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic – et, le cas échéant, des seules missions de gestion de l'infrastructure – au profit des régions, autorités organisatrices de transport ferroviaire, précisément conçu pour maintenir et dynamiser les lignes menacées de fermeture. La répartition tripartite issue du rapport Philizot a par ailleurs été traduite dans les faits : quatorze lignes, représentant environ 1 500 kilomètres, ont été reclassées au sein du réseau structurant et sont, depuis 2023, prises en charge à 100 % par SNCF Réseau, tandis que les autres lignes relèvent, selon leur catégorie, du financement des CPER ou des régions.

Sur le plan financier, l'effort consacré à ces lignes a sensiblement progressé – d'une moyenne de l'ordre de 225 millions d'euros par an entre 2015 et 2018 à plus de 400 millions d'euros à compter de 2020 – sans toutefois atteindre le niveau que le rapport Philizot jugeait nécessaire. Le volet ferroviaire des CPER 2023-2027 prévoit un investissement théorique moyen de l'ordre de 520 millions d'euros par an, tous financeurs confondus, mais le niveau d'engagement réel demeure inférieur, de l'ordre de 350 millions d'euros par an.

Constatant que les réflexions engagées n'avaient pas permis de répondre à l'ensemble des défis, la conférence « Ambition France Transports » de juillet 2025 a préconisé une revue générale d'étape des LDFT circulées, qui est confiée au préfet Philizot dans la continuité de ses travaux de 2020. Cette revue vise à évaluer l'exécution des protocoles d'accord entre l'État et les régions, à établir un bilan de la classification de ces lignes et à en examiner les conditions de financement – certaines lignes pouvant, à cette occasion, être réintégrées au réseau structurant en fonction de l'importance de leur fonctionnalité.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

Le présent article est issu de l'adoption par la commission de l'amendement **CD479** de M. Pierrick Courbon (SOC), contre l'avis de la rapporteure. Il insère, après l'article L. 2111-1-1 du code des transports, un nouvel article structuré en trois alinéas. Le premier reconnaît les lignes ferroviaires transversales et les lignes de desserte fine du territoire comme des lignes nécessaires

à l'aménagement du territoire national. Le deuxième charge l'État et SNCF Réseau d'établir et d'actualiser un programme de remise en service des liaisons de cette catégorie ayant cessé d'être exploitées, lorsque leur réouverture présente un intérêt pour la continuité des liaisons locales ou interrégionales. Le troisième prévoit la remise annuelle, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport présentant l'évolution de l'offre de services ferroviaires sur ces lignes ainsi que les moyens consacrés à leur exploitation, à leur régénération et à leur développement.

La rapporteure a émis un avis défavorable à l'amendement portant création de cet article additionnel. Elle a relevé que les objectifs qu'il poursuit sont, pour l'essentiel, déjà satisfaits par le droit en vigueur : la vocation des lignes de desserte fine du territoire en matière d'aménagement du territoire découle déjà des principes généraux posés aux articles L. 2100-1 et L. 2100-2 du code des transports, et le maintien de dessertes pertinentes est d'ores et déjà pris en compte dans la tarification de l'infrastructure. Elle a rappelé que le devenir de chaque LDFT se décide ligne par ligne, dans le cadre des contrats de plan État-région et des protocoles d'investissement conclus avec les régions, et que le levier déterminant contre les fermetures réside dans la sécurisation de la trajectoire d'investissement de régénération, objet même du présent projet de loi. Elle a souligné que l'évaluation, le classement et l'éventuelle réouverture des lignes que l'amendement appelle de ses vœux relèvent précisément de la revue générale d'étape déjà engagée à la suite de la conférence « Ambition France Transports ». Elle a enfin observé que la demande de rapport annuel ferait, pour l'essentiel, double emploi avec l'information déjà produite et rendue publique, notamment par le document de référence du réseau et les avis annuels de l'Autorité de régulation des transports.

La commission a néanmoins adopté l'amendement, insérant ainsi le présent article dans le projet de loi.

*

* *

Article 10 quinquies *(nouveau)*

Évaluation préalable et concertation avec les collectivités territoriales avant toute décision de suppression d'une ligne de desserte fine du territoire ou d'intérêt local

Introduit par la commission

L'article 10 *quinquies*, introduit par la commission, subordonne toute décision de suppression d'une ligne de desserte fine du territoire ou d'une ligne d'intérêt local à une évaluation préalable de ses conséquences économiques, sociales et environnementales, ainsi qu'à une concertation avec les collectivités territoriales concernées.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été exposé dans le commentaire de l'article 10 *quater*, les lignes de desserte fine du territoire bénéficient déjà de dispositions au sein du code de transports : les principes généraux du code des transports (articles L. 2100-1 et L. 2100-2) leur reconnaissent un rôle dans l'irrigation et l'aménagement des territoires et le régime de transfert de gestion aux régions issu de la LOM et de la loi « 3DS » (articles L. 2111-1-1 et L. 2111-9-1 A) a été conçu pour maintenir et dynamiser les lignes menacées de fermeture. Par ailleurs, le plan de sauvegarde des « petites lignes », concrétisé par les protocoles État-régions issus du rapport Philizot et par les contrats de plan État-région, en organise le financement et le maintien.

S'agissant plus spécifiquement des décisions affectant la consistance du réseau, plusieurs garanties existent déjà, tant au niveau législatif que réglementaire. En premier lieu, l'article L. 2111-1 du code des transports dispose que la consistance et les caractéristiques principales du réseau ferré national, dont SNCF Réseau est l'attributaire, sont fixées par voie réglementaire ; l'article L. 2111-2 prévoit quant à lui que l'État et SNCF Réseau informent les régions de tout projet de modification de la consistance ou des caractéristiques du réseau ferré national, de réalisation d'une nouvelle infrastructure ou d'adaptation de l'infrastructure existante, ainsi que de tout changement dans les conditions d'exploitation.

En deuxième lieu, la fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne du réseau ferré national obéit à une procédure encadrée par l'article 22 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions de SNCF Réseau. Lorsqu'elle envisage une telle fermeture, SNCF Réseau soumet d'abord le projet à la région compétente pour organiser les services de transport ferroviaire de voyageurs concernés – ou, le cas échéant, à Île-de-France Mobilités –, qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son avis, l'absence de réponse valant avis favorable. Lorsque la ligne a figuré dans l'un des documents de référence du réseau des cinq derniers horaires de service, SNCF Réseau publie en outre un avis relatif au projet de fermeture dans une publication professionnelle du secteur, ouvrant aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires d'infrastructures raccordées un même délai de trois mois pour présenter leurs observations. Dès l'engagement des consultations, SNCF Réseau en informe le ministre chargé des transports, qui s'assure notamment que la fermeture projetée ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense. Si elle entend poursuivre, SNCF Réseau adresse au ministre une proposition motivée de fermeture, accompagnée des avis reçus et du bilan des observations recueillies ; le ministre dispose alors d'un délai de deux mois pour autoriser la fermeture et, le cas échéant, en vue de préserver la possibilité d'un système de transport ultérieur, demander le maintien en place de la voie. La décision de fermeture est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture, et les lignes ou sections ainsi fermées cessent de faire partie du réseau ferré national.

Enfin, le maintien, l'évolution ou l'arrêt des dessertes assurées sur ces lignes relèvent des régions, autorités organisatrices, dans le cadre de leurs conventions d'exploitation TER et des contrats de plan qui les financent. La décision affectant

une ligne de desserte fine se trouve ainsi déjà subordonnée, selon les cas, à la consultation ou à l'avis des régions et des collectivités concernées, ainsi qu'à une autorisation expresse de l'État.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

Le présent article est issu de l'adoption par la commission de l'amendement **CD486** de Mme Marie Pochon (EcoS), contre l'avis de la rapporteure. Il insère, après l'article L. 2111-2 du code des transports, un article nouveau prévoyant que toute décision de suppression d'une ligne de desserte fine du territoire ou d'une ligne d'intérêt local s'appuie sur une évaluation préalable de ses conséquences économiques, sociales et environnementales, ainsi que sur une concertation avec les collectivités territoriales concernées.

La rapporteure a émis un avis défavorable à l'amendement. Elle a relevé, en premier lieu, que la décision relative aux dessertes fines relève des régions, autorités organisatrices : ce sont elles qui décident du maintien, de l'évolution ou de l'arrêt d'une desserte, dans le cadre de leurs conventions TER et des contrats de plan État-région qui financent ces lignes, décisions qui s'inscrivent déjà dans un dialogue permanent avec les territoires. Le fait d'imposer par la loi une procédure uniforme d'évaluation et de concertation reviendrait à enserrer l'exercice, par les régions, d'une compétence qui est la leur. Elle a souligné, en deuxième lieu, que la protection recherchée est déjà largement assurée : l'article L. 2111-2 impose l'information des régions sur toute modification de la consistance du réseau, la fermeture d'une ligne du réseau ferré national obéit à une procédure encadrée, et le plan de sauvegarde des petites lignes issu du rapport Philizot en organise le maintien en concertation avec les régions. Elle a observé, en dernier lieu, que la notion même de « suppression de ligne » est juridiquement imprécise : la rédaction retenue ne permet pas de distinguer l'interruption d'un service de transport – qui relève de l'autorité organisatrice –, la fermeture de l'infrastructure – qui relève du gestionnaire – ou son déclassement, actes qui obéissent à des régimes et à des acteurs différents.

La commission a néanmoins adopté l'amendement, insérant ainsi le présent article dans le projet de loi.

*

* *

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN

CHAPITRE IER
Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la Société des grands projets

Article 11
Organisation des services express régionaux métropolitains et extension des missions de la Société des grands projets

Adopté par la commission avec modifications

L'article 11 réforme la gouvernance des services express régionaux métropolitains (Serm) en prévoyant une structure locale de gouvernance rassemblant l'État, les collectivités et les maîtres d'ouvrage afin d'améliorer la coordination d'ensemble des projets.

Dans le prolongement de la loi du 27 décembre 2023, l'article 11 consacre le rôle de la Société des grands projets (SGP) non seulement dans la maîtrise d'ouvrage mais aussi dans la coordination d'ensemble des projets de Serm. Afin de faire bénéficier les collectivités des capacités d'ingénierie et de l'expérience de la SGP, l'article 11 lui permet d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets par suppléance des collectivités territoriales sans donner lieu à une procédure de mise en concurrence. L'article prévoit enfin de centraliser au sein de la SGP l'émission de la dette contractée par les collectivités pour financer les projets de Serm.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a modifié l'article pour faire figurer en premier la mission de coordination de la SGP dans le développement des Serm, avant sa participation à leur financement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA GOUVERNANCE DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

1. Les origines et objectifs des Serm

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023, dite « loi Serm », introduit dans le code des transports la notion de service express régional métropolitain (Serm), pour traduire les préconisations du plan du développement du ferroviaire, annoncé par la Première ministre Élisabeth Borne en février 2023. Cette loi fait suite à l'annonce présidentielle du 27 novembre 2022, à l'occasion de laquelle le président de la République a appelé à développer un réseau de « *RER métropolitains dans dix métropoles françaises* ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Serm, l'article L. 1215-6 du code des transports définit les Serm comme « *une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de co-voiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux* ». Les Serm ont pour objectif d'offrir une alternative à la voiture individuelle, en prenant en compte le déploiement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), tout en reliant mieux les zones périurbaines aux centres urbains.

2. Une gouvernance nécessairement adaptée à un périmètre élargi

Pour organiser la réalisation d'un Serm, l'article L. 1215-8 du code des transports privilégie la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), tout en permettant aux porteurs de projets de s'organiser selon toute autre structure locale de coordination. L'article restreint la composition du GIP d'un Serm aux maîtres d'ouvrage du projet. Il peut s'agir des collectivités territoriales, établissements publics, sociétés, groupements et organismes dont l'objet concourt à la réalisation du projet.

La direction du GIP est assurée par un directoire composé de trois à cinq membres nommés parmi les représentants des maîtres d'ouvrage, et par un conseil de surveillance désigné par les financeurs du projet.

Le GIP assure une mission de coordination. Son objectif est de veiller à la bonne articulation des interventions des membres, ainsi qu'au respect des coûts et du calendrier des projets d'infrastructure dont il assure la maîtrise d'ouvrage. La loi prévoit également que le GIP s'assure de la cohérence des projets de Serm avec les documents de planification locale – schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et schémas de cohérence territoriale (SCoT). Les missions du GIP sont précisées dans une convention décennale entre le GIP, d'une part, et, d'autre part, l'État, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et collectivités territoriales concernées. Actualisée tous les trois ans, cette convention détermine également les objectifs de performance des établissements publics, sociétés, groupements et organismes dont l'objet concourt à la réalisation du Serm. Elle détermine enfin le calendrier, la trajectoire financière et les objectifs de sécurité et d'interopérabilité des équipements projetés.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi Serm, le recours au GIP est encore très minoritaire. L'étude d'impact du projet de loi souligne à ce titre qu'un seul projet de Serm sur 26 labellisations a choisi la forme du GIP pour organiser la gouvernance du projet. Le formalisme du GIP, dont la création est soumise à approbation de l'État sous forme d'un arrêté préfectoral ou ministériel, peut contribuer à favoriser des formes d'organisation plus souples. Enfin, la forme actuelle de la gouvernance des Serm n'inclut que les maîtres d'ouvrage dans la composition des GIP. Il apparaît ainsi judicieux d'élargir sa composition pour

inclure les AOM et les co-financeurs dans la gouvernance du projet. L'instance de gouvernance des Serm doit en effet constituer un espace de dialogue entre les AOM, les collectivités, l'État, les maîtres d'ouvrage et les financeurs, pour qu'elle soit à la fois une instance politique et un comité technique. La coordination est essentielle *a fortiori* sur les projets de Serm, étant donné que leur périmètre excède les délimitations administratives traditionnelles.

B. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS DANS LA RÉALISATION DES SERM DOIT ÊTRE RENFORCÉ

1. Un succès francilien progressivement étendu

a. La Société des grands projets a été initialement créée pour le Grand Paris Express

La Société du Grand Paris (SGP), devenue en 2023 la « Société des grands projets », a été initialement créée par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dite « loi Grand Paris ». Il s'agit d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), dont la mission est de concevoir les schémas du Grand Paris Express (GPE), et de s'assurer de leur réalisation. La SGP prépare ainsi, avec les représentants de l'État dans les départements, les contrats de développement territorial pour s'assurer du maillage cohérent des infrastructures. Elle assure la maîtrise d'ouvrage des projets. La société est dirigée par un conseil de surveillance chargé des orientations stratégiques, composé à parts égales de représentants de l'État et des collectivités territoriales. La gestion quotidienne de la SGP est assurée par le directoire composé de trois membres nommés par décret, dont son président, nommé après avoir été auditionné par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La SGP dispose d'une solide expérience en matière de gestion de projets d'infrastructures, qualifiée de « *bien public* » par M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur de la loi Serm [(1)]. La SGP fonctionne en effet comme une société de projet : l'ensemble de son activité est de développer des infrastructures, et non pas de les exploiter. Elle peut ainsi concentrer toute son expertise sur la conduite des projets, en intégrant l'ensemble des effets du projet dès la conception, et en associant étroitement les usagers.

b. Depuis 2023, la compétence de la Société des Grands Projets est étendue à l'ensemble des Serm

L'élargissement des compétences de la SGP au-delà du Grand Paris Express et de l'Île-de-France préexistait à la loi de 2023. La SGP est engagée de longue date dans les projets de Serm. Comme l'a indiqué M. Jean-François Monteils, président du directoire, la SGP s'est engagée à la demande de la Première ministre Élisabeth

(1) Assemblée nationale, rapport n° 1290 sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de M. Jean-Marc Zulesi et plusieurs de ses collègues, relative aux services express régionaux métropolitains, mai 2023.

Borne dans la coordination du projet de Serm Hauts-de-France. La loi Serm est venue clarifier le cadre juridique de son intervention, que le législateur avait limité à l'Île-de-France. La loi étend donc le champ d'action de la SGP, initialement circonscrit au Grand Paris Express, au bénéfice des Serm, en complétant la loi Grand Paris par un nouvel article 20-3. Cet article ouvre à la SGP la possibilité d'intervenir dans la réalisation des projets de Serm avec plusieurs missions :

– participer à la conception et à la proposition des Serm, sur proposition du ministre des transports et à la demande de l'État ou des AOM ou collectivités compétentes ;

– assurer la coordination d'ensemble des Serm. La SGP peut assurer la coordination d'ensemble de la réalisation des projets de Serm, à condition d'avoir exercé préalablement la compétence de maîtrise d'ouvrage sur ces projets ;

– assurer la maîtrise d'ouvrage des Serm. La SGP ou ses filiales peuvent être désignées maîtres d'ouvrage des infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des Serm selon certaines conditions :

- pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national ou pour des lignes n'ayant pas été utilisées depuis plus de cinq ans : par arrêté du ministre chargé des transports et à la demande des régions ou AOM compétentes ;

- pour les transports publics urbains ou périurbains de personnes, pour la rénovation du matériel roulant, ou pour les lignes ferroviaires dont la gestion leur a été transférée : par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents

PROCÉDURE DE DÉSIGNATION DE LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS COMME MAÎTRE D'OUVRAGE DES PROJETS DE SERM

Modalités de désignation	Arrêté du ministre chargé des transports à la demande de la région et des autorités compétentes	Décision des collectivités territoriales ou leurs groupements compétents
Type de projets concernés	– infrastructures nouvelles du réseau ferré national ; – nouveaux pôles d'échange multimodaux et gares de voyageurs ; – lignes ferroviaires ou sections de ligne ferroviaire n'ayant pas été utilisées depuis cinq ans précédant l'arrêté	– projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l'une des lignes du Serm ; – nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire

Source : article 20-3 de la loi Grand Paris

2. Un fonctionnement et un financement soumis à plusieurs incertitudes

a. La compétence de maîtrise d'ouvrage

Malgré le cadre issu de la loi Serm, la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage par les collectivités peut être soumise à plusieurs incertitudes. La

question ne se pose pas pour le cas où la SGP est désignée maître d'ouvrage par l'État. Étant donné que l'État opère une tutelle sur la SGP, la désignation comme maître d'ouvrage s'apparente au cas prévu par l'article L. 2422-13 du code de la commande publique. La désignation de la SGP ne donne donc pas lieu à une procédure de mise en concurrence.

En revanche, dans le cas où la SGP est désignée maître d'ouvrage par les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, ces derniers doivent se dessaisir de leur compétence pour la confier à la SGP. La question du recours à une procédure concurrentielle pourrait aussi se poser et crée une incertitude juridique sur la procédure à suivre.

b. Le financement

Le financement des Serm repose sur plusieurs subventions publiques de l'État, des collectivités et des AOM, ainsi que sur l'emprunt.

Les projets de Serm nécessitent pourtant de mobiliser un montant élevé de fonds. L'étude d'impact du projet de loi les chiffre entre quelques centaines de millions et une dizaine de milliards d'euros. Ces montants recouvrent des dépenses d'infrastructures, mais aussi le coût de l'acquisition de nouveau matériels roulants, et des dépenses d'exploitations à intégrer après la mise en service. Le rapport de la conférence « Ambition France Transports » corrobore ces chiffres : la somme des investissements nécessaires aux seuls projets labellisés avoisine les 25 milliards d'euros pour les seules infrastructures ferroviaires. Les budgets totaux des projets présentés entraînent un besoin de financement de l'ordre de 40 milliards d'euros.

Pourtant, la soutenabilité des projets de Serm reste remise en question par l'incertitude pesant sur leur financement. Sur la période 2023-2027, l'État a mobilisé 767 millions d'euros pour les Serm dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER). Outre le financement issu de subventions budgétaires, la conférence « Ambition France Transports » prévoit l'affectation de ressources fiscales, sans préciser leur nature et leur affectation totale ou partielle aux Serm. Le rapport de la conférence préconise également de financer les Serm par le surplus de recettes provenant des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession. Sans ressources budgétaires ni fiscalité supplémentaire, le financement des Serm sera soumis à un « *problème de soutenabilité* ». L'incertitude sur le financement des Serm implique une « *priorisation des dépenses en faveur des transports du quotidien, au détriment des grands projets de nouvelles infrastructures de transport* », comme l'a indiqué récemment la Cour des Comptes [(1)].

La loi Serm a complété la loi Grand Paris du 3 juin 2010 en créant un article 20-4 qui rappelle la capacité de la SGP à contracter des emprunts et précise que le produit de ces emprunts est affecté aux dépenses relatives à l'exécution de ses missions. Depuis 2023, la SGP peut donc contracter des emprunts pour financer les Serm, comme elle l'a fait pour le Grand Paris Express, pour une durée

(1) Cour des Comptes, rapport public annuel 2026, « Cohésion et de l'attractivité des territoires », p. 238.

d'amortissement maximum de 50 ans pour chaque projet. Toutefois, les financements affectés au Grand Paris Express et à chaque Serm sont cloisonnés. Le produit des impositions de toutes natures affectées à la SGP est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement de ses missions en Île-de-France. En plus des emprunts contractés auprès de la SGP, chaque projet de Serm doit donc être financé par les crédits qui lui sont propres, en provenance des contrats de plan État-région (CPER) et de taxes locales spécifiques.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. RENFORCER LA COLLÉGIALITÉ DE LA GOUVERNANCE DES SERM

L'article 11 modifie la gouvernance des Serm en prévoyant une structure plus souple et une représentation renforcée de l'État et des collectivités territoriales. Le **I** opère à ce titre plusieurs modifications :

– les **alinéas 1 à 10** substituent au GIP la notion de structure locale de gouvernance. Cette formulation, plus souple, laisse davantage de choix aux porteurs de projets pour le choix de la forme de gouvernance des Serm ;

– au lieu d'être limitée aux seuls maîtres d'ouvrage, l'**alinéa 4** élargit la composition de la structure locale de gouvernance à l'État, aux AOM, aux maîtres d'ouvrage et aux personnes morales participant au financement ou à la coordination du projet de Serm ;

– les missions de la structure locale de gouvernance étaient limitées au suivi du financement et du calendrier des infrastructures du Serm. Les **alinéas 4 et 11** élargissent leur compétence à la coordination de l'ensemble du projet. La structure visera ainsi à veiller à la livraison de l'ensemble des infrastructures, mais aussi des services, ouvrages et matériels nécessaires à la réalisation du Serm ;

– la convention définissant les missions et le fonctionnement de chaque structure locale de gouvernance d'un Serm est désormais conclue entre les membres de cette structure, au lieu d'être conclue entre le GIP, d'une part, et, d'autre part, l'État et les AOM **(alinéa 12)** ;

– les **alinéas 17 à 20** étendent aux filiales de la SGP le champ d'application de la rétrocession des ouvrages réalisés sous sa responsabilité dans le cadre d'un projet de Serm.

B. PRÉCISER LE RÔLE DE LA SGP DANS LA RÉALISATION DES PROJETS DE SERM

1. Faciliter l'intervention de la SGP au titre de la coordination d'ensemble et de la maîtrise d'ouvrage du Serm

a. Coordination d'ensemble

Les **alinéas 20 et 21**, modifiant l'article 7 de la loi Grand Paris, modifiée par la loi Serm de 2023, redéfinissent le rôle de la SGP dans la réalisation des Serm, en lui confiant la mission de contribuer à leur développement, à leur financement et à leur coordination. Cette modification entérine l'extension des missions de la SGP, initialement créée pour réaliser le projet du Grand Paris Express.

L'article précise que la SGP contribue au développement des Serm auprès de l'État et des collectivités territoriales, en mettant à disposition son expertise en matière de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie financière, ainsi que son expérience en matière de coordination d'opérations complexes et multimodales. La rédaction s'attache à souligner le rôle d'appui de la SGP, et non pas la compétence propre, de manière à conserver la liberté d'organisation des collectivités territoriales. L'objectif du texte est de mettre à profit l'expérience reconnue de la SGP acquise sur le Grand Paris Express pour la réalisation des projets de Serm, comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi : « *la SGP peut instituer une coopération fructueuse avec les collectivités porteuses d'un Serm. Elle pourra ainsi plus rapidement contractualiser avec les collectivités des marchés sous le régime de la coopération public-public prévue à l'article L. 2511-6 du Code de la commande publique. Dans ce dispositif, les collectivités conserveront le pilotage de la démarche globale au sein de la structure locale de gouvernance* ».

b. Maîtrise d'ouvrage

L'article 11 clarifie la procédure de désignation de la SGP comme maître d'ouvrage d'infrastructures des Serm.

– Lorsque la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage est décidée par arrêté du ministre chargé des transports – réseau ferré national, nouvelles gares ou pôles d'échange multimodal, cette désignation s'effectue conformément à l'article L. 2422-13 du code de la commande publique. Cet article prévoit que l'État peut transférer l'intégralité de la fonction de maître d'ouvrage à son établissement public, au lieu de recourir à une procédure de mandat donné par l'État ou à une loi spéciale confiant la maîtrise d'ouvrage à un de ses établissements publics.

– Dans le cas des projets de création ou d'extension du transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec les lignes du Serm, les collectivités territoriales sont compétentes pour désigner la SGP comme maître d'ouvrage de leurs projets. L'article L. 2422-13 du code de la commande publique, s'appliquant exclusivement à l'État, ne peut donc pas s'appliquer.

Les **alinéas 22 à 32** prévoient que les collectivités puissent demander – sous réserve d'en justifier le besoin – à la SGP d'assurer la suppléance de la maîtrise d'ouvrage. Cette possibilité, figurant à l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, a déjà été mise en œuvre pour le projet Solidéo dans le cadre du Grand Paris Express. La suppléance permet à la collectivité de conférer à la SGP la capacité d'exercer pour leur compte la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage.

Comme l'affirme le Conseil d'État dans l'avis relatif au projet de loi, la SGP deviendrait ainsi maître d'ouvrage, et non simplement mandataire de celui-ci : « *dans le cadre de cette suppléance, la SGP assurera la direction technique des travaux, deviendra propriétaire des ouvrages à leur issue et disposera à cet effet d'une large autonomie décisionnelle et financière. Elle sera donc effectivement un maître d'ouvrage et non simplement un mandataire de celui-ci* » (1).

Le régime de suppléance permet en outre de ne pas soumettre la désignation de la SGP en tant que maître d'ouvrage à une procédure de mise en concurrence, comme le relève également l'avis du Conseil d'État, reprenant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La suppléance ne court que pour la réalisation des ouvrages entrant dans le périmètre d'un Serm. Une fois livrés, les ouvrages sont rétrocédés à la collectivité ou au groupement compétent, qui en assurera l'exploitation. Une convention définit les modalités de cette rétrocession. Auditionné par la rapporteure, le président de la SGP a salué cette avancée qui permettra de clarifier une incertitude juridique dans la procédure à suivre pour confier à la SGP la maîtrise d'ouvrage des projets. La procédure de suppléance allie à ce titre deux avantages. D'une part, elle permet aux collectivités de ne pas se dessaisir de leur compétence dans les orientations stratégiques du Serm. D'autre part, cette procédure permet de ne pas recourir à une procédure de mise en concurrence prévue par le code de la commande publique, qui peut prolonger les délais de réalisation des travaux. Le choix de la SGP, établissement public sous contrôle de l'État, permet également de souligner que le développement des Serm est une priorité partagée par l'État et les collectivités territoriales.

2. Piloter l'encours de la dette des Serm portée par la SGP

Comme le mentionne l'étude d'impact, l'importance des investissements nécessaires pour les Serm exige de recourir à l'emprunt. Les instruments financiers traditionnels des collectivités territoriales risquent toutefois de ne pas convenir aux volumes d'emprunt nécessaires aux investissements. Pour emprunter, les collectivités devraient en effet avoir recours à plusieurs établissements publics locaux pour étaler la charge de la dette et respecter les ratios de solvabilité budgétaire auxquels elles sont soumises. Pour éviter une multiplication d'établissements publics locaux, le projet de loi prévoit de mutualiser les émissions de dette en recourant à la SGP, qui deviendrait l'unique structure émettrice de la dette des projets de Serm. La SGP dispose en effet d'une expérience solide en

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi, p. 8.

matière d'émission de dette pour financer les investissements du Grand Paris Express. Sa réputation auprès des marchés financiers permettrait ainsi aux collectivités d'avoir recours à des conditions de crédit plus favorables.

L'alinéa 36 renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles la SGP, ou ses filiales peuvent participer au financement des projets de Serm, individuellement ou de manière globale.

Les **alinéas 33 à 35** procèdent à des coordinations légistiques.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté deux amendements du rapporteur.

L'amendement COM-218 précise les conditions de la suppléance à la maîtrise d'ouvrage réalisée par la SGP à la demande d'une collectivité territoriale. Le texte initial du projet de loi prévoit que la SGP peut suppléer un maître d'ouvrage à sa demande, lorsque cette intervention permet la réalisation du projet de Serm dans les délais et le respect de la trajectoire prévue par la structure locale de gouvernance. Ce critère introduit ouvrirait le risque de constituer un critère fixe, soumis à l'interprétation du juge administratif en cas de contentieux. L'amendement du rapporteur prévoit de préciser que la SGP intervient dès lors que le maître d'ouvrage estime que cette suppléance est nécessaire. Cette nuance renforce par ailleurs le choix souverain des collectivités territoriales dans le recours à la SGP.

L'amendement COM-219 procède à une coordination légistique.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Deux amendements rédactionnels du rapporteur, n° 279 et n° 280 *rect*, ont été adoptés en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement **CD682** de la rapporteure, qui précise la présentation des missions confiées à la SGP dans le développement des Serm. Alors que la rédaction issue du Sénat mentionnait que la SGP contribue au développement des Serm « *en participant à leur financement ou à leur coordination* », l'amendement inverse l'ordre de ces deux missions afin de faire apparaître en premier lieu sa mission de coordination. Cette modification n'emporte aucune conséquence sur l'étendue des compétences confiées à la SGP mais vise à mieux refléter l'économie du dispositif issu de la loi Serm ainsi que l'intention du projet de loi. Elle souligne que la valeur ajoutée principale de la SGP réside dans

son rôle de coordination des différents acteurs du projet – État, AOM, collectivités territoriales et maîtres d'ouvrage – tandis que sa participation au financement constitue une faculté complémentaire.

La commission a ensuite adopté l'amendement rédactionnel **CD660** de la rapporteure.

*
* *

Article 11 bis *(nouveau)*
Organisation d'une conférence nationale de financement des Serm

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 11 *bis* prévoit l'organisation, avant le 31 décembre 2026, d'une conférence nationale consacrée au financement des Serm. Réunissant l'ensemble des acteurs concernés, cette conférence a pour objet d'identifier les moyens de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de ces services.

I. LE DROIT EXISTANT

Le financement des Serm repose aujourd'hui sur une combinaison de ressources publiques issues de l'État, des collectivités territoriales, des AOM, ainsi que du recours à l'emprunt.

L'État a engagé une première participation financière dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) 2023-2027, en allouant 767 millions d'euros aux Serm. Toutefois, ces crédits demeurent insuffisants au regard des besoins de financement et ne permettent pas, à eux seuls, de garantir la soutenabilité des projets. La réalisation des Serm nécessite en effet des dépenses d'investissement estimées à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Les travaux de la conférence « Ambition France Transports » estiment les seuls investissements nécessaires pour les infrastructures ferroviaires des projets labellisés à environ 25 milliards d'euros, pour un besoin global pouvant atteindre près de 40 milliards d'euros. À ces montants s'ajoutent l'aménagement de gares et de pôles d'échanges ainsi que les dépenses d'exploitation. Le rapport d'information de la commission des finances consacré au financement des Serm [(1)], mentionne à cet égard que les surcoûts d'exploitation liés à leur déploiement pourraient représenter entre 1 et 2 milliards d'euros supplémentaires par an pour les AOM.

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 3048 déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le financement des services express régionaux métropolitains (Serm), juillet 2026.

Le financement des Serm demeure également marqué par une forte hétérogénéité territoriale. Les projets ne présentent ni le même niveau de maturité, ni les mêmes besoins d'investissement, ni les mêmes capacités contributives des acteurs locaux. Cette diversité rend difficile l'établissement d'un modèle financier unique applicable à l'ensemble des territoires.

La SGP a vocation à jouer un rôle croissant dans ce financement. La loi Serm de 2023 a étendu ses compétences au-delà du Grand Paris Express en lui permettant notamment de contribuer au financement des projets de Serm et de mobiliser sa capacité d'emprunt. Cette intervention doit toutefois être articulée avec les financements propres à chaque projet et ne constitue pas, à elle seule, une réponse globale à la question du financement.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

L'article 11 *bis*, issu de l'adoption par la commission des amendements identiques **CD16** de M. Fabrice Roussel (SOC), **CD75** de M. Nicolas Tryzna (DR) et **CD136** de M. Édouard Bénard (GDR), prévoit l'organisation, avant le 31 décembre 2026, d'une conférence nationale de financement des Serm.

Cette conférence a pour objet d'examiner les solutions permettant d'assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives au déploiement des Serm.

Elle associerait l'ensemble des acteurs concernés par la réalisation et le financement de ces projets, notamment :

– l'État ;

– les conseils régionaux, conseils départementaux et conseils métropolitains ;

– les associations nationales représentant les collectivités territoriales et leurs groupements ;

– SNCF Réseau ;

– la SGP ;

– les entreprises et opérateurs publics de transport public routier et ferroviaire urbain et interurbain ;

– les associations nationales d'usagers des transports.

La rapporteure a émis un avis défavorable à ces amendements, considérant qu'une nouvelle conférence nationale dédiée aux Serm n'était pas nécessaire.

Elle a rappelé que la question du financement des Serm avait déjà été abordée dans le cadre de la conférence « Ambition France Transports », au sein de laquelle un atelier spécifique avait permis d'identifier plusieurs pistes de financement. Selon elle, organiser une nouvelle conférence reviendrait à engager un nouveau cycle de discussions sans apporter de réponse opérationnelle.

La rapporteure a également souligné que les projets de Serm présentent des niveaux de maturité et des besoins d'investissement très différents. Elle a donc privilégié une approche projet par projet, dans le cadre de la labellisation des Serm, afin d'identifier les besoins et les ressources propres à chaque territoire. Elle a enfin estimé que les discussions sur le financement avaient vocation à se poursuivre dans les cadres existants, notamment lors des prochains projets de loi de finances et des échanges entre l'État et les AOM.

*

* *

CHAPITRE II
Financement des autorités organisatrices de la mobilité

Article 12
Indexation des tarifs de transport public sur l'inflation sauf décision contraire de l'autorité organisatrice de la mobilité

Supprimé par la commission

L'article 12 prévoit d'indexer automatiquement chaque année les tarifs de transport public sur l'inflation, sauf décision contraire de l'autorité organisatrice de la mobilité. L'indexation vise à augmenter la part des recettes tarifaires dans les dépenses de transport public, alors que cette part décroît continuellement depuis les années 1970.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES SOURCES DE FINANCEMENT DU TRANSPORT PUBLIC

La tarification du transport public est une compétence décentralisée, qui relève exclusivement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Le code des transports détermine les principes généraux de tarification qui encadrent la compétence de l'AOM. L'article L. 1221-12 prévoit trois sources de financement du transport public : les usagers, les collectivités publiques et les « *autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services en retirent un avantage direct ou indirect* ». Cette troisième catégorie des financeurs regroupe, dans sa majorité, les entreprises soumises au versement mobilité (VM).

Le versement mobilité

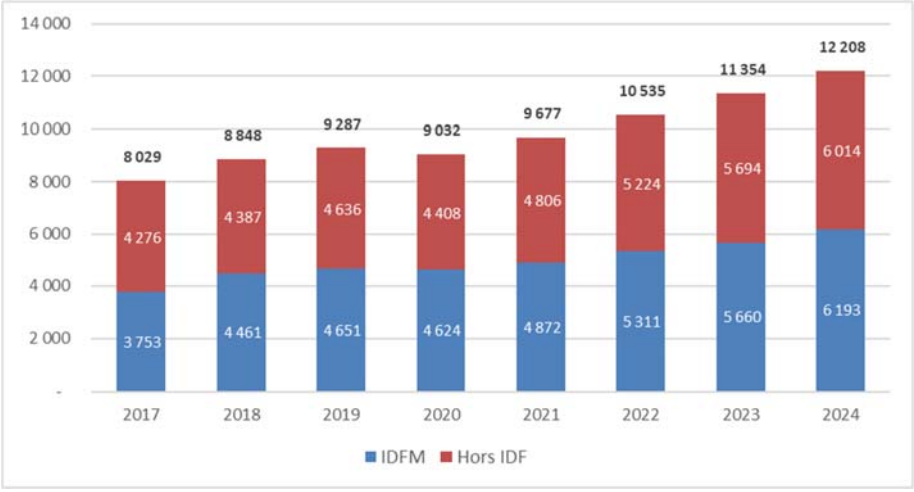
Le versement mobilité (VM) est un impôt assis sur les revenus des salariés des entreprises d'au moins 11 salariés. Les AOM décident, ou non, de l'instaurer. Le montant de l'impôt est calculé en multipliant l'ensemble des rémunérations des salariés par le taux du versement. Les AOM définissent le taux du VM dans les limites définies par la loi. Hors Île-de-France, le taux peut être compris entre 0,55 % et 2 %, contre 1,6 % à 3,2 % en Île-de-France.

Un versement mobilité additionnel peut aussi être institué par certains syndicats mixtes de transport. Son taux ne peut pas dépasser 0,50 %.

La loi de finances pour 2025 a introduit le versement mobilité régional et rural (VMRR) à destination des seules AOM de France hexagonale et de Corse, hors Île-de-France. Son taux est de 0,15 %.

En 2024, le rendement national du VM s'élève à 12,2 milliards d'euros. La Cour des comptes relève que son rendement dépend fortement de l'activité économique : « *certaines AOM, comme l'IDF, Lyon, Toulouse, Nantes, Rennes, bénéficient d'un rendement compris entre 140 et 160 € par point de VM par habitant, alors que pour d'autres AOM, il est moitié moindre* ».

RENDEMENT DU VERSEMENT MOBILITÉ



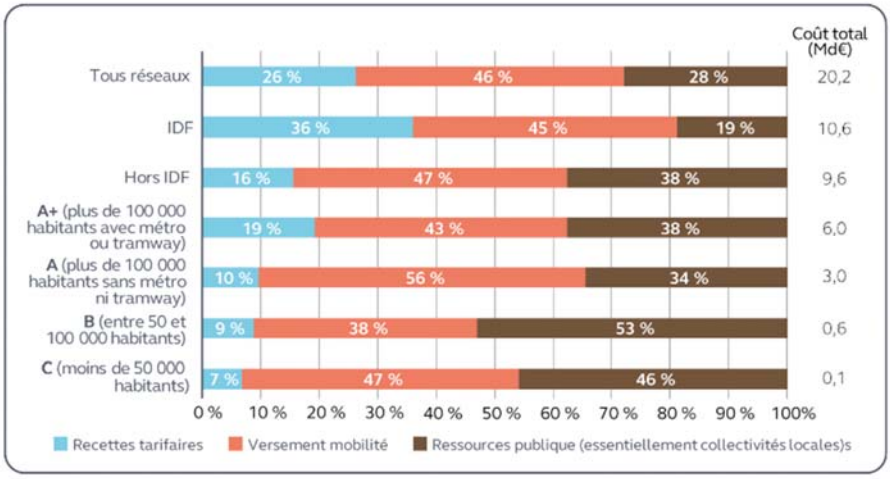
Source : Groupement des autorités responsables de transport (Gart)

L'article L. 1221-5 du même code dispose que la politique tarifaire doit être définie pour obtenir la meilleure utilisation du système de transport, sur le plan économique et social.

L'article L. 1113-1 du même code prévoit enfin le principe d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur les titres de transport pour les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures à un plafond défini par arrêté.

En 2019, la Cour des comptes estime les sources de financement des transports publics « *inégales* » [1], en raison de l'importante part du versement mobilité, qui s'élève quasiment à la moitié des ressources, tandis que les recettes tarifaires et les contributions publiques financent chacune environ un quart des dépenses.

LES TROIS SOURCES DE FINANCEMENT DES COÛTS TOTAUX (FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT) DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS, PAR CATÉGORIE DE TERRITOIRE, EN 2019



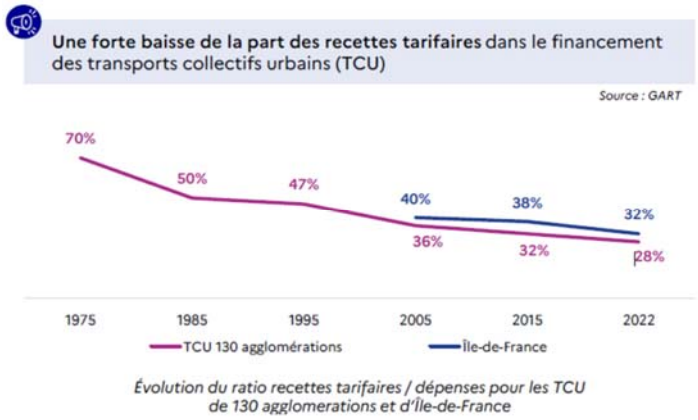
Source : Cour des comptes

B. LA PART DE L'USAGER DANS LE TRANSPORT PUBLIC BAISSE CONTINUELLEMENT

Aujourd'hui, la part de l'usager dans le financement des transports publics est en baisse continuelle. Le rapport précité de la conférence « Ambition France Transports » note par exemple que le ratio de dépenses couvertes par les recettes tarifaires sur l'ensemble des transports publics urbains était de 70 % en 1975. Il a chuté à 52 % en 1990 pour n'atteindre que 28 % en 2022 [2].

(1) Cour des comptes, La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains, 2019.

(2) Rapport de la conférence « Ambition France Transports », juillet 2025.

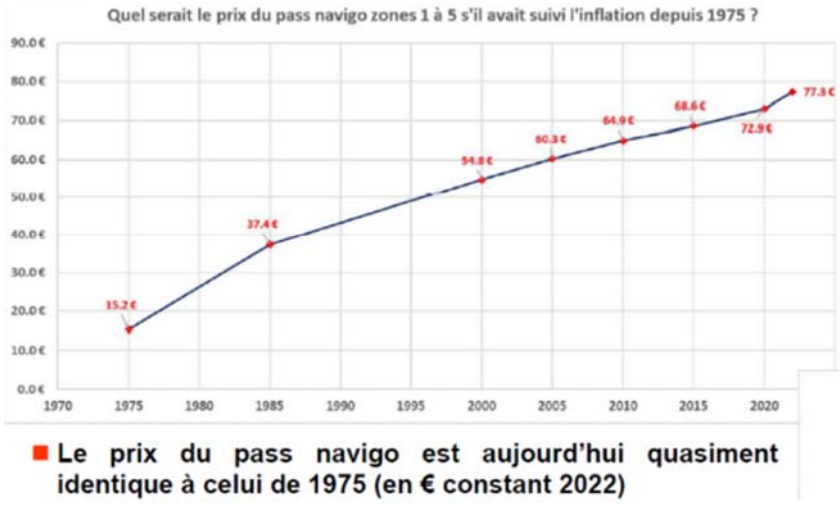


Évolution du ratio recettes tarifaires / dépenses pour les TCU de 130 agglomerations et d'Île-de-France

Source : rapport de la conférence « Ambition France Transports »

Toutefois, les prix des abonnements en Île-de-France sont un contre-exemple à cette baisse. S'il avait été indexé sur l'inflation, le prix du pass Navigo aurait été égal à 77,3 euros, montant proche du prix effectif du pass en 2022, qui s'élevait à 75,2 euros.

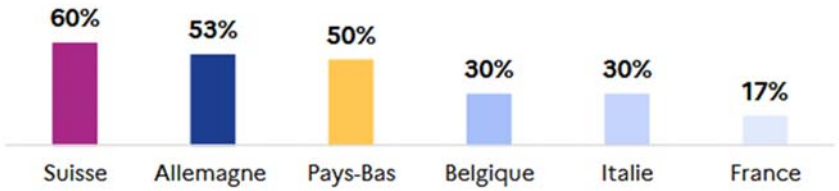
PRIX DU PASS NAVIGO EN CAS D'INDEXATION SUR L'INFLATION DEPUIS 1975



Source : étude d'impact du projet de loi

En excluant l'Île-de-France, la part des recettes tarifaires dans le total des dépenses des vingt plus grandes AOM hors Île-de-France en 2022 est de 17 %. Ces chiffres situent la France en dessous de nombreux pays européens.

PART DES RECETTES TARIFAIRES DANS LE TOTAL DES DÉPENSES DES 20 PLUS GRANDES AOM HORS ÎLE-DE-FRANCE ET DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS EN 2022



Source : rapport de la conférence « Ambition France Transports »

Cette part décroissante de la participation des usagers s'explique par la baisse des prix des abonnements de transports, qui ont en moyenne baissé de 19 % en euros constants entre 2013 et 2023 selon l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), citée par le rapporteur du Sénat. De manière globale, depuis 2015, les tarifs des transports publics ont augmenté en moyenne de 1,1 % par an en France, alors que le niveau général des prix a augmenté de 1,84 % par an [(1)].

Ce décalage s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, les évolutions tarifaires ne sont pas proportionnelles à l'évolution des prix. La Cour des comptes, dans son rapport précité relatif à la tarification des transports collectifs urbains, relève ainsi que pour les 27 réseaux disposant de métro ou de tramway hors Île-de-France, le prix des tickets n'a été modifié que tous les quatre ans par les AOM englobant plus de 100 000 habitants, avec une hausse de 5 à 10 % en moyenne. En second lieu, le financement de l'exploitation des transports est fortement supporté par les entreprises plutôt que par les usagers, en raison du recours au versement mobilité.

Parmi les solutions pour augmenter la part des recettes tarifaires dans les ressources des AOM, l'indexation des tarifs de transport public a été identifiée comme une solution de consensus par la conférence « Ambition France Transports », qui en a fait une de ses propositions. Plusieurs pays européens et américains ont adopté ce mécanisme, tels que le Royaume-Uni, l'Italie, mais aussi les réseaux de New York et de Vancouver. En se basant sur une inflation annuelle de 1,1 %, l'étude d'impact souligne que l'indexation des tarifs permettrait de générer 111 millions d'euros de recettes supplémentaires au bout de dix ans pour les AOM hors Île-de-France.

(1) source : Gart cité par l'étude d'impact du projet de loi.

L'indexation des prix des transports publics, un des leviers identifiés par la conférence « Ambition France Transports »

Proposition n° 8 : Renforcer la contribution des usagers et des clients, en prenant en compte l'acceptabilité :

– augmenter progressivement la tarification des transports en commun tout en mobilisant la tarification solidaire ;

– mettre en place une taxe temporaire sur certains billets de transport (ex : TGV) ;

– élargir à d'autres collectivités les expérimentations en matière de mécanismes d'écocontribution territoriale sur les poids lourds et/ou mettre en place des majorations ciblées des péages poids lourds sur les autoroutes concédées qui font face à des congestions importantes ;

– mettre en place d'une trajectoire incitative à l'électrification des poids lourds, pour les entreprises d'une certaine taille.

Source : rapport de la conférence « Ambition France Transports »

L'indexation ne constitue pas une solution unique, et l'augmentation de la part des recettes tarifaires dans le total des dépenses des AOM résultera en partie d'autres avancées permettant de mieux adapter le prix du transport aux usagers : une tarification plus adaptée, déterminée à partir de critères de revenus réels et non de statut, pourrait dégager davantage de recettes tout en ciblant les publics prioritaires, comme le préconise la Fédération nationale des associations d'usagers de transports (Fnaut) en complément de l'indexation. Les usagers occasionnels « réguliers » des TER, qui payent un prix élevé en comparaison avec les abonnés, ce qui peut les détourner du train au profit de la voiture. Enfin, le déploiement des solutions de paiement par carte bancaire sans contact, aussi connues sous le terme d'*open payment*, permettra de simplifier l'accès aux titres de transport et de réduire les pertes de recettes entraînées par la fraude – 120 millions d'euros d'économies ont par exemple été générés par la mise en place de l'*open payment* sur le réseau londonien.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 12 complète l'article L. 1221-5 du code des transports, qui définit la compétence de l'AOM dans la tarification du transport public, en prévoyant que les tarifs sont indexés, chaque année, sur le niveau général des prix. Ce niveau est défini sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac.

Ce principe inscrit dans la loi préserve la liberté d'organisation de l'AOM, en prévoyant que cette disposition ne s'applique pas dans le cas où l'AOM prendrait une décision contraire.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 12 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a supprimé l'article 12 à la suite de l'adoption de six amendements identiques de suppression – **CD30** de M. Gérard Leseul (SOC), **CD76** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), **CD147** de M. Édouard Bénard (GDR), **CD311** de M. Bérenger Cernon (LFI-NFP), **CD489** de Mme Marie Pochon (EcoS) et **CD542** de M. Pierre Meurin (RN).

Les députés favorables à la suppression ont principalement contesté le principe d'une hausse tarifaire automatique, considérant que la fixation des prix des transports publics devait demeurer une décision politique relevant pleinement des AOM. Ils ont notamment souligné que l'évolution des tarifs devait pouvoir tenir compte de la qualité du service rendu, des caractéristiques sociales du territoire et des objectifs de report modal. Ils ont également estimé qu'une indexation sur l'inflation risquait de faire peser davantage le financement des transports sur les usagers, alors même que le pouvoir d'achat des ménages est déjà fortement contraint. Pour plusieurs intervenants, le financement des transports collectifs ne saurait reposer prioritairement sur une augmentation mécanique des tarifs, mais doit s'appuyer sur une réflexion plus globale sur les ressources financières des AOM.

La rapporteure a émis un avis défavorable aux amendements de suppression de l'article 12. Elle a estimé que la suppression de l'article priverait les AOM d'un outil permettant de rééquilibrer progressivement le financement des transports publics. À ce titre, elle a rappelé que la part des recettes tarifaires dans la couverture des dépenses des transports collectifs est passée de 70 % en 1975 à 52 % en 1990, puis à 28,7 % en 2022, alors même que les besoins d'investissement des réseaux augmentent fortement. Elle a notamment souligné que, selon le Gart, 34 milliards d'euros d'investissements seront nécessaires entre 2025 et 2035 pour les vingt-cinq principales AOM locales.

La rapporteure a également insisté sur le fait que le dispositif proposé ne constituait pas une obligation d'augmentation automatique des tarifs, mais un mécanisme de référence auquel les autorités organisatrices pourraient déroger. Selon elle, cette faculté permettrait aux collectivités souhaitant maintenir des tarifs inchangés d'assumer politiquement ce choix, tout en offrant un cadre aux AOM qui souhaitent faire évoluer leurs recettes tarifaires sans devoir porter seules la responsabilité d'une hausse. Elle a par ailleurs considéré qu'une évolution maîtrisée des tarifs des transports publics ne serait pas de nature à remettre en cause l'objectif de report modal, compte tenu de l'écart persistant entre le coût des transports collectifs et celui de l'usage individuel de la voiture.

*

* *

Article 12 bis *(nouveau)*

Extension des conditions d'instauration du versement mobilité aux services de transport à la demande

Introduit par la commission

L'article 12 *bis*, introduit par la commission, permet aux AOM d'instaurer le versement mobilité lorsqu'elles organisent un service de transport à la demande.

I. LE DROIT EXISTANT

Le versement mobilité constitue l'une des principales ressources affectées au financement des AOM. Prélevé auprès des employeurs publics et privés de onze salariés et plus, il permet aux collectivités compétentes de financer l'organisation des services de mobilité sur leur territoire.

En application de l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales, les AOM peuvent instituer le versement mobilité lorsqu'elles organisent un service régulier de transport public de personnes. Ce critère conditionne donc aujourd'hui l'accès à cette ressource fiscale : une collectivité qui a pris la compétence d'organisation de la mobilité mais qui ne met pas en place une ligne régulière de transport ne peut pas instituer le versement mobilité.

Définition du service régulier de transport public de personnes

Les services publics réguliers de transport routier de personnes sont des services collectifs offerts à la place, dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance (article R. 3111-2 du code des transports).

Cette condition répondait historiquement à une logique selon laquelle le versement mobilité devait financer un service collectif organisé et régulier bénéficiant directement aux déplacements domicile-travail des salariés.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

L'article 12 *bis*, issu de l'adoption de l'amendement **CD157** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), modifie l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales afin d'élargir les conditions permettant aux AOM d'instituer le versement mobilité, en prévoyant que les AOM qui n'organisant pas

de service régulier de transport public de personnes mais qui organisent un service de transport à la demande, pourront désormais lever cet impôt.

La rapporteure a émis un avis défavorable sur cet amendement, considérant que l'évolution du versement mobilité, qui constitue une disposition de nature fiscale, n'avait pas vocation à être traitée dans une loi relative aux transports, mais plutôt dans le cadre du projet de loi de finances, afin d'apprécier son impact global sur les prélèvements obligatoires et les équilibres budgétaires. Elle a enfin rappelé que certains dispositifs fiscaux récents n'étaient pas encore pleinement mobilisés. Elle a rappelé à ce titre que depuis la création du versement mobilité régional et rural par le projet de loi de finances pour 2025, seules huit AOM régionales ont levé cet impôt.

*

* *

Article 12 ter *(nouveau)*
Majoration du plafond du versement mobilité

Introduit par la commission

L'article 12 *ter*, introduit par la commission, prévoit de relever de 0,5 % les plafonds du versement mobilité pouvant être levé par les AOM. Ces plafonds peuvent être majorés de 0,15 % pour les AOM s'étant engagées à créer un Serm.

I. LA MAJORATION D'UN DEMI-POINT DU PLAFOND DU TAUX DU VERSEMENT MOBILITÉ

L'article 12 *ter* modifie l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales afin de relever de 0,5 % les plafonds du versement mobilité applicables aux différentes catégories d'AOM.

Le dispositif prévoit d'augmenter :

– de 0,55 % à 1,05 % le plafond applicable aux AOM comptant entre 10 000 et 100 000 habitants ;

– de 0,85 % à 1,35 % le plafond applicable aux AOM de 50 000 à 100 000 habitants disposant d'une infrastructure de transport collectif en site propre ;

– de 1 % à 1,50 % le plafond applicable aux AOM de plus de 100 000 habitants ;

– de 1,75 % à 2,25 % le plafond applicable aux AOM de plus de 100 000 habitants réalisant une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé ;

– de 0,55 % à 1,05 % le plafond applicable aux AOM de moins de 10 000 habitants comprenant une ou plusieurs communes touristiques.

Comme sur l'ensemble des amendements relatifs aux dispositions fiscales, la rapporteure a émis un avis défavorable sur cet amendement. Elle a rappelé que les évolutions du versement mobilité relèvent d'un débat fiscal plus large, qui doit être conduit dans le cadre des lois de finances et des lois de programmation.

II. LA MAJORATION DU VERSEMENT MOBILITÉ POUR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ AYANT PLANIFIÉ LA CRÉATION D'UN SERM

La commission a également souhaité ouvrir la possibilité aux AOM s'étant engagées à réaliser un Serm de rehausser le plafond du versement mobilité. L'amendement **CD152** de M. Gérard Leseul (SOC), adopté contre l'avis de la rapporteure, permet ainsi aux AOM ayant conclu une convention relative à la mise en place d'un Serm de majorer de 0,15 % leur taux de versement mobilité.

La rapporteure a rappelé son soutien au développement des Serm, mais a estimé que la création d'un avantage fiscal spécifique au profit des AOM engagées dans ces projets introduirait une différence de traitement entre territoires. Elle a notamment souligné que toutes les AOM n'ont pas vocation à développer un Serm et qu'une telle majoration pourrait créer un effet d'incitation artificiel, certaines collectivités pouvant être tentées de porter un projet principalement pour bénéficier d'une capacité fiscale supplémentaire.

*

* *

Article 12 quater *(nouveau)*

Modalités de transmission des données relatives au versement mobilité aux autorités organisatrices par les organismes chargés du recouvrement

Introduit par la commission

L'article 12 *quater*, introduit par la commission, prévoit une transmission plus fréquente et automatique des données relatives au versement mobilité aux AOM afin d'améliorer le suivi du recouvrement et des recettes.

L'article 12 *quater*, issu de l'amendement **CD454** de M. Peio Dufau (SOC), modifie les modalités de transmission des données relatives au versement mobilité aux AOM.

Le dispositif vise à sécuriser juridiquement les échanges de données entre les organismes chargés du recouvrement du versement mobilité – Urssaf, caisse nationale et caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA) – et AOM. Il prévoit que les données actuellement transmises annuellement soient communiquées selon une périodicité plus régulière : mensuellement pour les données transmises par l'Urssaf Caisse nationale et trimestriellement pour celles transmises par la caisse centrale de la MSA, notamment pour les versements mobilité régional et rural recouvrés par cet organisme. L'amendement supprime également la condition selon laquelle les AOM doivent en faire la demande pour bénéficier de ces informations.

La rapporteure a émis un avis défavorable sur cet amendement. Elle a reconnu l'intérêt d'améliorer les échanges de données entre les organismes de recouvrement et les AOM, mais a estimé que le dispositif proposé relevait de modalités techniques de gestion du versement mobilité et présentait un caractère fiscal. À ce titre, elle a considéré qu'il n'avait pas vocation à figurer dans une loi cadre relative aux transports.

*

* *

Article 12 quinquies *(nouveau)*
Création d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour au profit des autorités organisatrices de la mobilité

Introduit par la commission

L'article 12 *quinquies*, introduit par la commission, crée une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour, pouvant être instaurée par les AOM afin de diversifier leur financement.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de séjour constitue une imposition locale facultative destinée à financer les dépenses liées à l'accueil touristique. Elle peut être instituée par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de tourisme, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales. Son produit est affecté aux dépenses destinées à

favoriser la fréquentation touristique ou, dans les communes classées stations de tourisme, aux dépenses liées au développement touristique.

En Île-de-France, un mécanisme spécifique existe depuis la loi de finances pour 2024, qui a créé une taxe additionnelle de 200 % à la taxe de séjour au bénéfice d'Île-de-France Mobilités afin de contribuer au financement des mobilités franciliennes.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

L'amendement **CD173** de M. Peio Dufau (SOC) instaure une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire au bénéfice des AOM. Cette taxe pourrait être instituée par les AOM locales et régionales. Elle serait établie et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour à laquelle elle s'ajoute. Son produit serait perçu par la commune ou l'EPCI et les sommes correspondantes seraient reversées à l'AOM bénéficiaire.

*

* *

CHAPITRE III
Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs

Article 13
Modification de la composition du comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité et clarification de la gouvernance et de l'information financière

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 modifie les règles relatives au comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

S'agissant de sa composition, l'article assouplit la représentation des employeurs au sein du comité afin de faciliter sa constitution, tout en maintenant une priorité aux organisations professionnelles.

S'agissant du financement des mobilités, il réintroduit la consultation obligatoire du comité avant toute évolution substantielle de la politique tarifaire et de l'offre de mobilité, consultation qui avait été supprimée en 2025. Le texte renforce également les obligations d'information financière des AOM, qui devront présenter un rapport annuel détaillant les recettes et dépenses liées à la compétence mobilité et précisant les sources de financement. Il ajuste enfin le seuil de population déclenchant cette obligation.

Au Sénat, la commission a adopté des amendements visant à préciser la représentation des employeurs et à renforcer l'information financière sur le versement mobilité. En séance publique, le comité des partenaires a été élargi à des représentants des personnes en situation de handicap et des professionnels de santé, avec voix consultative. Le Sénat a également introduit la publicité des travaux du comité des partenaires.

À l'Assemblée nationale, la commission a modifié la composition des comités des partenaires et complété le contenu du rapport prévu à l'article 13. Elle a également adopté plusieurs amendements rédactionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE COMITÉ DES PARTENAIRES, UNE INSTANCE DE DIALOGUE LOCAL DES AOM

Créé par la LOM, le comité des partenaires vise à impliquer les usagers et entreprises dans la définition de l'offre locale de transport et dans la tarification. Le texte initial de la LOM prévoyait que chaque AOM devait consulter le comité des partenaires « *avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services et l'information mise en place* ». L'article L. 1231-5 du code des transports prévoit que le comité doit être *a minima* composé :

– des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, qui doivent représenter au moins 50 % des membres du comité ;

– des représentants des organisations syndicales de salariés ;

– des représentants des associations présentes sur le territoire ;

– d'habitants tirés au sort, depuis la loi dite « Climat et résilience » de 2021 [(1)].

Cette liste n'est pas limitative et peut être complétée pour mieux tenir compte des spécificités de chaque AOM.

Le comité des partenaires est une instance consultative ; il est saisi pour avis au moins deux fois par an par les AOM :

– sur le niveau de l'offre de transport ;

– avant toute évolution importante de l'offre, comme la suppression ou la création d'une ligne ;

– sur le financement de l'offre de mobilité et le niveau de contribution financière des employeurs dans le cadre du versement mobilité. Au-delà de la saisine semestrielle, toute instauration ou modulation du versement mobilité doit donner lieu à une consultation du comité ;

– sur la qualité de service et le niveau d'information des usagers.

Outre ces saisines obligatoires, le comité est consulté pour tout projet de mobilité structurant, comme la création des Serm.

Le comité peut aussi être saisi dans le cadre d'ateliers spécifiques ou thématiques permettant de mieux associer les citoyens à la définition de l'offre de transport urbain. La Métropole du Grand Nancy a ainsi défini son plan de décarbonation des mobilités à la suite d'une concertation menée en consultant le comité des partenaires. Le comité des partenaires d'IdFM est consulté avant chaque conseil d'administration pour émettre un avis sur les dossiers à l'ordre du jour.

B. UN RÔLE D'INFORMATION SUR LES MOBILITÉS

L'article L. 1231-8 du code des transports prévoit que les AOM doivent établir des « *outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité.* » Les AOM concernées par cette compétence sont celles dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci, à l'exception des communautés de

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

communes et à l'exception de la région lorsqu'elle exerce la compétence d'AOM. Les AOM couvertes par le champ de l'article L. 1231-8 doivent ainsi :

– recenser les modes de déplacements dans l'agglomération et dans son aire urbaine, en faisant apparaître les coûts pour l'usager et pour la collectivité ;

– instaurer un service d'information, consacré à l'ensemble des modes de transports et à leur combinaison, à l'intention des usagers, en concertation avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transport.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. LES MODIFICATIONS RELATIVES AU COMITÉ DES PARTENAIRES

L'article 13 du projet de loi modifie la composition du comité des partenaires, en prévoyant que les représentants des employeurs ne sont pas exclusivement des représentants des organisations patronales. La rédaction actuelle de l'article L. 1231-5 du code des transports prévoit que 50 % des sièges doivent être attribués à des représentants d'organisations patronales. Comme le mentionnent l'étude d'impact du projet de loi et le Gart, cette disposition fragilise la constitution du comité dans les petites AOM. Une formulation plus souple de la part des représentants d'entreprises pourrait permettre de représenter des employeurs qui ne sont pas membre d'une organisation représentative, mais qui emploient un grand nombre de salariés à l'échelle de l'AOM et qui, de ce fait, constituent les entreprises les plus contributives au versement mobilité.

Le texte prévoit également que le comité doit être saisi avant toute réforme tarifaire substantielle. Cette mention était déjà présente dans le texte de la LOM qui prévoyait que le comité était consulté « *avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services et l'information mise en place.* » Cette disposition a toutefois été supprimée par la loi de finances pour 2025 qui a modifié l'article L. 1231-5 du code des transports. L'article 13 prévoit donc de rétablir la rédaction issue de la LOM obligeant l'AOM à consulter le comité non pas uniquement après, mais avant toute réforme tarifaire.

B. LES MODIFICATIONS RELATIVES À L'INFORMATION FINANCIÈRE

Le texte prévoit enfin de mieux documenter le modèle économique des AOM. L'article 13 prévoit ainsi, pour les AOM de plus de 100 000 habitants, de remplacer le « *compte relatif aux déplacements* » prévu à l'article L. 1231-8 par un rapport, remis chaque année au comité des partenaires, sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence mobilité. Le rapport doit notamment présenter les recettes fiscales et tarifaires ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement destinées au financement des services de transport et de toute action relevant de la compétence d'autorité organisatrice. Cette obligation complète

les obligations en vigueur d'information du comité des partenaires : les AOM doivent déjà lui transmettre le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires et le niveau de participation des employeurs dans le versement mobilité. Le rapport permet de mieux décomposer le financement des mobilités en rendant possible de :

– distinguer les dépenses de fonctionnement et d'investissement ;

– distinguer les recettes tarifaires et le versement mobilité.

L'article 13 modifie également le calcul du seuil de 100 000 habitants à partir duquel l'AOM doit produire le rapport précité. L'article L. 1238-1 du code des transports prend en compte la population de l'agglomération de l'AOM. L'article 13 y substitue la population du ressort territorial de l'AOM, qui est utilisée pour définir le taux maximal du versement mobilité. Cette harmonisation permet, comme le mentionne l'étude d'impact, de simplifier le travail des services chargés de contrôler l'application de la loi, et de mieux faire correspondre les obligations et les moyens, en étendant cette obligation à toutes les AOM qui peuvent lever le versement mobilité au taux le plus élevé, hors Île-de-France.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

L'article 13 a été adopté avec les modifications issues de l'adoption de quatre amendements.

L'amendement COM-221 du rapporteur précise les modalités de représentation des employeurs au sein du comité des partenaires. Alors que le texte initial élargissait la composition de cette instance à des représentants des employeurs sans exiger qu'ils soient issus d'organisations professionnelles, l'amendement rétablit une priorité en faveur des représentants des organisations professionnelles d'employeurs. L'inclusion d'autres représentants des employeurs demeure possible, mais uniquement à titre subsidiaire, lorsqu'il n'est pas possible de désigner des représentants issus de ces organisations.

Deux amendements identiques COM-220 du rapporteur et COM-147 de M. David Margueritte (LR) suppriment l'obligation de présenter au comité des partenaires une évaluation *a posteriori* des effets socio-économiques des réformes tarifaires substantielles dans un délai de trois ans. Leurs auteurs estiment, comme le partage Régions de France, que cette exigence est redondante avec le rapport annuel que les AOM doivent déjà établir sur les moyens et ressources consacrés à leur politique de mobilité, prévu à l'alinéa 12 de l'article 13.

Enfin, l'amendement COM-73 de M. Olivier Jacquin et plusieurs sénateurs du groupe SER, complète le contenu du rapport annuel que les AOM doivent établir sur leurs moyens et ressources. Il prévoit que ce rapport distingue la part du

versement mobilité acquittée par les employeurs privés de celle versée par les employeurs publics. Cet amendement est inspiré d'une recommandation formulée par le Conseil économique, social et environnemental (Cese) dans son avis sur le projet de loi.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

L'amendement n° 54 de Mme Michelle Gréaume et plusieurs membres du groupe CRCE-K, adopté avec un double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, élargit la composition du comité des partenaires en prévoyant la participation, avec voix consultative, d'au moins un représentant des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite ainsi que d'au moins un représentant des professionnels de santé.

L'amendement n° 127 rect. *bis* de Mme Audrey Bélim et M. Olivier Jacquin (SER), adopté avec l'avis favorable du rapporteur et défavorable du Gouvernement, prévoit que les avis et recommandations du comité des partenaires sont rendus publics.

L'amendement n° 282 du rapporteur (LR) procède à une précision légistique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement **CD59** de Mme Constance de Pélichy (LIOT), qui prévoit d'intégrer aux comités des partenaires un représentant des associations d'usagers du vélo présentes sur le territoire. La rapporteure a initialement émis des réserves sur cette proposition, considérant que le droit existant prévoit déjà la représentation des associations d'usagers au sein des comités des partenaires et qu'il pourrait être difficile de garantir la présence d'un représentant d'associations cyclistes dans chaque territoire. Elle a toutefois reconnu l'intérêt de mieux intégrer les enjeux liés au vélo dans les instances de concertation des AOM et s'en est remise à la sagesse de la commission.

Les amendements identiques **CD182** de Mme Sandrine Le Feur (EPR), **CD509** de Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP) et **CD155** de M. Gérard Leseul (SOC), adoptés par la commission, complètent le rapport prévu à l'article 13 en prévoyant qu'il comporte également des indicateurs d'efficience économique et de report modal générés par la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité. Le détail de ces indicateurs sera précisé par décret. La rapporteure a émis un avis favorable, considérant que cette disposition ne conduisait pas à créer une nouvelle obligation de rapport, mais permettait simplement d'en enrichir le contenu afin de dépasser une approche exclusivement comptable du financement des mobilités.

La commission a également adopté quatre amendements rédactionnels de la rapporteure – **CD662**, **CD663**, **CD665** et **CD667**.

*

* *

Article 14

Conventions entre autorités organisatrices de la mobilité et États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes

Adopté par la commission sans modification

L'article 14 autorise les autorités organisatrices de la mobilité à conclure des conventions avec des États limitrophes pour l'organisation et la coordination de services publics de transport transfrontaliers. Ces conventions demeurent soumises à l'autorisation préalable du représentant de l'État, et doivent être dénoncées à la demande de l'État lorsqu'elles deviennent contraires aux engagements internationaux de la France.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CADRE JURIDIQUE RESTRICTIF POUR LA CONCLUSION DE CONVENTIONS TRANSFRONTALIÈRES EN MATIÈRE DE TRANSPORT

1. En raison de la compétence de l'État en matière de relations internationales, le droit en vigueur restreint fortement les possibilités de conventionnement entre collectivités territoriales et États limitrophes

L'organisation des services publics de transport transfrontalier de personnes s'inscrit dans le cadre défini par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route [(1)], dit « règlement OSP ». Son article premier dispose que « *sous réserve de l'accord des autorités compétentes des États membres sur le territoire desquels les services sont fournis, les obligations de service public peuvent concerner des services publics de transport au niveau transfrontalier, y compris ceux qui couvrent des besoins de transport au niveau local et régional* ».

En droit interne, l'organisation du service public de transport transfrontalier de personnes relève de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité

(1) Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

(AOM) en matière d'organisation des services réguliers de transport public de personnes mentionnée à l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Les AOM peuvent ainsi organiser et financer des services de transport dépassant les frontières nationales lorsque ceux-ci répondent aux besoins de déplacement de leur ressort territorial.

Pour instaurer des services publics de transport transfrontalier, les AOM peuvent d'ores et déjà conclure des conventions de coopération avec les AOM locales étrangères ou participer à des groupements locaux de coopération transfrontalière. Les AOM françaises peuvent ainsi coopérer avec des *Länder* allemands, des communautés autonomes espagnoles, des régions italiennes ou encore certaines régions belges compétentes pour l'organisation des transports publics.

2. Une faculté restreinte aux relations entre autorités locales compétentes

Si les AOM françaises peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères compétentes en matière de transport, cette faculté demeure limitée aux relations entre collectivités territoriales. Il n'est pas possible de conclure une convention entre, d'une part, une AOM locale, et d'autre part, un État limitrophe.

Cette limitation résulte des articles 52 et 53 de la Constitution en vertu desquels la négociation et la ratification des traités et accords internationaux relèvent de la compétence respective du Président de la République et du Gouvernement. Les collectivités territoriales ne peuvent dès lors entretenir de relations conventionnelles avec des États étrangers que dans les cas expressément prévus par la loi.

Dans le domaine des transports, plusieurs États limitrophes de la France ont conservé au niveau national tout ou partie des compétences relatives à l'organisation des services publics de transport transfrontaliers. Tel est notamment le cas du Luxembourg, de la Suisse, de la Principauté de Monaco et, pour certains services, de la Belgique ou de l'Italie. Dans ce contexte, l'absence de conventionnement direct entre une collectivité et un État étranger limite les capacités de coopération des AOM françaises avec leurs homologues des pays limitrophes dont la compétence relève de l'État.

3. Des dérogations progressivement introduites dans la loi

L'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un principe d'interdiction des conventions entre collectivités territoriales et États étrangers. Plusieurs dérogations ont toutefois été introduites à partir de 2008 pour répondre aux besoins des usagers des services publics de transport transfrontalier.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1115-5 prévoit ainsi qu'« *une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un État étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière* ».

Par ailleurs, sous réserve d'une autorisation préalable du représentant de l'État, des conventions peuvent être conclues lorsqu'elles mettent en œuvre un accord international préalablement approuvé par l'État, lorsqu'elles assurent l'exécution d'un programme de coopération régionale placé sous l'égide d'une organisation internationale à laquelle la France participe, ou encore lorsqu'elles ont pour objet la création d'un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale.

B. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISAMMENT ADAPTÉ AUX BESOINS OPÉRATIONNELS DES COLLECTIVITÉS ET DES USAGERS

Malgré les assouplissements successifs apportés à l'article L. 1115-5 du CGCT, le cadre juridique applicable demeure peu adapté aux besoins des AOM confrontées à l'organisation de services publics de transport transfrontaliers. Les dérogations actuellement prévues reposent en effet sur l'existence préalable d'un accord international approuvé par l'État ou sur la création d'une structure dédiée de coopération transfrontalière. Ces mécanismes apparaissent disproportionnés au regard de projets de coopération portant sur des services de transport, tels que prolongement d'une ligne de transport de quelques kilomètres au-delà de la frontière, la tarification commune ou le partage des infrastructures.

Cette situation est d'autant plus singulière que l'État français n'intervient pas directement dans l'organisation des services publics locaux de transport de personnes, qui relèvent de la compétence exercée par les AOM. Dès lors, les collectivités concernées peuvent se trouver dépendantes de procédures impliquant l'État alors même qu'il n'en possède pas la compétence.

L'exemple de la liaison ferroviaire reliant Grasse, Cannes, Nice, Monaco, Menton et Vintimille illustre les limites du cadre actuel. Depuis décembre 2024, l'exploitation de cette ligne est assurée par SNCF Voyageurs Sud Azur dans le cadre d'un contrat de service public conclu avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Faute de pouvoir conclure directement une convention avec la Principauté de Monaco ou avec l'État italien, compétents pour l'organisation des transports sur leur territoire respectif, la coopération a dû être organisée par l'intermédiaire de l'opérateur ferroviaire. Si cette solution permet d'assurer la continuité du service, elle ne constitue pas un cadre juridique permettant aux autorités publiques concernées de définir conjointement les modalités d'organisation du service transfrontalier.

Ainsi, le droit en vigueur ne permet pas aux autorités organisatrices françaises et aux États voisins compétents en matière de transport de disposer d'un instrument conventionnel simple et adapté à l'organisation de services publics transfrontaliers. Cette situation est susceptible de ralentir la mise en œuvre de projets répondant pourtant à des besoins de mobilité quotidiens dans les territoires frontaliers.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 14 vise à compléter l'article L. 1115-5 du CGCT afin de créer une nouvelle dérogation à l'interdiction des conventions entre les collectivités territoriales françaises et les États étrangers.

À cette fin, il autorise une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales compétent en matière de mobilité à conclure directement avec un État limitrophe une convention portant sur l'organisation et la coordination transfrontalières de services publics de transport de personnes mentionnés à l'article L. 1221-1 du code des transports.

Cette faculté est strictement encadrée. D'une part, elle ne concerne que les services publics de transport relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement concerné. D'autre part, la signature de la convention demeure soumise à une autorisation préalable du représentant de l'État.

L'article prévoit également que la convention devra être dénoncée par la collectivité territoriale ou le groupement concerné à la demande de l'État lorsque celui-ci estime qu'elle est devenue contraire aux engagements internationaux de la France. Cette garantie, introduite à la suite de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi, préserve la compétence de l'État en matière de politique étrangère tout en permettant aux collectivités territoriales de disposer d'un outil de coopération adapté à l'exercice de leurs compétences.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 14 a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'article 14 a été adopté sans modification par la commission.

*

* *

Article 14 bis

Conventions de coopération entre autorités organisatrices de la mobilité pour l'organisation commune des services de mobilité

Adopté par la commission avec modifications

Introduit en séance publique au Sénat, l'article 14 *bis* crée un cadre juridique permettant aux AOM et à la région de conclure des conventions de coopération pour organiser conjointement un ou plusieurs services de mobilité. Le dispositif entend ainsi sécuriser juridiquement les coopérations existantes, faciliter la mutualisation des moyens et offrir une alternative souple aux mécanismes de délégation de compétence ou de création de structures communes.

La commission a adopté un amendement portant rédaction globale de l'article 14 *bis* afin de permettre aux AOM limitrophes d'organiser conjointement des services de mobilité interterritoriaux non structurants, sans délégation systématique de compétences de la région. L'article 14 *bis* ainsi modifié maintient toutefois un droit d'opposition de la région, qui peut s'opposer à la convention dans un délai de deux mois si elle porte atteinte à ses compétences.

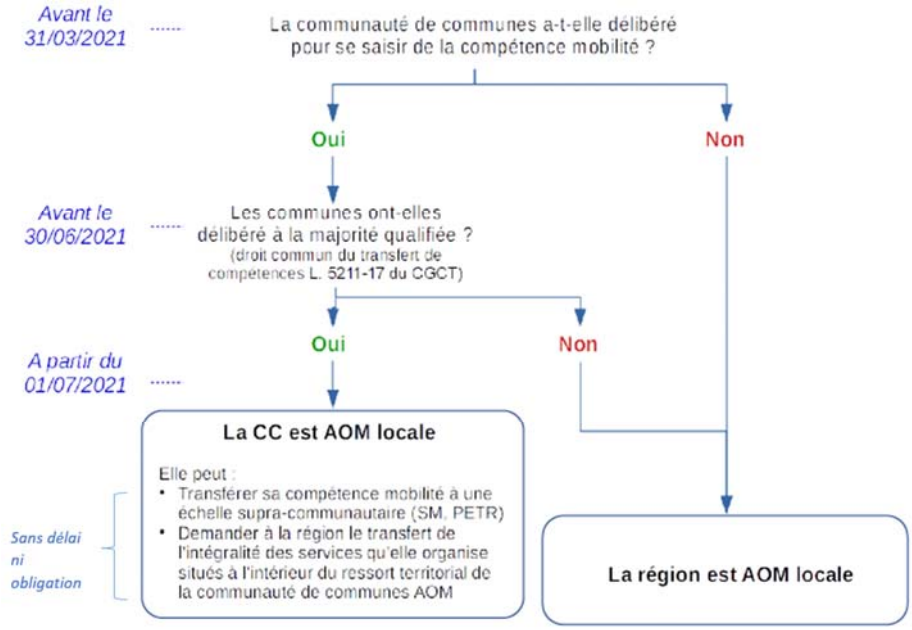
I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COMPÉTENCE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ EST EXERCÉE PAR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ DANS LEUR RESSORT TERRITORIAL

Depuis la LOM, l'ensemble du territoire national est couvert par des AOM, chargées d'organiser les services de mobilité répondant aux besoins des habitants. En application de l'article L. 1231-1 du code des transports, ont la qualité d'AOM les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes ayant pris la compétence mobilité, la métropole de Lyon, ainsi que certains syndicats mixtes, pôles métropolitains et pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) auxquels cette compétence a été transférée.

Depuis le 1er juillet 2021, les communes n'exercent plus, en principe, la compétence d'organisation de la mobilité. Lorsque les communes membres d'une communauté de communes n'ont pas transféré cette compétence à leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans les conditions prévues par la LOM, la région l'exerce de plein droit sur le territoire concerné. La région devient alors l'AOM compétente sur le territoire de ces communes.

CALENDRIER DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE D'AOM AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES



Source : Cerema

L'exercice de la compétence mobilité est défini à l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Le I de l'article définit des compétences exclusives et obligatoires. Le II détaille les compétences dont les AOM peuvent se saisir, sans obligation.

Les AOM locales, ainsi que la région quand elle en exerce la compétence, sont compétentes pour organiser :

– des services réguliers de transport public de personnes ;

– des services à la demande de transport public de personnes ;

– des services de transport scolaire ;

– des services relatifs aux mobilités actives ou contribuer à leur développement ;

– des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;

– des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

En complément de ces compétences obligatoires, les AOM peuvent exercer les compétences suivantes :

– offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;

– mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;

– organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

B. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ EXERCENT LEURS COMPÉTENCES DANS LES LIMITES DE LEUR RESSORT TERRITORIAL

L'article L. 1231-1-1 du code des transports prévoit que chaque AOM exerce ses compétences dans son ressort territorial, lequel correspond au périmètre de la collectivité ou du groupement qui détient la compétence mobilité.

Les services de mobilité organisés par une AOM ont ainsi vocation à être intégralement situés dans le périmètre de ce ressort territorial. En l'état du droit, tout projet de transport excédant le ressort territorial d'une AOM relève de la compétence de la région en tant qu'« *autorité organisatrice de la mobilité régionale* », aux termes de l'article L. 1231-3 du code des transports.

Cette répartition des compétences répond à une logique de cohérence territoriale. Elle peut toutefois se révéler peu adaptée à certains bassins de vie ou bassins de mobilité, dans lesquels les déplacements quotidiens des usagers s'effectuent fréquemment entre plusieurs ressorts territoriaux distincts relevant de plusieurs AOM.

C. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ DISPOSENT DÉJÀ DE PLUSIEURS OUTILS DE COOPÉRATION

Le code des transports prévoit plusieurs mécanismes permettant aux AOM de coordonner leur action ou d'exercer certaines missions en commun.

En premier lieu, la LOM a institué les **contrats opérationnels de mobilité** prévus par l'article L. 1215-2 du code des transports. Conclus à l'échelle des bassins de mobilité entre la région et les AOM, ces contrats visent à définir les modalités de l'action commune des AOM, en vertu du rôle de chef de file tenu par les régions sur la mobilité.

En deuxième lieu, la région peut déléguer tout ou partie de ses compétences à une collectivité territoriale ou une AOM en application de l'article L. 1231-4 du code des transports. Cette délégation s'opère par convention.

En troisième lieu, les AOM peuvent mutualiser certaines missions au sein d'un **syndicat mixte**, en vertu de l'article L. 1231-11 du code des transports, lequel devient alors lui-même autorité organisatrice de la mobilité sur son périmètre.

En revanche, le droit en vigueur ne prévoit pas de cadre général permettant à plusieurs AOM de conclure directement entre elles une convention destinée à organiser conjointement un ou plusieurs services de mobilité desservant leurs ressorts territoriaux respectifs.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Introduit en séance publique au Sénat par l'adoption de l'amendement n° 103 rect. *ter* de M. Simon Uzenat et plusieurs membres du groupe SER avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, l'article 14 *bis* crée un nouvel article L. 1231-6 au sein du code des transports, afin de permettre aux AOM d'organiser conjointement un ou plusieurs services de mobilité desservant leurs ressorts territoriaux respectifs au moyen d'une convention de coopération.

Afin d'assurer la cohérence de l'organisation des mobilités et en vertu de la compétence régionale en matière de mobilité, l'alinéa 3 de l'article 14 *bis* dispose que la région est obligatoirement partie à la convention. L'alinéa 6 précise en outre qu'une AOM régionale peut conclure directement une telle convention avec une AOM locale.

Les alinéas 4 et 5 précisent le contenu de ces conventions, qui doivent être conclues en vue d'atteindre des objectifs communs et répondre à des considérations d'intérêt général. Les conventions doivent définir les services concernés, fixer leur durée et les modalités de leur renouvellement, préciser le cadre financier de la coopération ainsi que ses moyens de fonctionnement et, le cas échéant, prévoir les conditions d'une résiliation anticipée.

La convention prévue par l'article 14 *bis* ne nécessite ni transfert de compétence, ni création d'une structure administrative supplémentaire. Il vise ainsi à faciliter la mutualisation des moyens entre autorités organisatrices et à fournir une base légale à des pratiques de coopération déjà mises en œuvre sur certains territoires. Le rapporteur du Sénat a en effet a souligné, lors de la discussion de l'amendement, que les bassins de vie ne correspondent pas toujours aux limites territoriales des AOM et que le dispositif proposé répondait à la demande des élus locaux de pouvoir organiser les mobilités à une échelle plus adaptée aux déplacements quotidiens des usagers.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement **CD468** de M. Peio Dufau (SOC), qui réécrit l'article 14 *bis* afin de créer un cadre spécifique de coopération entre AOM locales pour l'organisation de services de mobilité interterritoriaux ne présentant pas de caractère structurant à l'échelle régionale.

L'amendement vise à faciliter les coopérations entre AOM limitrophes, en leur permettant d'organiser conjointement certains services de mobilité franchissant leurs limites territoriales sans recourir systématiquement à une délégation de compétence de la région. Il encadre toutefois cette faculté en prévoyant que les services concernés ne doivent pas porter atteinte aux compétences propres de la région, notamment en ne concurrençant pas un service régional existant ou programmé. Le dispositif maintient un rôle de contrôle de la région, à laquelle la convention conclue entre les AOM doit être transmise. La région dispose d'un délai de deux mois pour formuler une opposition motivée lorsqu'elle estime que les conditions prévues par l'article ne sont pas remplies. À défaut d'opposition dans ce délai, la convention est réputée approuvée.

La rapporteure a rappelé son attachement au rôle de chef de file de la région en matière de mobilités, qui garantit la cohérence de l'organisation des services à l'échelle régionale. Elle a néanmoins reconnu que les auditions avaient mis en évidence des difficultés concrètes rencontrées par les AOM limitrophes, notamment dans les territoires transfrontaliers, où les besoins de mobilité du quotidien peuvent nécessiter des coopérations plus souples. Elle s'en est donc remise à la sagesse de la commission.

*

* *

Article 15

Compétence des autorités organisatrices de la mobilité dans la planification et la création des gares routières

Adopté par la commission avec modifications

L'article 15 confie aux AOM la compétence de planification et de réalisation de gares routières et aménagements de transport routier destinés à accueillir des services librement organisés (SLO).

L'article prévoit que les plans de mobilité élaborés par les AOM devront comprendre un volet relatif à ces capacités d'accueil dans les gares routières et autres aménagements de transport routier, en tenant compte de l'évolution de l'offre de SLO.

L'article impose également aux AOM de plus de 200 000 habitants de garantir au 1er janvier 2032 l'existence d'au moins une gare routière ou d'un aménagement équivalent, selon des critères définis par décret en Conseil d'État.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a complété l'article par une nouvelle section relative à la gouvernance des gares routières, en créant des comités de concertation associant l'ensemble des parties prenantes et encadrant les conditions de fermeture des gares routières. Le contenu des obligations relatives aux gares routières a enfin été précisé, pour encadrer davantage les obligations de qualité et de services en gare requis, après avis de l'Autorité de régulation des transports (ART). La commission a également introduit un volet relatif à la mobilité solidaire, durable et inclusive dans les plans de mobilité.

En séance publique, le Sénat a complété la liste des facteurs d'isolement pris en compte par le volet relatif à la mobilité solidaire intégré aux plans de mobilité.

La commission a complété le contenu des plans de mobilité en y intégrant explicitement les services de location de vélos proposés par les AOM. À l'initiative de la rapporteure, la commission a également adopté plusieurs amendements rédactionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSPORT INTERURBAIN ROUTIER DE VOYAGEURS, SECTEUR LIBÉRALISÉ DEPUIS 2016

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a libéralisé le transport interurbain de voyageurs par autocar. Jusqu'alors, ce marché demeurait fortement encadré et les liaisons commerciales régulières étaient limitées, hormis certaines dessertes réalisées dans le cadre de services internationaux ou conventionnés.

Pour les liaisons de moins de 100 kilomètres, un mécanisme de régulation a été maintenu afin de protéger l'équilibre économique des services publics conventionnés existants, notamment les TER, les trains d'équilibre du territoire

(TET) et les services routiers conventionnés. En revanche, les liaisons dont la distance entre deux arrêts excède 100 kilomètres ne font l'objet d'aucun conventionnement avec une AOM et sont ouvertes à des opérateurs privés proposant des SLO. Cette offre s'adresse surtout à une clientèle jeune et à revenus modestes, sensible au prix davantage qu'au temps de parcours. Les autocars ont ainsi proposé des tarifs souvent inférieurs à ceux du rail, en particulier sur les liaisons longue distance interurbaines ou pour les villes moins bien desservies par le réseau ferroviaire.

La loi a également renforcé les compétences de l'ART, chargée d'instruire les demandes relatives aux liaisons courtes, de contrôler leurs effets sur les services publics et d'assurer un suivi du développement du marché. L'ouverture à la concurrence a conduit à l'arrivée rapide de plusieurs opérateurs nationaux, parmi lesquels Ouibus (devenu BlablaCar Bus), FlixBus ou Isilines. Après une phase de forte concurrence, le marché s'est progressivement concentré autour d'un nombre plus limité d'acteurs : le marché est aujourd'hui concentré autour de l'entreprise FlixBus ; BlablaCar Bus ayant annoncé en avril 2026 arrêter son activité de transport de longue distance par autocar. L'ART (1) note que le retrait de BlablaCar Bus pourra occasionner une « *nouvelle consolidation* » du marché, mais que l'opérateur dominant, FlixBus, demeure « *toutefois susceptible d'être limité par la concurrence des autres modes de transport ainsi que par la possibilité d'entrée de nouveaux acteurs* ».

Le transport par autocar SLO est devenu un mode de transport identifié par les usagers. Dès la fin de l'année 2016, plus de cinq millions de voyageurs avaient emprunté les lignes longue distance d'autocars SLO (2). En 2025, le nombre de liaisons de SLO progresse de 12 % et dépasse largement le niveau de 2019. Le nombre de passagers transportés augmente également : le trafic atteint 16,9 millions de passagers transportés en 2025, soit une augmentation de 4 % sur un an et de 20 % par rapport à 2019. Depuis l'ouverture du marché, 112 millions de passagers ont voyagé *via* ces liaisons, parmi lesquels 20 millions n'auraient pas voyagé sans l'autocar.

(1) ART, rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2025.

(2) Cerema Ouest, « Le service librement organisé de voyageurs par autocar », mars 2019.

NOMBRE DE PASSAGERS TRANSPORTÉS PAR LES AUTOCARS SLO (EN MILLIONS)

Source : ART sur la base des données fournies par les opérateurs de SLO

Pour accueillir l'afflux d'offre d'autocars, l'ordonnance du 29 janvier 2016 (1) établit le premier cadre juridique applicable aux gares routières et aménagements destinés à accueillir les autocars SLO, regroupés dans la catégorie des « *aménagements de transport public routier de voyageurs* » (ATR).

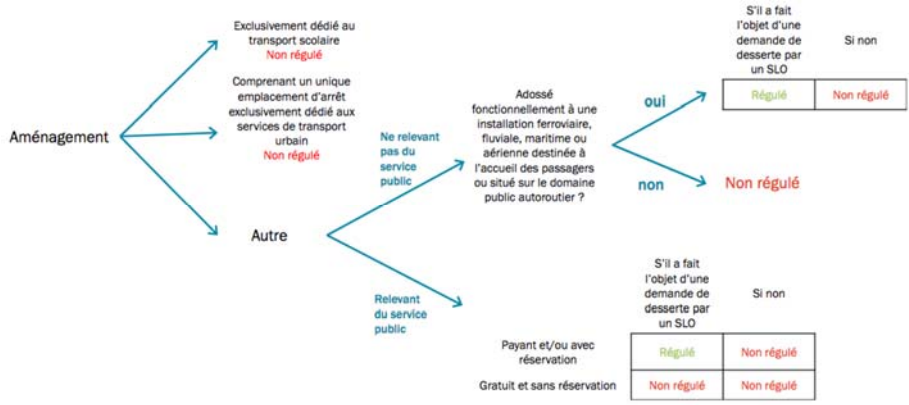
L'ordonnance vise à créer les conditions permettant de garantir un accès transparent, objectif et non discriminatoire aux ATR pour tous les opérateurs SLO. L'ordonnance crée ainsi plusieurs obligations incombant à leurs exploitants (2). L'ART est chargée de s'assurer de la bonne application de ces dispositions : elle bénéficie à ce titre d'un pouvoir de contrôle, de sanction et de règlement des différends.

Il convient de noter que les exploitants de gares routières et d'aménagements exclusivement destinés au transport conventionné ne sont pas concernés par ces obligations. La régulation ne vise ainsi pas le transport relevant du service public, mais les aménagements qui font l'objet d'une demande de desserte par un SLO. L'ART résume le champ d'application de l'article L. 3114-4 du code des transports par le schéma ci-après.

(1) Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

(2) Dans sa décision n° 2017-116 du 4 octobre 2017, l'ART définit l'exploitant comme l'unique personne physique ou morale qui exerce la responsabilité de décisionnaire final pour délivrer les autorisations d'accès à cet aménagement au bénéfice d'entreprises de transport et définir le montant des tarifs qui y sont pratiqués.

PÉRIMÈTRE DES GARES ROUTIÈRES RÉGULÉES



Source : ART

Les ATR régulés doivent répondre à plusieurs obligations mentionnées aux articles L. 3114-1 à L. 3114-15 du code des transports :

En premier lieu, l'exploitant doit déclarer à l'ART l'aménagement qu'il exploite afin de l'intégrer à un **registre public** prévu à l'article L. 3114-3. Ce registre doit permettre d'accéder aux informations pertinentes sur ces aménagements et renseigner l'identité de l'exploitant, les règles d'accès et les conditions dans lesquelles les entreprises de transport public routier peuvent demander à y avoir accès. Depuis sa dernière mise à jour le 31 décembre 2024, le registre recense 342 gares et aménagements routiers. Le registre est publié sur le site de l'ART, sous forme de tableur Excel et de carte interactive.

Les **règles d'accès** à l'aménagement doivent être publiées sur le site internet de l'exploitant, et doivent être objectives, transparentes et non-discriminatoires. Le contenu exhaustif des règles n'est pas défini par la loi, mais elles doivent *a minima* comprendre les éventuels tarifs et horaires pour la prise en charge et la dépose de passagers ainsi que, le cas échéant, pour l'utilisation de services en gare. Les règles publiées doivent également détailler une procédure publique permettant l'allocation des capacités non utilisées aux entreprises susceptibles d'être intéressées. L'Agence des mobilités de la métropole du Grand Lyon publie par exemple les informations relatives à la gare routière de Lyon Gerland sur son site internet. Le site mentionne ainsi le nombre de quais et la tarification des occupations temporaires des quais et gares routières (« toucher de quai »). Le règlement d'exploitation, disponible au téléchargement, détaille les règles d'accès à la gare. Toute demande d'accès par une entreprise proposant des SLO doit recevoir une réponse dans un délai d'un mois. Tout refus d'accès doit être motivé.

L'exploitant d'une gare routière doit établir une **comptabilité** de l'aménagement, distincte de ses autres activités. Depuis la décision de l'ART n° 2020-007 du 23 janvier 2020, l'exploitant doit également transmettre à l'ART, annuellement, des **informations** « *fiables, précises et détaillées* » relatives aux

aménagements d'accueil de services routiers qu'il exploite, sur les caractéristiques des aménagements, leur gestion financière et leur fréquentation. La décision précitée détaille un questionnaire auquel doivent répondre les exploitants.

L'ART peut également prescrire des obligations à tout exploitant d'aménagements « *exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personne* » (1). L'ART peut ainsi obliger un exploitant à réviser ses règles d'accès, à prendre des mesures d'amélioration de l'exploitation de l'aménagement afin de permettre l'utilisation maximale de ses capacités, à faire cesser les pratiques qui visent à entraver l'accès d'une ou plusieurs entreprises assurant des SLO, ou encore à proposer une solution de substitution en cas de saturation.

L'ART dispose d'un pouvoir de sanction en cas de manquement aux dispositions du code des transports ou des décisions du régulateur. L'ART peut également être saisie par tout fournisseur de service dès lors qu'il s'estime lésé par un traitement inéquitable dans l'accès aux aménagements routiers. Elle dispose à ce titre d'un pouvoir de règlement des différends par décision susceptible de recours devant la Cour d'appel de Paris.

Dans un souci d'information des fournisseurs de services, des exploitants et des usagers, l'ART publie un rapport annuel sur le marché du transport par autocar et les gares routières.

B. DES LACUNES IDENTIFIÉES ET DOMMAGEABLES POUR LES USAGERS COMME POUR LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PUBLIC ROUTIER

1. L'absence de définition légale d'une gare routière, facteur d'une qualité de service disparate pour les usagers

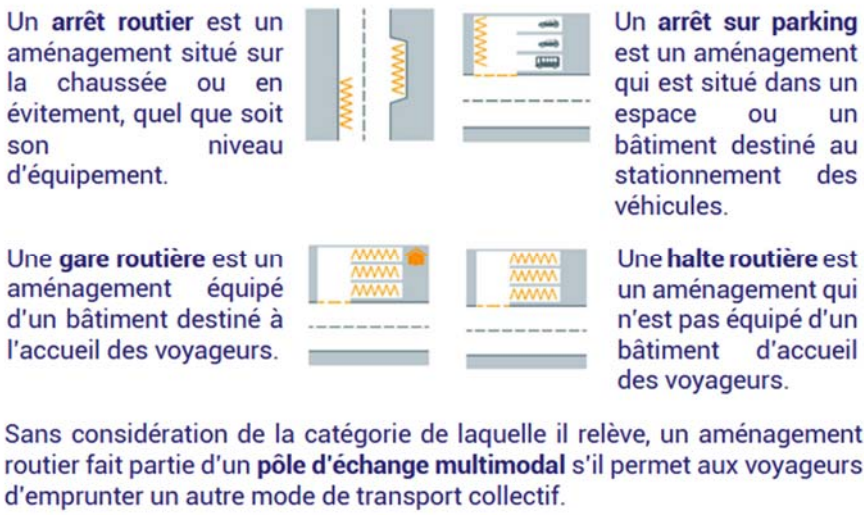
Le régime juridique créé par l'ordonnance de 2016 s'applique indistinctement aux aménagements de transport routier, sans définir ce qu'est une gare routière. L'article L. 3114-1 du code des transports mentionne en effet que le régime s'applique aux « *aménagements accessibles au public, qu'ils soient ou non situés, en totalité ou en partie, sur les voies affectées à la circulation publique, destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier* ». Le code des transports ne donne donc aucune définition légale d'une gare routière, ni d'un aménagement de transport routier.

Mentionnée par l'étude d'impact du projet de loi, la typologie réalisée par l'ART, dans son guide destiné aux exploitants publié en 2021, d'un aménagement de transport routier opère une distinction bienvenue entre plusieurs types d'aménagement, et définit la gare routière comme un aménagement équipé d'un

(1) L'article L. 3114-14 du code des transports définit la position d'influence significative d'un opérateur dès lors que « pris individuellement ou conjointement avec d'autres, [l'opérateur] se trouve dans une position équivalente à une position dominante lui permettant de se comporter de manière indépendante vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et des consommateurs ».

bâtiment destiné à l'accueil des voyageurs. Cette précision d'ordre méthodologique à destination des exploitants, n'a toutefois aucune valeur légale ou réglementaire.

TYPOLOGIE DES AMÉNAGEMENTS DE TRANSPORT ROUTIER



Source : ART

L'absence de définition fragilise d'emblée les bases sur lesquelles les exploitants peuvent travailler à l'établissement de standards communs, et conduit à constater une forte diversité d'équipements pouvant être qualifiés de gare routière, comme le mentionne l'IGEDD : « *la conséquence de cette situation est l'indétermination qui s'attache au vocable « gares routières » qui, en l'absence de définition juridique précise recouvre en fait des infrastructures très différentes du quai de trottoir aménagé et partagé aux aménagements ouverts ou fermés dévolus spécifiquement à cet objet, plus ou moins articulés avec d'autres modes de transport et pouvant être couplés avec les gares ferroviaires dans le cadre d'un pôle d'échanges* » [(1)]. Une définition légale faciliterait la garantie d'accès des fournisseurs de SLO, les démarches des exploitants et l'égalité de traitement des usagers.

Tout comme sa définition, l'offre de services requise dans une gare routière ne fait l'objet d'aucun cadre législatif ou réglementaire. L'ART a identifié huit catégories de services et d'équipements susceptibles d'être attendus par les usagers. Toutefois, aucune obligation réglementaire n'impose leur installation, en l'absence de réglementation s'appliquant à l'ensemble des gares routières.

(1) IGEDD, rapport de la mission relative aux gares routières, juin 2025.

ÉQUIPEMENTS DISPONIBLES DANS LES DIX GARES ROUTIÈRES LES PLUS FRÉQUENTÉES DE FRANCE

	Personnel sur site	Information dynamique	Billetterie	Salle d'attente	Sanitaires	Distributeur de boissons	Restauration	Accès wifi	Salle de repos conducteurs
Paris Bercy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Lyon Perrache	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗
Grenoble	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Marseille Saint-Charles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Toulouse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Lille-Europe	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Terminal Jules Verne	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Annecy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nantes Haluchère	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗
Aéroport de Nice	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗

Source : ART, Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2024, juin 2025

2. L'absence de responsable public des aménagements de transport routier, facteur d'inertie décisionnelle et d'incohérence territoriale

La création d'une gare routière ne relève d'aucun responsable public ou privé identifié par la loi.

La fiche d'impact de l'ordonnance précitée souligne que la création d'une gare routière destinée à accueillir des SLO relève de la clause de compétence générale des communes, sans préciser qu'elles en ont la compétence exclusive. En l'absence de responsable identifié, les responsables relèvent « *de statut divers : le plus fréquemment des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), exerçant ou non la compétence d'AOM locale, mais aussi des régions, communes ou sociétés d'économie mixte.* », comme le mentionne l'étude d'impact du projet de loi. Ainsi, le droit existant « *ne prévoit pas de planification ordonnée pour organiser la mutualisation des infrastructures* ».

L'ordonnance du 29 janvier 2016 avait pourtant prévu la création d'un schéma régional des gares routières, intégré au schéma régional de l'intermodalité, qui avait vocation à coordonner au niveau régional les politiques conduites en matière de mobilité. Ce dispositif a toutefois été supprimé moins de six mois après son entrée en vigueur, en raison de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », qui a créé les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Les Sraddet se sont ainsi substitués aux schémas régionaux d'intermodalité, supprimant par la même occasion tout document de planification relatif aux gares routières destinées à accueillir des SLO.

L'absence de responsable identifié fait peser un risque d'inaction nuisant non seulement au développement de l'offre de SLO, mais aussi aux usagers et à l'aménagement du territoire. De la même manière que les gares ferroviaires, les gares routières peuvent occuper une fonction d'interconnexion entre les grandes liaisons nationales. Elles permettent aussi l'interconnexion entre les lignes nationales et les lignes régionales et suburbaines, tout en pouvant constituer également un point de contact entre les transporteurs et la clientèle. Les gares routières ne sauraient donc être réduites à un espace de stationnement des autocars mais sont une composante de l'aménagement du territoire : comme l'explique le Cerema, « *la création d'une nouvelle gare routière peut, par exemple, constituer une opportunité de créer une nouvelle centralité. L'implantation de commerces et de services peut drainer une clientèle nouvelle, utilisatrice ou non des transports en commun. Alternativement, la création de la gare routière peut apporter une nouvelle clientèle aux commerces et services existants à proximité et contribuer à dynamiser le quartier. En outre, le développement d'une offre de transport en liaison avec la création de la gare routière peut entraîner une volonté d'accélérer le développement urbain à proximité* » [(1)].

La gare routière d'Armentières (Nord), citée par le Cerema, a ainsi été créée pour désengorger le centre-ville, où elle était initialement placée. Le projet de nouvelle gare, mené par la municipalité et par Lille Métropole, a permis de créer un pôle d'échange multimodal (Pem) adossé à la gare SNCF, d'intégrer de nouveaux espaces piétonnisés et des équipements culturels modernisés, tels qu'une médiathèque et un cinéma.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 15 vise à remédier à l'absence de responsable identifié dans la planification et la gestion des gares routières en confiant la compétence aux AOM locales ainsi qu'aux AO à statut spécifique – Île-de-France Mobilités (IdFM) et Sytral Mobilités. Il modifie à cette fin plusieurs dispositions du code des transports.

Le **1° du I** crée un nouvel article L. 1214-2-3 du code des transports qui dispose que les AOM soumises à l'obligation d'élaborer un plan de mobilités prévu par l'article L. 1214-3 – c'est-à-dire les AOM dont le ressort territorial excède les 100 000 habitants, doivent y faire figurer un volet consacré à la planification des capacités d'accueil des services réguliers de transport collectif routier de voyageurs par autobus et autocar, à l'exclusion des capacités spécifiquement dédiées aux transports scolaires. Cette planification concerne les gares routières et autres aménagements de transport routier mentionnés à l'article L. 3114-1.

Le **4° du I** attribue aux AOM une nouvelle compétence consistant à planifier et réaliser les capacités d'accueil des services réguliers de transport routier de voyageurs par autobus et autocar dans les gares routières et autres aménagements

(1) Éditions du Cerema, « Gares routières », collection Références, 2017.

de transport routier. Ces capacités doivent être adaptées à la coexistence éventuelle de services urbains et non urbains, y compris de SLO. Le texte précise que cette compétence s'exerce sans préjudice de la liberté reconnue à d'autres acteurs de créer ou d'aménager de telles infrastructures, en vertu de l'équilibre issu de la loi Macron.

Le **5° du I** crée un article L. 1231-8-1 imposant aux AOM dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants de garantir, à compter du 1er janvier 2032, l'existence d'au moins une gare routière ou d'un autre aménagement de transport routier. Ces aménagements devront satisfaire des « *spécifications proportionnées aux flux de voyageurs* » accueillis par autobus et autocar, notamment dans le cadre des SLO. Leur définition est renvoyée à un décret en Conseil d'État. L'obligation est réputée satisfaite lorsqu'un aménagement répondant à ces caractéristiques existe déjà sur le territoire concerné ou permet de le desservir dans des conditions équivalentes, y compris lorsqu'il relève d'une autre personne morale. Les modalités d'appréciation de cette équivalence seront également définies par décret en Conseil d'État.

Les **2°, 3° et 6° à 9° du I** procèdent aux coordinations légistiques nécessaires afin de rendre ce nouveau régime juridique des gares routières applicable aux plans de mobilité élaboré par les AO à statut spécifique – IdFM et Sytral Mobilités.

Le **II** de l'article définit les modalités d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux plans de mobilité prévues aux 1°, 2° et 3° du I. Celles-ci s'appliqueront aux plans de mobilité ainsi qu'aux plans locaux d'urbanisme en tenant lieu dont l'approbation, ou l'évaluation prévue à l'article L. 1214-8 du code des transports, interviendra à compter du premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi. Ce délai vise à permettre aux autorités compétentes d'intégrer ces nouvelles exigences dans leurs plans de mobilité et plans locaux d'urbanisme (PLU).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

Les amendements COM-175 rect. de MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec (GEST) et COM-74 rect. de M. Olivier Jacquin et plusieurs sénateurs du groupe SER insèrent, après l'article L. 1214-2-1 du code des transports, un nouvel article L. 1214-2-1-1 relatif au contenu des plans de mobilité élaborés par les AOM. Cet article prévoit que le plan de mobilité comporte désormais un volet spécifique consacré à la mobilité solidaire, durable et inclusive. Ce volet doit présenter les actions mises en œuvre au regard des différents facteurs de risque d'isolement identifiés sur le territoire concerné – chômage, handicap ou précarité économique. Le texte précise également que ce volet doit être compatible avec le plan d'action commun en matière de mobilité solidaire mentionné à l'article L. 1215-3 du même code.

La commission a ensuite adopté plusieurs amendements du rapporteur :

L'amendement COM-199 complète le volet relatif aux gares routières prévu par l'article 15 en prévoyant que les entreprises assurant des SLO par autocar sur le territoire d'une AOM transmettent des prévisions estimant l'évolution des SLO desservant le territoire de l'AOM sur une période de trois ans, sur demande de l'AOM.

L'amendement COM-196 précise le contenu des spécifications auxquelles devront répondre les gares routières et autres aménagements de transport routier de voyageurs dont l'existence devra être garantie, à compter de 2032, par les AOM de plus de 200 000 habitants. Il ajoute que ces spécifications devront notamment porter sur le niveau d'équipements et la qualité des services proposés aux usagers ainsi qu'aux transporteurs, mais également sur l'interconnexion avec les autres modes et réseaux de transport.

L'amendement COM-197 prévoit que le décret en Conseil d'État chargé de définir les spécifications applicables aux gares routières devant être construites par les AOM de plus de 200 000 habitants sera pris après avis de l'ART.

L'amendement COM-198 précise les critères devant être pris en compte pour apprécier la notion de desserte équivalente en matière de gares routières et d'aménagements de transport routier de voyageurs. Le dispositif prévu par l'article 15 prévoit que l'obligation faite aux AOM dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants de garantir, au 1er janvier 2032, l'existence d'au moins une gare routière ou d'un aménagement de transport routier peut être considérée comme satisfaite dès lors qu'un équipement existant, situé sur le territoire concerné ou permettant de le desservir dans des conditions équivalentes, répond déjà à cet objectif. Les modalités d'appréciation de cette équivalence doivent être définies par décret en Conseil d'État. Tout en conservant le renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir la notion de desserte équivalente, l'amendement précise les critères que ces aménagements devront respecter, en mentionnant la localisation de l'aménagement, son dimensionnement, les possibilités d'interconnexion et la qualité de service offerte aux usagers.

L'amendement COM-200 complète le chapitre IV du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code des transports par une nouvelle section consacrée à la gouvernance des grandes gares routières et des autres grands aménagements de transport routier de voyageurs. Il institue un cadre de concertation permanent autour de ces infrastructures et encadre les procédures applicables en cas de fermeture de l'un de ces équipements. L'amendement insère ainsi deux nouveaux articles L. 3114-7-1 et L. 3114-7-2 :

L'article L. 3114-7-1 prévoit la création d'un comité de concertation chargé du suivi des grandes gares routières et autres grands aménagements de transport routier. Ce comité réunit notamment des représentants du gestionnaire de l'infrastructure, des AOM concernées, des autres collectivités territoriales

intéressées, des entreprises assurant des services réguliers de transport routier de voyageurs, y compris les services librement organisés, ainsi que des usagers. Il est appelé à être consulté sur les projets d'investissement, les services proposés, la coordination des offres de transport, la multimodalité, l'information des voyageurs, la qualité de service et, plus largement, sur toute question relative au fonctionnement de l'équipement. L'article prévoit qu'un décret, pris après l'avis de l'ART, définit notamment le seuil de fréquentation à partir duquel une gare routière ou un aménagement sera soumis à la création du comité ;

L'article L. 3111-7-2 encadre les procédures de fermeture des gares routières et aménagements de transport routier. Il prévoit qu'une décision de fermeture doit être précédée d'une consultation du comité de concertation prévu à l'article précédent. En outre, tout membre de ce comité pourra saisir l'ART, qui se prononce alors sur le caractère essentiel de la gare ou de l'aménagement pour la desserte du ressort territorial de l'AOM. Pour formuler sa décision, l'Autorité devra notamment prendre en considération la fréquentation de l'équipement, la population du territoire concerné ainsi que l'existence d'autres infrastructures comparables au sein du même ressort territorial. Elle pourra également proposer des solutions de substitution destinées à assurer la continuité du service et devra se prononcer dans un délai de trois mois. Les modalités d'application de ce dispositif seront définies par décret en Conseil d'État pris après avis de l'ART.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

L'amendement n° 285 du rapporteur, adopté avec avis favorable du Gouvernement, procède à une coordination rédactionnelle. Il précise les conditions d'entrée en vigueur du volet relatif à la mobilité solidaire, durable et inclusive prévue au 1° A du I de cet article, introduit lors de l'examen du texte en commission.

L'amendement n° 67 de M. Alexandre Basquin et plusieurs sénateurs du groupe CRCE-K, adopté avec avis défavorable de la commission, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat, complète la liste des facteurs de risque d'isolement devant être identifiés par les AOM dans le cadre du volet relatif à la mobilité solidaire introduit en commission, en ajoutant l'âge et le genre aux situations déjà mentionnées – chômage, handicap et précarité économique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques **CD446** de Mme Catherine Hervieu (SOC) et **CD562** de Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP), qui complètent le contenu des plans de mobilité afin d'y intégrer explicitement les services de location de vélos mis à disposition des usagers par les AOM. La rapporteure a rappelé que les plans de mobilité intègrent déjà les mobilités actives en application du code des transports. Elle a toutefois relevé que les services de location de vélos, dont le développement est plus récent, ne sont pas mentionnés explicitement dans ces dispositions. Considérant que cette précision permet

d'actualiser le contenu des plans de mobilité au regard des évolutions des politiques de déplacement, elle s'en est remis à la sagesse de la commission.

La commission a adopté les amendements rédactionnels **CD669**, **CD670**, **CD679**, **CD671**, **CD672**, **CD673**, **CD674**, **CD675**, **CD676** et **CD677** de la rapporteure.

*

* *

Article 15 bis *(nouveau)*

Intégration de solutions d'autopartage dans les plans de mobilité simplifiés des territoires non couverts par une offre de transport collectif régulière

Introduit par la commission

L'article 15 *bis*, introduit par la commission, inscrit l'autopartage comme solution de mobilité d'intérêt public dans les territoires dépourvus d'offre régulière de transport collectif. La rapporteure a toutefois souligné que cet objectif était déjà largement couvert par le droit existant, les plans de mobilité intégrant déjà la prise en compte de ces services.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 1214-2 du code des transports prévoit que les plans de mobilité élaborés par les AOM doivent déterminer les principes d'organisation de la mobilité sur leur ressort territorial et contribuer à la réduction des émissions liées aux transports. À ce titre, ils doivent notamment prendre en compte les usages partagés des véhicules. Le 7° de l'article L. 1214-2 prévoit ainsi que les plans de mobilité doivent intégrer des mesures relatives au développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur, notamment au travers de la politique de stationnement et des mesures favorisant l'autopartage.

Les plans de mobilité simplifiés, applicables notamment aux territoires ruraux ou peu denses ne relevant pas de l'obligation d'élaborer un plan de mobilité, constituent un outil de planification permettant aux collectivités de définir une stratégie locale en matière de déplacements.

II. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques **CD33** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD492** de Mme Marie Pochon (EcoS) visant à compléter l'article L. 1214-36-1 du code des transports afin de prévoir que, dans les territoires

non couverts par une offre régulière de transport collectif, les AOM intègrent une solution d'autopartage dans leurs plans de mobilité simplifiés.

L'article 15 *bis* ainsi introduit reconnaît l'autopartage comme un service de mobilité d'intérêt public contribuant à l'égalité d'accès à la mobilité et à la transition écologique, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains où l'offre de transport collectif est insuffisante.

*
* *

Article 15 ter *(nouveau)*
Plans d'action communs pour la mobilité solidaire

Introduit par la commission

La commission a introduit l'article 15 *ter* visant à renforcer le déploiement des plans d'action communs en matière de mobilité solidaire (PAMS). Il prévoit une échéance au 31 décembre 2028 pour leur adoption et prévoit une meilleure association des acteurs de l'économie sociale et solidaire à leur élaboration.

I. LE DROIT EXISTANT

La LOM a créé les plans d'action communs en matière de mobilité solidaire (PAMS), prévus aux articles L. 1215-3 et L. 1215-4 du code des transports, afin de renforcer la coordination des acteurs intervenant en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'accès à la mobilité.

Ces plans ont pour objectif de coordonner l'action des régions, des départements et des AOM afin d'améliorer l'accès aux solutions de mobilité des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite. En application de l'article L. 1215-3 du code des transports, les régions et les départements, en lien avec les AOM, établissent et appliquent un PAMS afin de coordonner les initiatives en matière de mobilité solidaire. Toutefois, aucune échéance n'est fixée pour l'adoption de ces plans, qui demeure laissée à l'initiative des régions et départements. En pratique, le déploiement des PAMS reste limité : moins de dix plans ont été adoptés depuis leur création, ce qui réduit leur portée opérationnelle.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement **CD257** de Mme Sandrine Le Feur (EPR) et plusieurs de ses collègues, qui fixe une échéance pour l'élaboration des PAMS.

Cet amendement complète les articles L. 1215-3 et L. 1215-4 du code des transports afin de prévoir que les PAMS doivent être adoptés avant le 31 décembre 2028. L'objectif est de transformer un dispositif reposant actuellement sur une démarche volontaire en un outil effectivement déployé sur l'ensemble du territoire.

La rapporteure a émis un avis favorable sur cet amendement, considérant qu'il était nécessaire de fixer une date butoir pour donner une portée effective aux PAMS. Elle a souligné que ces plans, bien que prévus par la loi, restent aujourd'hui insuffisamment mobilisés par les collectivités et qu'une échéance permettra d'inciter à leur élaboration tout en laissant un délai suffisant pour la concertation locale.

La commission a également adopté les amendements identiques **CD35** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD494** de Mme Marie Pochon (EcoS) visant à mentionner explicitement les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment les associations œuvrant dans le champ de la mobilité solidaire, parmi les organismes associés à l'élaboration des PAMS. La rapporteure a considéré que ces amendements étaient déjà satisfaits par la rédaction de l'article L. 1215-3, qui prévoit l'association des organismes publics et privés intervenant auprès des personnes vulnérables ou en situation de handicap. Elle a toutefois reconnu l'importance du rôle joué par les acteurs de l'ESS dans ce domaine, et a formulé un avis de sagesse sur ces amendements identiques.

*

* *

CHAPITRE IV
Améliorer la sécurité des voyageurs

Article 16
Obligation de dépistage de l'usage de stupéfiants des conducteurs de transport public routier de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 crée, à la charge de l'employeur, une obligation de dépistage salivaire annuel de l'usage de stupéfiants pour les conducteurs de transport public routier de personnes et soumet certains véhicules de transport en commun à l'obligation d'être équipés, à compter du 1er septembre 2029, d'un dispositif de contrôle des stupéfiants anti-démarrage.

La commission a imposé à l'employeur, préalablement à la première campagne de tests, la mise en œuvre d'un plan d'action associant sensibilisation et prévention des risques liés à l'usage de stupéfiants et a précisé que le recours au dispositif anti-démarrage est systématique.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Une répression pénale de la conduite après usage de stupéfiants récemment renforcée mais dépourvue d'un volet préventif propre aux conducteurs professionnels

La conduite après usage de stupéfiants constitue un délit autonome réprimé par l'article L. 235-1 du code de la route. En application de cet article, la seule présence de substances ou plantes classées comme stupéfiants, établie par une analyse sanguine ou salivaire, suffit à caractériser l'infraction. La loi du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière (1) a, par son article 8, porté les peines encourues à trois ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende, contre deux ans et 4 500 euros antérieurement, ces peines étant portées à cinq ans et 15 000 euros en cas de cumul avec un état alcoolique. Le refus de se soumettre aux vérifications demeure quant à lui puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende (2).

Pour ce qui est du dépistage de l'usage de stupéfiants, il est réalisé par les forces de sécurité intérieure, à titre préventif ou à l'occasion d'un accident, selon les règles fixées aux articles L. 235-1 à L. 235-5 du code de la route, les substances

(1) Loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière.

(2) Article L. 235-3 du code de la route.

concernées et les modalités de dépistage étant définies par arrêté [1]. En 2024, selon les données de l'étude d'impact, 1 199 329 dépistages ont été réalisés sur l'ensemble des conducteurs, dont 55 886 dans le cadre d'accidents corporels. Parmi ces dépistages, 149 130 délits ont été relevés. Dans les accidents corporels impliquant un véhicule de transport en commun, 3 % des conducteurs impliqués étaient positifs aux stupéfiants [2].

Ce dispositif répressif s'accompagne d'un volet administratif de **suspension du permis de conduire** par le représentant de l'État dans le département prévue à l'article L. 224-2 du code de la route. La loi du 9 juillet 2025 précitée a rendu cette suspension obligatoire dans les cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou après usage de stupéfiants [3] et a prévu le doublement de la durée maximale de suspension lorsque le conducteur est un professionnel chargé du transport de personnes [4].

Ce dispositif de sanction et de police administrative n'est toutefois **assorti d'aucun moyen de prévention ou de contrôle spécifique** des conducteurs professionnels de transport routier [5].

2. Des obligations générales de sécurité au travail, en l'absence de disposition spécifique au dépistage des stupéfiants

À la différence de l'alcool, dont la consommation sur le lieu de travail est encadrée par le code du travail [6], **il n'existe pas de disposition spécifique relative à la consommation de produits stupéfiants** [7].

Cette absence ne prive toutefois pas l'employeur de moyens d'action. Au titre de l'obligation générale d'assurer la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des travailleurs que lui impose l'article L. 4121-1 du code du travail, l'employeur doit prendre les mesures nécessaires de prévention des accidents, ses manquements étant pénalement réprimés (articles L. 4741-1 à L. 4741-8).

Le salarié est, de son côté, soumis à une obligation de sécurité prévue à l'article L. 4122-1, dont la méconnaissance, y compris liée à une pratique addictive, peut justifier une sanction disciplinaire. Sur ce fondement, le recours par l'employeur à un **test salivaire** de détection des stupéfiants a été admis par la jurisprudence : le Conseil d'État a jugé qu'un tel test ne revêt pas le caractère d'un examen de biologie médicale au sens de l'article L. 6211-1 du code de la santé

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 206 et 207.

(2) Idem, p. 207.

(3) I A de l'article L. 224-2 du code de la route.

(4) II de l'article L. 224-2 du code de la route.

(5) Étude d'impact du projet de loi, p. 209.

(6) Interdiction de laisser entrer ou séjourner des personnes en état d'ivresse (article R. 4228-21) et faculté pour l'employeur de limiter ou d'interdire la consommation de certaines boissons alcoolisées sous réserve de proportionnalité (article R. 4228-20).

(7) Étude d'impact du projet de loi, p. 205.

publique et n'a donc pas à être réalisé par un biologiste médical, de sorte qu'il peut être prévu par le règlement intérieur de l'entreprise (1).

D'autres modes de transport connaissent par ailleurs des régimes spécifiques de contrôle de l'usage de stupéfiants par les personnels concourant à la sécurité : le transport aérien (articles L. 6225-6 à L. 6225-10 du code des transports), le transport fluvial (articles R. 4274-62 et suivants du même code) et le transport ferroviaire, où la visite médicale d'aptitude sécurité des conducteurs de train comporte un test de dépistage, sous le contrôle de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains).

3. Un dispositif anti-démarrage limité, en l'état du droit, à l'alcool

S'agissant de l'alcool, la consommation excessive au volant fait l'objet d'un contrôle par **éthylotest anti-démarrage (EAD)**, dispositif rendu obligatoire dans les autocars depuis le 1er septembre 2015 sur le fondement de l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes (2). Le droit de l'Union a renforcé cette logique : le règlement (UE) 2019/2144 du 27 novembre 2019 dit « GSR II » impose, pour les véhicules neufs mis en circulation à compter de juillet 2024, dont les autocars, un pré-équipement permettant l'installation d'un éthylotest anti-démarrage (3).

En revanche, aucun dispositif équivalent n'existe pour les stupéfiants : il n'existe ni appareil interdisant le démarrage du véhicule après usage de substances classées comme stupéfiants, ni obligation d'en équiper les véhicules de transport en commun (4).

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Cet article procède de la première mesure du « plan Joana », présenté par le Gouvernement le 30 avril 2025 à la suite de l'accident survenu le 30 janvier 2025 à Châteaudun (Eure-et-Loir), qui a coûté la vie à une lycéenne de quinze ans et blessé vingt autres élèves, et pour lequel les analyses pratiquées sur le conducteur de l'autocar avaient révélé un usage de produits stupéfiants.

---

(1) Conseil d'État, 5 décembre 2016, n° 394178, considérant 2, décision citée par l'étude d'impact, p. 213.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 206.

(3) Règlement (UE) 2019/2144 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, modifiant le règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 78/2009, (CE) n° 79/2009 et (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil et les règlements (CE) n° 631/2009, (UE) n° 406/2010, (UE) n° 672/2010, (UE) n° 1003/2010, (UE) n° 1005/2010, (UE) n° 1008/2010, (UE) n° 1009/2010, (UE) n° 19/2011, (UE) n° 109/2011, (UE) n° 458/2011, (UE) n° 65/2012, (UE) n° 130/2012, (UE) n° 347/2012, (UE) n° 351/2012, (UE) n° 1230/2012 et (UE) 2015/166 de la Commission.

(4) Étude d'impact du projet de loi, p. 206.

1. L'obligation, à la charge de l'employeur, de dépistage annuel des conducteurs de transport public routier de personnes

Le **I** complète le code des transports par un nouveau chapitre VIII, composé d'un article L. 3318-1, au sein du livre relatif à la réglementation du travail spécifique au transport routier.

Ce nouvel article impose à l'employeur de soumettre **tout conducteur** assurant un transport public routier de personnes au moyen d'un véhicule comportant **plus de huit places assises outre le siège du conducteur** à un test salivaire de détection de l'usage de stupéfiants, réalisé **au moins une fois par an** à compter de l'embauche, à une date non fixe et inconnue du conducteur.

Le champ de la mesure dépasse le seul transport scolaire visé par le « plan Joana » pour englober **l'ensemble du transport public de personnes pour compte d'autrui**, au sens du 1° de l'article L. 1000-3 et de l'article L. 3113-1 du code des transports, soit les entreprises exploitant des autocars ou autobus, y compris les services publics urbains. Sont exclus du champ du dispositif : les entreprises en compte propre, le transport privé ainsi que les taxis et les véhicules de transport avec chauffeur (1). Cette extension est justifiée dans l'étude d'impact par l'enjeu de sécurité propre aux transports collectifs de personnes, sept personnes ayant été tuées et 932 blessées dans un autocar ou un autobus en 2024.

Le choix du test salivaire procède de la volonté de permettre une réalisation par l'employeur sans intervention d'une profession médicale ou des forces de l'ordre, conformément à la jurisprudence précitée du Conseil d'État. Le principe même du dépistage salivaire ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, le Conseil constitutionnel ayant admis la validité des « prélèvements externes » dépourvus de caractère douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité (2).

Le dispositif ne prévoit **aucune sanction à l'égard de l'employeur** qui n'aurait pas réalisé le test, sa responsabilité demeurant régie par le droit commun du travail. De même, les modalités du dépistage et les conséquences d'un résultat positif relèvent du règlement intérieur (3). Le coût unitaire d'un test est évalué à environ **20 euros**, soit, à titre d'exemple, 800 euros par an pour une entreprise de quarante conducteurs, l'ensemble du secteur représentant quelque 120 000 conducteurs concernés (4).

2. L'institution d'un dispositif de contrôle des stupéfiants anti-démarrage pour certains véhicules de transport en commun

Le **II** complète le chapitre V du titre III du livre II du code de la route par deux nouveaux articles :

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 210.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 citée par l'étude d'impact, p. 207.

(3) Idem, p. 213.

(4) Idem, p. 215.

– l'article L. 235-6 conditionne le démarrage des véhicules de transport en commun de personnes à l'utilisation préalable d'un **dispositif destiné à empêcher le démarrage en cas de test de dépistage positif**, aussi communément appelés « stupotests anti-démarrage ». Les conditions d'homologation du dispositif et les modalités d'agrément des professionnels chargés de son installation sont renvoyées au pouvoir réglementaire ;

– l'article L. 235-7 encadre le **traitement automatisé des données** issues du dispositif, relatives à son fonctionnement, à la positivité du dépistage et au démarrage du véhicule, dont la consultation est réservée à des personnes nommément désignées par l'employeur. Les substances recherchées et leurs seuils de détection seront fixés par arrêté, par référence à celles de l'arrêté du 13 décembre 2016 (1).

Le **III** diffère l'entrée en vigueur des articles L 235-6 et L. 235-7 au **1er septembre 2029**, afin de laisser aux entreprises le temps de s'adapter et de permettre la finalisation des développements techniques, l'homologation et l'installation des dispositifs selon l'étude d'impact.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, M. Didier Mandelli, la commission a adopté l'amendement COM-201 qui opère une coordination à l'article L. 224-2 du code de la route (**1°** du **II**). Cette clarification lève l'ambiguïté résultant de la loi du 9 juillet 2025 précitée, en précisant que le doublement de la durée maximale de suspension administrative du permis pour les conducteurs professionnels de transport de personnes s'applique non seulement aux cas de suspension facultative énumérés au I, mais aussi aux cas de suspension obligatoire prévus au I A de l'article L. 224-2.

Sur proposition de MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec (GEST), la commission a apporté deux garanties au volet anti-démarrage (amendement COM-180) :

– d'une part, la définition des conditions d'homologation du dispositif et des modalités d'agrément des installateurs devra intervenir après consultation des organisations professionnelles représentatives des employeurs et des salariés ;

– d'autre part, un décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) définira les modalités d'application du traitement de données.

---

(1) Cannabiniques, amphétaminiques, cocaïniques et opiacés : étude d'impact du projet de loi, p. 214.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance, le Sénat a adopté un amendement n° 120 de M. Pierre Jean Rochette (LIRT) avec un avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, qui restreint et conditionne le volet anti-démarrage :

– d'une part, l'obligation d'équipement est circonscrite aux **véhicules neufs** de transport en commun à l'article L. 235-6, en cohérence avec la prédisposition technique imposée par le règlement (UE) 2019/2144 précité aux véhicules neufs ;

– d'autre part, l'entrée en vigueur du dispositif anti-démarrage fixée le 1er septembre 2029 est subordonnée à « *l'homologation d'un dispositif fiable dans les conditions prévues à l'article L. 235-6* » (**III**).

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 16 modifié par cinq amendements, dont trois amendements rédactionnels de la rapporteure (**CD700**, **CD703** et **CD704**).

Contre l'avis de la rapporteure, elle a adopté les amendements identiques **CD191** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD383** de M. Nicolas Bonnet (EcoS), imposant à l'employeur, avant la première campagne de tests de dépistage, la mise en œuvre d'un plan d'action associant sensibilisation et prévention des risques liés à l'usage de stupéfiants. La rapporteure a émis un avis défavorable, relevant que de tels plans retarderaient le déclenchement des dépistages, qui doivent pouvoir intervenir à une date non connue du conducteur et en cas de suspicion, et que la prévention des conduites addictives relève déjà des obligations générales de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **CD564** de M. Bérenger Cernon (LFI-NFP), précisant, à l'alinéa 9, que le recours au dispositif anti-démarrage est préalable et « *systématique* ». La rapporteure a émis un avis défavorable, cet ajout étant redondant dès lors que le dispositif conditionne par construction le démarrage du véhicule à un test préalable et s'applique à chaque démarrage, ses modalités techniques relevant du décret d'homologation et de l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

*

* *

Article 16 bis *(nouveau)*
Effectivité du contrôle d'honorabilité des conducteurs de transport collectif routier au contact de publics vulnérables

Introduit par la commission

Introduit par la commission, l'article 16 *bis* rend effectif et renforce le contrôle des antécédents judiciaires des conducteurs de transport public collectif routier dont les fonctions impliquent un contact avec des mineurs ou avec des majeurs en situation de vulnérabilité, en étendant ce contrôle aux contacts permanents comme occasionnels, en le rendant systématique et en substituant à sa périodicité annuelle un contrôle à intervalles réguliers.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 3116-3-1 du code des transports, créé par la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports (1), frappe d'une incapacité d'exercer les fonctions de conducteur de véhicule de transport public collectif routier, lorsque ces fonctions impliquent un contact habituel avec des mineurs ou des majeurs en situation de vulnérabilité, toute personne définitivement condamnée pour un crime, pour des actes de terrorisme ou pour l'une des infractions, notamment sexuelles, mentionnées à l'article 706-47 du code de procédure pénale. Le contrôle de cette incapacité est assuré par la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire et, s'agissant des infractions sexuelles ou violentes, par la consultation du fichier judiciaire automatisé des auteurs de ces infractions, prévue à l'article 706-53-7 du même code.

Ce dispositif demeure toutefois inabouti. Son décret d'application n'est pas paru, son champ est circonscrit au seul contact habituel et la consultation du fichier judiciaire est subordonnée à une saisine par le responsable de la collectivité territoriale compétente. Le secteur médico-social et de l'animation dispose, pour sa part, d'un contrôle systématique des antécédents des professionnels au contact de publics vulnérables, reposant sur la consultation de ce même fichier au moyen d'un système d'information existant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'amendement **CD699** de la rapporteure, qui modifie l'article L. 3116-3-1 du code des transports relatif à l'attestation d'honorabilité sur trois points. Il étend le contrôle des antécédents aux fonctions impliquant un contact non seulement permanent mais aussi occasionnel avec des

(1) Loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports.

mineurs ou des majeurs en situation de vulnérabilité, en substituant ces termes à celui de contact « *habituel* ». Il substitue à la périodicité annuelle du contrôle un contrôle « *à intervalles réguliers* ». Il supprime enfin la subordination de ce contrôle à une saisine par le responsable de la collectivité territoriale, alignant ainsi le dispositif sur le modèle éprouvé du secteur médico-social, reposant sur un système d'information existant, afin d'en permettre une mise en œuvre rapide et effective.

*

* *

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET

Article 17
Harmonisation des frais de manutention portuaires

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à permettre l'incorporation du surcoût lié à la manutention fluviale dans le tarif de manutention globale (« *Terminal Handling Charges* » ou THC) applicable dans les ports maritimes, en imposant la facturation à un prix identique, par le manutentionnaire à l'armateur maritime, des opérations de manutention de conteneurs, quel que soit le mode de transport utilisé : routier, ferroviaire ou fluvial.

Au Sénat, la commission a réécrit l'article 17 de manière à assurer son acceptabilité pour l'ensemble de la chaîne logistique portuaire.

À l'Assemblée nationale, la commission a précisé que les accords de place et les plans de développement du transport fluvial sont négociés en coordination avec l'autorité portuaire, et non sous son égide, a supprimé la référence aux plans stratégiques des ports ainsi que le renvoi à un décret en Conseil d'État, et a substitué à l'extension obligatoire de ces accords une faculté confiée au préfet de région.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LIBRE TARIFICATION DE LA MANUTENTION PORTUAIRE EST À L'ORIGINE D'UN SURCOÛT QUI PÉNALISE LE TRANSPORT FLUVIAL

Dans les ports français, la manutention des conteneurs maritimes est assurée par des entreprises de manutention privées, le plus souvent des sociétés indépendantes employant des dockers, chargées de l'embarquement et du débarquement des marchandises, dont la tarification est librement fixée (1). Le pré-acheminement ou le post-acheminement d'un conteneur maritime par voie fluviale suppose une **opération de manutention supplémentaire**, avec le chargement de la barge, qui fait l'objet d'un **surcoût** par rapport aux modes routier et ferroviaire, généralement facturé de façon séparée par le manutentionnaire à l'opérateur fluvial (2).

Sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, une mission diligentée en 2024 par la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes a évalué ce surcoût à environ **50 euros** par conteneur, portant **le coût de manutention de 220 euros pour les modes**

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 220.

(2) Idem.

terrestres à 270 euros pour le mode fluvial [1]. Il s'agit là d'un « *héritage historique* », identifié par les opérateurs comme l'un des freins au report modal vers la voie d'eau depuis le début des années 2010 [2].

Cette facturation séparée ne relève pas d'une norme internationale. Dans plusieurs ports du « *range* nord-européen » [3], notamment Anvers et Rotterdam, le surcoût n'est pas facturé spécifiquement mais intégré au **tarif global de manutention**, appelé les *Terminal Handling Charges* (THC), répercuté sur le chargeur puis sur le client final quel que soit le mode de pré- ou post-acheminement [4]. La France connaît du reste un précédent : une expérimentation conduite à Dunkerque en 2015 et 2016, au moyen d'un accord de place entre acteurs portuaires locaux, a intégré ce surcoût dans **un tarif unique de manutention**, contribuant à faire passer la part modale du transport fluvial de conteneurs d'environ 2 % à 7 % en quelques années.

Un rapport remis au Premier ministre par M. Augustin de Romanet sur la gouvernance de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône fait de l'amélioration de la compétitivité du fret fluvial une condition du renforcement de la place de l'axe et de son rôle dans la décarbonation [5]. Selon ce rapport, « *l'harmonisation des* terminal handling charges *(THC) constitue un enjeu logistique, économique et concurrentiel important pour le développement du transport fluvial.* […] *Ce différentiel* [de surcoût] *créé une situation de déséquilibre structurel : les opérateurs fluviaux, soumis à des marges faibles et à une forte concurrence intermodale ne peuvent répercuter ces coûts à leurs clients, ce qui freine le report modal vers la voie d'eau.* » Il préconise ainsi **d'intégrer la manutention fluviale dans le périmètre des THC**.

B. LE TRANSPORT FLUVIAL EST SOUS-UTILISÉ EN DÉPIT D'OBJECTIFS PUBLICS DE REPORT MODAL VERS CE MODE MASSIFIÉ ET PERFORMANT

La **stratégie nationale portuaire**, adoptée au comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021 et actualisée en 2025, fait de l'accélération du report modal vers les modes ferroviaire et fluvial l'une de ses ambitions prioritaires [6]. L'article 131 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 [7] fixe comme objectif une « *augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur*

---

(1) Chiffres de 2023.

(2) Étude d'impact du projet de loi, pp. 220-221.

(3) Le terme de « range *nord-européen » est la traduction de l'expression anglaise «* northern range *» qui désigne la concentration des principaux ports européens alignés le long du littoral méridional de la mer du Nord.*

(4) Étude d'impact du projet de loi, p. 221.

(5) La gouvernance de l'axe MeRS, rapport remis au Premier ministre par M. Augustin de Romanet, janvier 2026.

(6) Stratégie nationale portuaire, p. 13.

(7) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

de marchandises d'ici 2030 », tandis que la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I » (1) conférait déjà un caractère prioritaire au développement du transport fluvial.

La voie d'eau demeure pourtant une infrastructure sous-utilisée quoiqu'efficace. L'étude d'impact relève que le trafic fluvial sur le Rhône ne représente qu'un quart de la capacité des aménagements navigables (2). Dans le cadre de la conférence « Ambition France Transports », Voies navigables de France (VNF) a confirmé l'ampleur des réserves disponibles : les trafics des bassins de la Seine et du Rhône pouvant être quadruplés sans nouvelles infrastructures (3). Le mode fluvial présente en outre un avantage environnemental marqué, ses émissions de gaz à effet de serre à la tonne étant jusqu'à cinq fois plus faibles que pour le transport routier. Sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, la part modale du fluvial demeure néanmoins de l'ordre de 5 %, celle du rail avoisinant 15 % contre 70 % pour la route, et le trafic fluvial de conteneurs y a reculé de 40 % depuis 2015, passant de 103 000 à 62 000 équivalents vingt pieds en 2024 (4).

Ce sous-emploi s'inscrit dans un contexte de compétitivité fragile, tant des ports que du réseau navigable. L'Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) situe **les ports français au cinquième rang européen** pour les volumes de marchandises manutentionnées et identifie, parmi les marges de progrès, l'amélioration de la productivité des opérations de manutention et de la connectivité intermodale (5). Le réseau navigable intérieur, le plus vaste d'Europe avec 8 600 kilomètres, dont 6 700 confiés à VNF, souffre quant à lui d'un sous-investissement structurel : la Cour des comptes a évalué à 3,1 milliards d'euros sur la décennie les besoins de régénération de l'ensemble du patrimoine de VNF, dont environ 2 milliards d'euros pour les seules infrastructures dédiées au transport de marchandises (6).

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans sa rédaction initiale, l'article 17 vise à incorporer le surcoût de manutention fluviale dans le tarif global de manutention, aussi appelé *Terminal Handling Charges* (THC), en imposant à l'entreprise de manutention une facturation à un prix identique, à l'armateur maritime, de l'ensemble des opérations de manutention de conteneurs, quel que soit le mode de pré- ou post-acheminement.

À cette fin, l'article 17 modifie l'article L. 5422-19 du code des transports relatif au contrat de manutention, pour instaurer la règle de la facturation d'un prix

---

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 224.

(3) Ambition France Transports, "VNF et le réseau des voies navigables"

(4) La gouvernance de l'axe MeRS, rapport précité.

(5) Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, édition 2024.

(6) Ambition France Transports, "VNF et le réseau des voies navigables"

identique par l'entreprise de manutention à la compagne maritime ayant requis ses services, et non plus à l'opérateur fluvial, pour l'ensemble des opérations de manutention **quel que soit le mode de transport utilisé** pour le pré- ou le post-acheminement vers le port. Il est précisé que les opérations de manutention concernées incluent le chargement ou déchargement sur remorque, wagon et bateau fluvial.

Le coût global de la manutention demeurerait inchangé : une péréquation serait opérée entre les modes afin d'éviter toute discrimination, le surcoût aujourd'hui facturé séparément à l'opérateur fluvial serait désormais mutualisé.

PÉRÉQUATION ANTICIPÉE DU SURCOÛT DE LA MANUTENTION PORTUAIRE

(en euros)

	Montant actuel estimé de la part de THC au titre de la prestation pour la livraison	**Proposition préservant les recettes de manutentionnaires avec péréquation équitable entre modes**
Route	40	51,6
Fer	40	51,6
Fleuve	90	51,6

Source : étude d'impact du projet de loi

Un tel encadrement de la tarification mettrait en jeu la **liberté contractuelle** et la **liberté d'entreprendre**, rattachées à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). Ces libertés ne sont néanmoins pas absolues : le législateur peut y apporter des limitations justifiées par l'intérêt général ou par une exigence constitutionnelle, à la condition de ne pas y porter une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi [(1)]. La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle au sens de la Charte de l'environnement, est susceptible de fonder un tel encadrement, le développement du transport fluvial, mode moins émetteur que le transport routier, y concourant directement [(2)]. Le droit de l'Union européenne admet également une réglementation des prix si celle-ci est proportionnée à la poursuite d'un objectif d'intérêt économique général et sous réserve du respect des règles de concurrence et de libre circulation. L'étude d'impact relève à cet égard que la tarification demeurerait fixée par les opérateurs économiques et non par l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur proposition de son rapporteur (amendement COM-202), a procédé à

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-670 DC du 23 mai 2013.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 221.

une **réécriture globale de l'article 17**. Le dispositif fonctionne désormais en deux temps.

En premier lieu, un nouvel article L. 5422-19-1 du code des transports (**1° *bis***) prévoit que dans chaque port desservi par le transport fluvial de conteneurs, les organisations professionnelles concernées négocient, sous l'égide de l'autorité portuaire, **un plan de développement du transport fluvial** qui fixe des objectifs chiffrés de volumes ainsi que des engagements de fréquence, de régularité et de performance et un **accord de place** déterminant les modalités de prise en charge et de répercussion des coûts de chargement et de déchargement sur bateau fluvial. Cette voie négociée, inspirée de l'accord de place de l'expérimentation menée au port de Dunkerque, doit permettre d'adapter la mutualisation du surcoût au contexte local.

En second lieu, à défaut d'accord de place rendu obligatoire dans un délai de six mois par arrêté, un mécanisme législatif de repli s'applique de plein droit : le surcoût est alors mis à la charge du transporteur maritime, à l'exclusion de tout autre maillon de la chaîne logistique, celui-ci le répercutant sur son donneur d'ordre par une majoration transparente du prix du transport maritime. Les articles L. 5422-1 et L. 5422-19 sont modifiés à cette fin (**1° A** et **1°**).

Selon le rapporteur du Sénat, si l'objectif poursuivi par l'article a été unanimement salué, ses modalités initiales ont suscité d'importantes réserves de la part des acteurs du secteur. L'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) a craint que le dispositif, silencieux sur les modalités de formation du prix, ne garantisse pas la répercussion effective des surcoûts sur les donneurs d'ordre et ne place les manutentionnaires dans l'impossibilité de les recouvrer tandis qu'Armateurs de France a redouté un report disproportionné de la charge sur les seuls armateurs et ont privilégié une approche négociée par « accords de place ».

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté en séance publique un amendement de précision du rapporteur (amendement n° 286), le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat. Le ministre chargé des transports a salué les avancées réalisées en commission, tout en indiquant que la rédaction de l'article devrait continuer d'être améliorée au cours de la navette afin d'en renforcer la simplicité et la sécurité juridique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 17 modifié par sept amendements.

Elle a adopté les amendements identiques **CD701** de la rapporteure et **CD196** de M. Fabrice Roussel (SOC), précisant, à l'alinéa 10, que les organisations professionnelles négocient chaque accord de place et plan de développement du

transport fluvial en coordination avec l'autorité portuaire, et non sous son égide, afin que celle-ci demeure un régulateur neutre et un arbitre impartial, garant de l'égalité de traitement et du respect des règles de concurrence, sans s'immiscer dans la formation des compromis économiques entre opérateurs.

Elle a adopté les amendements identiques **CD702** de la rapporteure, **CD199** de M. Fabrice Roussel (SOC) et **CD607** de M. Mickaël Cosson (Dem), supprimant, à l'alinéa 11, la référence au plan stratégique des ports dont dépendait le plan de développement du transport fluvial, afin de ne pas subordonner la négociation locale à un document distinct et de simplifier le dispositif.

Elle a adopté l'amendement **CD200** de M. Fabrice Roussel (SOC), supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'État qui devait préciser les conditions de conclusion et le contenu des plans et des accords. La rapporteure a émis un avis favorable, ce renvoi à un décret national alourdissant et retardant la mise en œuvre d'un dispositif reposant sur des accords négociés localement, place portuaire par place portuaire.

Elle a enfin adopté l'amendement **CD203** de M. Fabrice Roussel (SOC), qui substitue à l'extension obligatoire des accords une faculté, ceux-ci « *peuvent être* » rendus obligatoires, en lieu et place de « *sont* », pour tenir compte de la diversité des situations portuaires, et confie cette extension à un arrêté du préfet de région, en lieu et place d'un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et de la mer. La rapporteure a émis un avis favorable.

*

* *

Article 18

Mise en place d'une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre

Adopté par la commission avec modifications

L'article 18 institue, à la charge des grands donneurs d'ordre de prestations de transport public routier de marchandises ayant pour origine le territoire métropolitain, une obligation de recours minimal à des véhicules utilitaires à émission nulle suivant une trajectoire croissante s'achevant le 31 décembre 2035, assortie d'une obligation de déclaration annuelle à l'État et de publication des résultats, sans sanction.

Le Sénat a permis à ces donneurs d'ordre, lorsqu'ils ne peuvent pas atteindre les objectifs prévus, de les compenser en ayant recours aux transports fluviaux et ferroviaires, afin de favoriser le report modal. Il a également introduit l'élaboration de feuilles de route de recours au report modal pour les donneurs d'ordre les plus émetteurs de gaz à effet de serre. Les prestations réalisées en cyclologistique ont par ailleurs été exclues du montant total de la facturation servant d'assiette à l'obligation de recours minimal à des véhicules à émission nulle.

La commission a recentré l'obligation de recours à des véhicules à émission nulle sur les seuls poids lourds, tout en étendant son périmètre au transport pour compte propre et aux acheteurs publics et en accélérant sa trajectoire. Elle a ajouté une obligation de recours minimal au fret ferroviaire et assorti le dispositif d'un régime de sanctions administratives ainsi que d'une obligation de publication des résultats dans un format ouvert.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PRÉPONDÉRANCE DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ET SON POIDS DANS LES ÉMISSIONS DU SECTEUR

En France, le fret demeure très largement dominé par le mode routier, qui assure près de 90 % du transport intérieur de marchandises. Cette prépondérance distingue la France de la moyenne européenne par la place plus réduite qu'y occupent les modes massifiés : le ferroviaire y représente une part modale de l'ordre de 9 % du fret, contre plus de 17 % en moyenne en Europe, et le fluvial de 2 à 3 %, contre 5,5 %.

Les transports représentent près du tiers des émissions de gaz à effet de serre de la France et le transport routier de marchandises en constitue une part déterminante. Avec 27,1 millions de tonnes équivalent CO_2 émis en 2024, les poids lourds représentent plus de 7 % des émissions territoriales nationales et près de 22 % des émissions du secteur des transports [(1)].

(1) Assemblée nationale, communication de la mission « flash » sur la décarbonation des poids lourds, MM. Jean-Marie Fiévet et Gérard Leseul, 20 mai 2026, p. 2 et étude d'impact du projet de loi, p. 235.

À titre de comparaison, les modes massifiés présentent des performances environnementales très supérieures, en raison de leur caractère capacitaire : un train de fret équivaut à quarante poids lourds et une barge fluviale à cent vingt-cinq, le fret ferroviaire émettant jusqu'à neuf fois moins de CO_2 par tonne transportée et le fret fluvial jusqu'à cinq fois moins [1]. Un poids lourd électrique émet, quant à lui, de l'ordre de 40 grammes de CO_2 équivalent par kilomètre en phase de roulage, contre 695 grammes pour son équivalent diesel selon Transport & Environnement [2].

B. UN CADRE D'OBJECTIFS NATIONAUX ET DE NORMES EUROPÉENNES ORIENTANT LA DÉCARBONATION VERS L'ÉLECTRIFICATION

Le verdissement du parc de poids lourds s'inscrit dans la trajectoire nationale de réduction des émissions. Le projet de troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), en cours d'élaboration, fixe un objectif de 50 % de motorisations électriques parmi les immatriculations de poids lourds neufs en 2030, ainsi qu'un objectif de 10 % du parc de poids lourds électrifié à la même échéance.

Au niveau européen, le règlement (UE) 2019/1242, modifié par le règlement (UE) 2024/1610 [3], assigne aux **constructeurs** des objectifs de réduction des émissions moyennes de CO_2 des poids lourds neufs, par rapport aux niveaux de 2019 : **-15 %** à compter de 2025, **-45 %** à compter de 2030, **-65 %** à compter de 2035 et **-90 %** à compter de 2040. Le non-respect de ces objectifs expose les constructeurs à des **pénalités** de 4 250 euros, puis 6 800 euros à compter de 2030, par gramme de CO_2 par tonne-kilomètre de dépassement [4].

Ce cadre, qui pèse sur l'offre de véhicules, oriente la décarbonation du transport lourd vers l'électrification, identifiée comme le premier vecteur de décarbonation de la mobilité lourde. La mission « flash » sur la décarbonation des poids lourds précitée relève à cet égard qu'un poids lourd électrique permet de réduire de près de 80 % les émissions de CO_2 par rapport à un véhicule thermique.

La décarbonation rejoint enfin les objectifs de qualité de l'air : le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), en cours de révision pour la période 2026-2029, vise une réduction de 69 % des émissions d'oxydes d'azote et de 57 % des émissions de particules fines d'ici 2030 par rapport à 2005 [5].

---

(1) Sénat, rapport de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux (n°604), mai 2021.

(2) T&E, Poids lourds électriques : comment transformer l'essai, octobre 2025.

(3) Règlement (UE) 2024/1610 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement (UE) 2019/1242 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO_2 pour les véhicules utilitaires lourds neufs.

(4) Étude d'impact du projet de loi, p. 237.

(5) Étude d'impact du projet de loi, pp. 251-252.

C. UN VERDISSEMENT DU PARC ENCORE TRÈS INSUFFISANT, FREINÉ PAR LE COÛT DES VÉHICULES MALGRÉ DES AIDES À L'ACQUISITION

Le rythme d'électrification du parc demeure très éloigné des objectifs. Selon le service de la donnée et des études statistiques (SDES), au 1er janvier 2025, sur un parc de 621 501 poids lourds, 1 661 seulement étaient électriques, soit 0,27 % (1). S'agissant des véhicules neufs, sur 40 250 immatriculations de poids lourds en 2025, 2 % étaient électriques, soit environ 800 véhicules (2). La mission « flash » précitée relève une dynamique de croissance des immatriculations électriques, mais encore très éloignée de la cible de 50 % fixée pour 2030.

Ce retard tient principalement au coût des véhicules. Le **coût total de possession (TCO)** d'un poids lourd électrique demeure supérieur à celui d'un modèle diesel. Selon le modèle de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), il s'établit à **323 000 euros** pour un porteur électrique de 16 à 19 tonnes, contre **236 000 euros** pour son équivalent diesel, et à **603 000 euros** pour un tracteur routier électrique, contre **431 000 euros** pour son équivalent diesel (3). La mission « flash » précitée anticipe l'inversion des courbes de TCO à compter de 2030, le TCO d'un poids lourd électrique devenant alors en moyenne 18 % inférieur à celui d'un véhicule diesel. À l'achat, l'écart demeure néanmoins considérable : un tracteur électrique de 44 tonnes coûte environ 320 000 euros, soit deux fois et demie le prix de son équivalent thermique qui est d'environ 125 000 euros. Or le secteur du transport routier est composé à plus de 80 % d'entreprises de moins de dix salariés, aux marges réduites et particulièrement sensibles à la conjoncture.

Deux principaux **dispositifs de soutien à l'acquisition** existent.

– le **suramortissement**, institué en 2016 à l'article 39 *decies* A du code général des impôts, permet une déduction fiscale exceptionnelle pouvant représenter, pour un tracteur, une aide d'environ 25 000 euros (4) ;

– les **certificats d'économies d'énergie (CEE)**, au titre d'une fiche d'opération standardisée en vigueur depuis le 1er janvier 2025, soutiennent l'acquisition de véhicules lourds électriques neufs et les opérations de rétrofit, pour un montant pouvant atteindre 31 000 euros pour un porteur de 12 à 19 tonnes et 57 000 euros pour un poids lourd de 26 tonnes ou un tracteur.

La mission « flash » souligne toutefois que **ces aides demeurent, en l'état, moins favorables aux véhicules électriques qu'à certains carburants alternatifs** : un tracteur routier bénéficie d'un soutien public de l'ordre de 224 000 euros sur sept ans s'il fonctionne au B100 et de 197 000 euros au gazole de

---

(1) https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/621-500-poids-lourds-en-circulation-au-1er-janvier-2025.

(2) Ibid.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 235.

(4) Ibid.

synthèse hydrotraité (HVO), contre 107 000 euros s'il est électrique. Le plan d'électrification annoncé par le Gouvernement procède d'un rééquilibrage de ces soutiens, la bonification au titre des CEE pour un tracteur électrique étant portée de 61 000 à plus de 100 000 euros à compter du 1er juin 2026 (1).

D. L'ABSENCE DE TOUT LEVIER PESANT SUR LES DONNEURS D'ORDRE ET LES INSTRUMENTS EXISTANTS D'ENCADREMENT DES RELATIONS CONTRACTUELLES

La décarbonation du fret routier ne peut, en l'état, reposer sur les seuls transporteurs : ceux-ci peinent à trouver des débouchés pérennes pour les prestations réalisées au moyen de véhicules électriques, les donneurs d'ordre, à savoir ceux qui choisissent le transporteur et les modalités de transport, privilégiant le critère du prix (2). Le rôle déterminant des chargeurs a été également affirmé par la conférence « Ambition France Transports », dont l'atelier consacré au transport de marchandises a préconisé d'instaurer une trajectoire incitative à l'électrification pour les chargeurs d'une certaine taille, afin de garantir aux transporteurs un débouché pour les poids lourds électriques qu'ils acquièrent.

À ce jour, aucune obligation ne pèse sur les donneurs d'ordre en la matière, et il n'existe aucun dispositif comparable au sein de l'Union européenne selon l'étude d'impact (3). Le législateur est néanmoins déjà intervenu, à plusieurs reprises, pour encadrer des relations contractuelles structurellement déséquilibrées entre donneurs d'ordre et transporteurs : tel est l'objet des dispositions relatives au prix des prestations de transport avec les articles L. 3221-1 et L. 3221-4 du code des transports ainsi que du mécanisme d'indexation de la facture sur l'évolution des coûts des carburants avec les articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du même code.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans sa version initiale, l'article 18 institue, afin de répondre à l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, **une obligation de recours minimal à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle pesant sur les donneurs d'ordre** de prestations faisant l'objet d'un contrat de transport public routier de marchandises ayant pour origine le territoire métropolitain. Cet objectif se rattache à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, issu de la Charte de l'environnement de 2004, au regard duquel l'étude d'impact apprécie la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle ; elle estime, compte tenu de la

---

(1) Arrêté du 18 mai 2026 modifiant les fiches d'opérations standardisées TRA-EQ-114, TRA-EQ-117, TRA-EQ-128 et TRA-EQ-129 relatives à l'acquisition et au rétrofit *de véhicules électriques (certificats d'économies d'énergie), applicable aux opérations engagées du 1er juin 2026 au 30 juin 2029 et conditionné à une fabrication dans l'Espace économique européen.*

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 236 et p. 238.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 237.

progressivité, du caractère temporaire et de l'absence de sanction du dispositif, que celui-ci ne méconnaît ni le principe d'égalité devant la loi ni ces libertés.

1. Une trajectoire croissante de recours aux véhicules à émission nulle s'étendant jusqu'en 2035

L'obligation est exprimée annuellement en **part de la facturation payée** des prestations de transport public routier réalisées par des véhicules utilitaires lourds à émission nulle, au sens du paragraphe 11 de l'article 3 du règlement (UE) 2019/1242 [(1)], soit, en pratique, des véhicules mus exclusivement par l'électricité ou l'hydrogène, rapportée à la facturation totale payée de prestations de transport public routier. Cette part doit respecter au moins, dans la version initiale, la trajectoire suivante sur la période 2026-2035 (**I**) :

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
0,5 %	1 %	2 %	4 %	6 %	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %

Source : article 18 du projet de loi initial.

Selon l'étude d'impact, la définition de cette trajectoire procède d'un compromis entre ambition et faisabilité. Distincte de celle de la SNBC 3, jugée trop éloignée de la réalité du parc, elle est calée sur la transposition, dans le parc roulant, d'une cible de 30 % de ventes de poids lourds à émission nulle en 2035, en cohérence avec le règlement (UE) 2024/1610 précité.

2. Un champ d'assujettissement circonscrit aux grands donneurs d'ordre et aux commissionnaires de transport

Sont assujettis à l'obligation :

– d'une part, les entreprises disposant d'un établissement stable en France dont le chiffre d'affaires annuel excède cinquante millions d'euros ou le total de bilan quarante-trois millions d'euros, et qui emploient au moins deux cent cinquante personnes, sous réserve que leur facturation de prestations de transport public routier de marchandises excède un montant fixé par décret (**1°** du **II**) ;

– d'autre part, les commissionnaires de transport réalisant un chiffre d'affaires de commission supérieur à dix millions d'euros, sous la même réserve (**2°** du **II**).

La première catégorie recouvre, en pratique, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises. Selon l'étude d'impact, le nombre d'entreprises potentiellement assujetties est estimé à environ **7 500,** ramené à près de 5 000 en restreignant aux secteurs susceptibles de recourir au transport routier de marchandises. Le nombre de commissionnaires inscrits au registre national s'établit à environ 8 700. Ces acteurs sont retenus en raison de leur capacité d'entraînement

(1) Règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO_2 pour les véhicules utilitaires lourds neufs.

sur le marché, leur poids économique et leur volume d'achat de prestations leur conférant une réelle faculté de structurer la demande (1).

3. Un mécanisme déclaratif dépourvu de sanction et à vocation transitoire

L'obligation s'accompagne d'un **dispositif de suivi**, et non de sanction.

Le transporteur transmet au donneur d'ordre une attestation justifiant les montants à prendre en compte (**III**). Les donneurs d'ordre assujettis rendent compte annuellement à l'État du respect de leur obligation et les résultats atteints sont rendus publics (**IV**). La seule contrainte réside ainsi dans la publication des performances, destinée à responsabiliser les entreprises. Les modalités d'application, dont la définition d'une prestation réalisée par un véhicule à émission nulle et le contenu de l'attestation, sont renvoyées à un décret (**V**).

L'étude d'impact indique que le dispositif, et en particulier son volet déclaratif, a été calibré pour pouvoir évoluer, le cas échéant, vers un mécanisme plus contraignant, sur le modèle de la taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT), assortie d'une pénalité (2).

Le dispositif est conçu comme **transitoire** : il a vocation à disparaître une fois atteinte la parité de coût total de possession entre motorisations électrique et diesel, soit un horizon estimé de cinq à dix ans pour la majorité des poids lourds (3).

Selon l'étude d'impact, le surcoût attendu pour les assujettis demeure limité : pour l'objectif de 1 %, il est estimé entre 0,05 % et 0,2 % de la facturation totale, soit entre 9 et 38 millions d'euros pour l'ensemble des entreprises concernées, l'impact sur le prix au consommateur final étant estimé négligeable. À l'inverse, chaque point de pourcentage de prestations pour compte d'autrui réalisé par des véhicules à émission nulle représenterait un gain d'environ 190 000 tonnes équivalent CO_2 par an, ainsi que 220 tonnes d'oxydes d'azote et 59 tonnes de monoxyde de carbone.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD) du Sénat a adopté six amendements à l'article 18 dont un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-203) :

– l'amendement COM-225 du rapporteur restreint le dispositif aux flux de marchandises ayant pour origine « *et pour destination* » la France métropolitaine (**I**).

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 242.

(2) Ibid., p. 243.

(3) Ibid., p. 239 et p. 248.

Selon le rapporteur du Sénat, cette modification est opportune dès lors que « *les donneurs d'ordre sont tributaires du déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques lourds à l'étranger* » [(1)] ;

– l'amendement COM-226 du rapporteur étend l'assiette de la trajectoire d'objectifs de recours à des véhicules à faible émission par les donneurs d'ordre **à l'ensemble des véhicules utilitaires, qu'ils soient légers ou lourds**. L'objectif poursuivi par le rapporteur du Sénat est d'éviter des « *biais* » pour les donneurs d'ordre ayant essentiellement recours à des véhicules utilitaires légers (VUL) et d'adopter une trajectoire de décarbonation « *plus globale et cohérente* » (**I**) ;

– l'amendement COM-227 du rapporteur **décale d'un an la trajectoire** des objectifs de recours aux poids lourds à émission nulle. Ce décalage vise notamment à tenir compte du fait que l'entrée en vigueur du présent projet de loi n'interviendra probablement pas avant la fin de l'année 2026. Le point de départ de la trajectoire est ainsi fixé à 2027, au lieu de 2026 (**I**) ;

– l'amendement COM-228 du rapporteur introduit une mesure de souplesse au titre du report modal : lorsqu'un donneur d'ordre justifie ne pouvoir recourir à des véhicules à émission nulle pour des raisons opérationnelles, l'objectif est réputé satisfait s'il a recours, en compensation, aux modes ferroviaire ou fluvial (dernier alinéa de l'article) (**V**) ;

– l'amendement COM-183 de MM. Jacques Fernique et Ronan Dantec, (GEST), adopté avec l'avis favorable du rapporteur, prévoit l'élaboration, par les principales filières utilisatrices du transport de marchandises et avec les pouvoirs publics, d'une **feuille de route** fixant une trajectoire croissante de recours aux modes ferroviaire et fluvial, assortie d'un plan d'action (**IV *bis***).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat n'a apporté qu'une modification au dispositif de l'article 18, en adoptant l'amendement n° 288 du rapporteur, excluant du **montant total de la facturation** servant d'assiette à l'obligation les prestations réalisées en **cyclologistique**. Cette exclusion vise à valoriser le recours aux solutions de transport par cycle, particulièrement adaptées à la logistique urbaine de courte distance, au titre des gisements de report modal offerts aux donneurs d'ordre. Le Gouvernement a émis un avis de sagesse.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 18 modifié par seize amendements, dont trois amendements rédactionnels de la rapporteure (**CD706**, **CD707** et **CD708**).

(1) Rapport du Sénat précité, p. 152.

1. Redéfinition du périmètre et de la trajectoire de l'obligation

La commission a adopté l'amendement **CD705** de la rapporteure, recentrant sur les seuls poids lourds l'obligation de recours à des véhicules à émission nulle, que le Sénat avait élargie à l'ensemble des véhicules utilitaires, légers comme lourds. La rapporteure a fait valoir que le poids lourd constitue l'angle mort que l'article vise à combler car il concentre les émissions du transport routier de marchandises et sa décarbonation est la moins engagée, la stratégie nationale bas-carbone ne visant que 10 % du parc de poids lourds électrifiés en 2030, tandis que les véhicules utilitaires légers relèvent déjà de la taxe annuelle incitative au verdissement des flottes créée par la loi de finances pour 2025.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté les amendements identiques **CD82** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD570** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), issus de la mission « flash » sur la décarbonation des poids lourds, qui étendent le périmètre de l'obligation aux activités de transport de marchandises pour compte propre. La rapporteure a relevé que la mécanique de l'article repose sur la part de la facturation des prestations réalisées avec des véhicules à émission nulle, laquelle fait défaut en compte propre où le transport est internalisé ; que le critère de substitution retenu, exprimé en kilomètres ou en tonnage, serait plus lourd et moins vérifiable et que l'extension, dans des secteurs où la disponibilité des véhicules à émission nulle est très inégale, soulève un enjeu de proportionnalité justifiant une expertise dédiée d'ici l'examen en séance publique.

La commission a adopté les amendements identiques **CD81** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD259** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), accélérant la trajectoire de décarbonation en ramenant son échéance finale de 2036 à 2035. La rapporteure a soutenu ces amendements, en indiquant préférer un point de départ fixé à 2027.

2. Extension de l'obligation aux acheteurs publics et au recours au fret ferroviaire

La commission a adopté, avec un avis de sagesse de la rapporteure, les amendements identiques **CD83** de M. Gérard Leseul (SOC) et **CD260** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), qui étendent l'obligation aux acheteurs publics par la voie de la commande publique. La rapporteure a estimé l'exemplarité publique légitime, tout en relevant que les modalités de son application à la sphère publique devraient être sécurisées avant l'examen en séance publique.

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement **CD382** de M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP), qui institue une obligation de recours minimal au fret ferroviaire pour les donneurs d'ordre. La rapporteure a émis un avis défavorable, considérant qu'il n'y a pas lieu de lier la décarbonation des poids lourds et le report modal, que la transposition au ferroviaire de la logique de quotas imposée aux poids lourds excède l'objet de l'article et soulève d'importantes difficultés juridiques et opérationnelles, et que le report modal doit procéder d'une stratégie différenciée, telle la feuille de route sectorielle prévue par l'article.

3. Introduction d'un régime de sanction et de publication

La commission a adopté, avec un avis de sagesse de la rapporteure, l'amendement **CD579** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), qui institue, à compter de 2030, une amende administrative proportionnelle en cas de non-respect de la trajectoire, ainsi que les amendements identiques **CD42** de M. Gérard Leseul (SOC), **CD498** de Mme Marie Pochon (EcoS) et **CD578** de M. Jean-Marie Fiévet (EPR), qui imposent la publication des résultats dans un format ouvert et sanctionnent d'une amende, plafonnée à 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé en France, le manquement à l'obligation de déclaration. La rapporteure a relevé que l'expérience du verdissement des flottes de véhicules avait montré qu'une trajectoire dépourvue de sanction n'était pas suivie.

4. Suppression d'un mécanisme redondant

La commission a adopté l'amendement **CD711** de la rapporteure, supprimant les conditions de mise en œuvre, renvoyées par l'alinéa 14, ce mécanisme de report modal ferroviaire étant déjà pris en charge à plusieurs titres par le texte.

*

* *

TITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19
Protection du domaine public ferroviaire

Adopté par la commission sans modification

L'article 19, dans sa version issue du Sénat, habilite SNCF Réseau à constater et à faire réprimer l'ensemble des atteintes au domaine public ferroviaire selon la procédure de la contravention de grande voirie. Il est issu d'une réécriture intégrale en séance publique au Sénat, qui s'est substituée aux dispositions initiales relatives à la reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur et à l'adaptation des modalités de consultation du public. La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RECONNAISSANCE DE LA RAISON IMPÉRATIVE D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR, CONDITION DE LA DÉROGATION À LA PROTECTION DES ESPÈCES PROTÉGÉES

L'article L. 411-1 du code de l'environnement, qui transpose l'article 12 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite « Habitats » [(1)], interdit de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats. L'article L. 411-2 du même code, transposant l'article 16 de cette même directive, permet toutefois qu'une **dérogation** soit accordée **si trois conditions cumulatives sont réunies** :

– l'absence d'autre solution satisfaisante ;

– l'absence d'atteinte au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées ;

– la justification de la dérogation par l'un des motifs limitativement énumérés, parmi lesquels les **raisons impératives d'intérêt public majeur** (*c* du 4° du I de l'article L. 411-2).

Issue du droit de l'Union européenne, la notion de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) n'est définie ni par le législateur européen, qui précise seulement qu'elle peut être notamment de nature sociale ou économique, ni par le législateur national, sa portée ayant été précisée progressivement par le juge administratif, qui dispose à cet égard d'une marge d'appréciation importante.

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Pour la plupart des projets, **la RIIPM n'est appréciée qu'au stade de l'autorisation environnementale**, soit en aval d'un processus au cours duquel plusieurs années peuvent s'écouler entre la déclaration d'utilité publique et la demande de dérogation. Cette **reconnaissance tardive** est source d'insécurité juridique, ainsi que l'a illustré l'annulation, en février 2025, de l'autorisation environnementale de l'autoroute A69 entre Castres et Toulouse, au motif que le projet ne répondait pas à une RIIPM, alors que le chantier, engagé près de deux ans plus tôt, était achevé à 80 %.

Pour atténuer ce risque, le législateur est intervenu à plusieurs reprises. Il a institué des **présomptions de RIIPM** pour :

– Les installations de production d'énergies renouvelables avec la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables [(1)] ;

– Les réacteurs électronucléaires avec la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires [(2)] ;

– Certains ouvrages de stockage et de prélèvement d'eau avec la loi du 11 août 2025 dite « loi Duplomb » [(3)].

Le Conseil constitutionnel a précisé que ces présomptions doivent demeurer réfragables. Il a, par ailleurs, permis la reconnaissance anticipée de la RIIPM, dès la déclaration d'utilité publique, pour les projets industriels d'intérêt national majeur avec la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte et l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mécanisme qui a été jugé conforme à la Constitution.

B. UNE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC FERROVIAIRE PAR LA CONTRAVENTION DE GRANDE VOIRIE DEMEURÉE INCOMPLÈTE

Les atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public ferroviaire sont réprimées selon la procédure de la contravention de grande voirie. Les comportements prohibés sont énumérés aux articles L. 2231-1 à L. 2231-9 du code des transports, leur répression étant prévue par l'article L. 2232-1 du même code [(4)]. Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 14 avril 2021, ce dernier article prévoit

---

(1) Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

(2) Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

(3) Loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

(4) Contrairement au domaine public fluvial, pour lequel des textes spéciaux fixent une amende de 150 à 12 000 euros, le code des transports ne prévoit aucun montant propre au domaine public ferroviaire : les articles L. 2232-1 et L. 2232-2 organisent la répression « comme en matière de grande voirie » sans fixer de peine. À défaut de texte spécial, l'amende relève du régime général de l'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques, qui la plafonne au montant de la contravention de la cinquième classe, soit 1 500 euros (article 131-13, 5° du code pénal), porté à 3 000 euros en cas de récidive.

que SNCF Réseau et sa filiale exercent, concurremment avec l'État et sous son contrôle, les pouvoirs dévolus à ce dernier pour la répression des atteintes aux biens du domaine public de l'État qui leur sont attribués, ces atteintes pouvant en outre être constatées par certains agents assermentés.

Cette habilitation demeure toutefois incomplète. D'une part, le Conseil d'État a jugé que la procédure de contravention de grande voirie ne peut être engagée à l'encontre de SNCF Réseau lui-même, pris en sa qualité de propriétaire comme de gestionnaire du réseau. D'autre part, et surtout, le périmètre des atteintes que le gestionnaire peut faire constater et réprimer ne couvre pas l'ensemble des situations susceptibles d'affecter le domaine public ferroviaire – empiétements, chutes d'arbres ou de blocs rocheux, occupations sans titre ou encore incendies –, ce qui limite sa capacité à en assurer une protection effective.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans sa rédaction initiale, l'article 19 modifiait, pour permettre la **reconnaissance anticipée de la RIIPM**, les articles L. 126-1 du code de l'environnement et L. 300-6 du code de l'urbanisme relatifs à la déclaration de projet, l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique relatif à la déclaration d'utilité publique et l'article L. 2111-27 du code des transports pour que la déclaration de projet des opérations de SNCF Réseau soit prise par l'État. Il prévoyait que la reconnaissance de ce caractère, divisible de l'acte qui la porte, ne puisse être contestée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet, et non contre l'acte accordant la dérogation.

Il modifiait par ailleurs l'article L. 181-10 du code de l'environnement afin que la consultation du public préalable à l'autorisation environnementale des infrastructures linéaires de transport soit réalisée par voie d'enquête publique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a complété l'article 19, sur proposition de son rapporteur, pour traduire deux recommandations du rapport de M. Michel Cadot « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir » (1).

L'amendement COM-205 permet de reconnaître par anticipation, dès la déclaration d'utilité publique et pour les seuls projets d'infrastructures de transport, l'absence d'autre solution satisfaisante – deuxième des trois critères de la dérogation

(1) *Haut commissariat à la stratégie et au plan, rapport de la mission présidée par Michel Cadot, janvier 2026.*

« espèces protégées », une tierce expertise pouvant être diligentée à la demande de l'autorité compétente (recommandation n° 19).

L'amendement COM-206 instaure une présomption de RIIPM, ainsi que de l'absence d'autre solution satisfaisante, pour les opérations d'entretien, de modernisation, de régénération et d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transport existantes, au regard notamment de l'effort de régénération évalué à 3 milliards d'euros par an sur la période 2026-2031 par la conférence « Ambition France Transports » (recommandation n° 16).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a procédé à une réécriture intégrale de l'article 19 avec l'adoption de l'amendement n° 291 du Gouvernement. L'adoption définitive de la loi de simplification de la vie économique [(1)], dont l'article 36 permet une reconnaissance anticipée de la RIIPM au stade de la déclaration d'utilité publique avec une rédaction identique à celle de l'article 19, a privé d'objet le dispositif initial, devenu un doublon. En conséquence, les dispositions relatives à la reconnaissance anticipée de la RIIPM et à l'adaptation de la consultation du public ont été supprimées.

Afin de préserver l'apport de l'amendement n° 87 déposé à l'article 19 par M. Jean-François Longeot (UC), l'amendement du Gouvernement substitue à l'article une disposition relative à la protection du domaine public ferroviaire, habilitant SNCF Réseau à constater et à faire réprimer, selon la procédure de la contravention de grande voirie, l'ensemble des atteintes au domaine public ferroviaire.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 19 sans modification.

*

* *

(1) Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique.

Article 20
Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi

Adopté par la commission sans modification

L'article 20 vise à assouplir la gestion du domaine public fluvial du canal du Midi et à sécuriser les transactions portant sur ses biens. D'une part, il soumet le déclassement de certains de ces biens – francs-bords, parcelles, maisons et magasins – à la procédure de droit commun du code général de la propriété des personnes publiques, et ouvre la possibilité de les céder à l'amiable ou de les échanger entre personnes publiques. D'autre part, il valide rétroactivement les actes de disposition de l'État antérieurs à la loi qui seraient contestés au motif qu'ils ont été conclus sans déclassement préalable ou après un déclassement imparfait, et autorise le déclassement rétroactif, par arrêté ministériel, des biens qui n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public. Le Conseil d'État a estimé que cette validation législative, justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et de portée strictement définie, ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel. Le Sénat a adopté l'article modifié par un amendement rédactionnel. La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

Le canal du Midi est, depuis 1898, propriété de l'État, qui en a confié la gestion à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) en application de l'annexe de l'arrêté du 24 janvier 1992. Ouvrage exceptionnel inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, il relève du domaine public fluvial (DPF).

La consistance du DPF du canal du Midi présente une singularité : à la différence du droit commun, elle est définie par la loi, à l'article L. 2111-11 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), issu d'un décret-loi du 16 octobre 1956. L'incorporation de ces biens au domaine public est ainsi de nature législative, et non réglementaire. Il en résulte que, par parallélisme des formes, le déclassement d'un bien du canal préalable à sa cession suppose lui-même une intervention du législateur – là où, pour les autres dépendances du DPF, un simple arrêté ministériel suffit. Cette exigence représente une charge administrative considérable, difficilement concevable chaque fois qu'un terrain ou une ancienne maison éclusière devenus inutiles à la navigation doivent être déclassés en vue d'une cession.

La nécessité d'une mesure législative à chaque déclassement a, de fait, figé le domaine public du canal, au détriment de la valorisation de biens qui ne participent plus au service public – certains se dégradant faute d'entretien, à l'image de l'hôtel Riquet à Agde, VNF orientant prioritairement ses crédits, dans un contexte budgétaire contraint, vers l'entretien de la voie d'eau navigable.

Surtout, la particularité juridique du canal a longtemps été méconnue, si bien que des ventes ont pu intervenir par le passé sans déclassement, ou après un déclassement opéré par simple arrêté. VNF a ainsi recensé 6 042 parcelles en situation d'empiétement sur le DPF et a connaissance d'une soixantaine de situations juridiquement problématiques (cessions ou successions bloquées, réclamations, contentieux), nées de litiges avec des particuliers s'estimant propriétaires, parfois depuis plusieurs générations, de biens dont une fraction relève en réalité du domaine public. À la suite d'une alerte adressée par VNF aux notaires de la région Occitanie, les cessions portant sur de tels biens ont été suspendues, situation préjudiciable aux particuliers de bonne foi, qui ne peuvent plus ni vendre ni acheter.

Le droit commun comporte pourtant un mécanisme de régularisation des cessions irrégulières de biens du domaine public : l'article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques. Celui-ci permet de déclasser rétroactivement les biens qui, à la date de l'acte de disposition dont ils ont fait l'objet, n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public, le déclassement étant prononcé par l'autorité compétente de la personne publique ayant conclu l'acte ; il confère en outre une portée rétroactive aux articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du CG3P pour les cessions et échanges entre personnes publiques antérieurs à 2006.

Ce dispositif demeure toutefois inopérant pour le canal du Midi, pour deux raisons. D'une part, la consistance de son domaine public étant définie par la loi, l'autorité compétente pour prononcer le déclassement serait le législateur, de sorte que l'article 12 n'éviterait pas une intervention législative. D'autre part, ce mécanisme ne couvre que les actes de disposition antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le 21 avril 2017, laissant sans solution les parcelles cédées depuis lors.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Selon l'étude d'impact, un groupe de travail réunissant, depuis 2023, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), VNF et la direction de l'immobilier de l'État a recherché une solution permettant de fluidifier la gestion du DPF du canal sans recours permanent au législateur. Deux options ont été écartées : la délégalisation de l'article L. 2111-11 du CG3P, jugée inopportune dès lors que le législateur avait précisément entendu protéger, comme un ensemble indissociable, les éléments historiquement rattachés au canal ; et la seule mobilisation du dispositif de régularisation prévu par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, dont l'autorité compétente serait en l'espèce le législateur et qui exclut les cessions conclues après son entrée en vigueur. L'option retenue combine un renvoi au droit commun pour l'avenir et une validation pour le passé.

Le **I** du présent article complète l'article L. 2111-11 du CG3P pour rendre applicables aux francs-bords, aux parcelles ainsi qu'aux maisons et magasins qui y sont mentionnés, les articles L. 2141-1 à L. 2141-3 du même code, relatifs au déclassement de droit commun des biens qui ne sont plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public. Le déclassement de ces biens, devenus inutiles à la navigation, pourra ainsi être prononcé à l'avenir par simple arrêté du ministre chargé des transports, l'ensemble du canal demeurant pour le surplus dans le domaine public.

Il prévoit en outre que ces biens peuvent faire l'objet d'une cession à l'amiable, dans les conditions de l'article L. 3112-1 du CG3P, ou d'un échange, dans les conditions de l'article L. 3112-2. Ces dispositions autorisent les transactions entre personnes publiques sans déclassement préalable, lorsque les biens sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique acquéreur. Le Conseil d'État a relevé que ce renvoi, qu'il a lui-même suggéré par souci de lisibilité, ne fait que rappeler un cadre déjà applicable.

Le **II** poursuit un double objet, relatif aux opérations déjà intervenues. D'une part, il autorise le déclassement rétroactif, par arrêté du ministre chargé des transports, des biens du DPF du canal ayant fait l'objet d'un acte de disposition avant l'entrée en vigueur de la loi et qui, à la date de cet acte, n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public. D'autre part, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, il valide les actes de disposition de l'État portant sur ces biens, en tant qu'ils seraient contestés par le moyen tiré de ce que les ventes auraient été conclues sans déclassement préalable ou après un déclassement imparfait.

La DGITM a précisé les garanties entourant cette régularisation. La préparation des arrêtés donnera lieu à une vérification préalable de la désaffectation de chaque parcelle, appréciée non seulement au regard du service public de la navigation, mais aussi, plus largement, des autres services publics liés à la cohérence hydraulique du canal et à l'adaptation au changement climatique (prévention des inondations, gestion de la ressource en eau). Chaque déclassement sera prononcé au cas par cas, sur la base d'un dossier établi par VNF, transmis au ministère chargé des transports, qui procédera à un second examen de la désaffectation du bien – soit la procédure de droit commun applicable à toute parcelle destinée à être cédée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a accueilli favorablement cette régularisation. Elle a relevé, à la suite de VNF, que le dispositif était attendu par l'État, par l'établissement gestionnaire et, plus encore, par les particuliers dont les notaires découvrent, à l'occasion d'une cession ou d'une succession, que des emprises foncières du canal

sont partiellement incluses dans leur propriété sans qu'une procédure de déclassement ait été menée à son terme. Jugeant la mesure bienvenue, la commission s'est bornée à adopter un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-207) et a adopté l'article 20 ainsi modifié.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Le Sénat a adopté l'article 20 sans modification par rapport au texte de la commission.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 20 sans modification.

*

* *

Article 21

Simplification des procédures de réalisation d'aménagements cyclables

Adopté par la commission avec modifications

L'article 21 élargit les possibilités laissées aux collectivités territoriales pour réaliser des aménagements cyclables, rendus obligatoires depuis 2000 pour toute création ou rénovation de voies urbaines.

L'article supprime la liste des aménagements possibles sur les voies situées dans une agglomération, jusqu'alors mentionnée à l'article L. 228-2 du code de l'environnement, et la renvoie à un décret en Conseil d'État.

Pour les voies situées hors agglomération, l'article ouvre la possibilité de réaliser des itinéraires alternatifs réservés aux cyclistes à proximité de la voie concernée par les travaux, alors que la rédaction en vigueur de l'article L. 228-3 du code de l'environnement ne permet que de les réaliser sur la voie concernée par les travaux.

La commission a supprimé les dispositions renvoyant à un décret la définition des aménagements cyclables mentionnés à l'article L. 228-2 du code de l'environnement, et a adopté un amendement rédactionnel.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DEPUIS LA LAURE, L'OBLIGATION D'INTÉGRER LES AMÉNAGEMENTS CYCLABLES À LA CRÉATION ET À LA RÉNOVATION DES VOIES URBAINES

1. Une obligation issue de la LAURE, prévoyant d'ores et déjà une liste limitative des aménagements autorisés

L'article 20 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite « LAURE », a introduit une obligation de création d'aménagements cyclables lors des opérations de création ou de rénovation de voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides. Cette obligation, entrée en vigueur au 1er janvier 1998, a été codifiée à l'article L. 228-2 du code de l'environnement. Le choix de l'aménagement est encadré par la loi qui laisse aux aménageurs la possibilité de réaliser ces voies « *sous forme de pistes, marquages au sol ou couloir indépendant* », sous réserve de tenir compte des « *besoins et contraintes de circulation* ».

2. Depuis la LOM, l'intégration de nouveaux types d'aménagements

L'article 61 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, dite « LOM », a modifié l'article L. 228-2 du code de l'environnement en précisant la liste des aménagements susceptibles d'être réalisés pour se conformer à l'obligation de créer des itinéraires cyclables. Sont désormais explicitement mentionnés les pistes cyclables, bandes cyclables, voies vertes, zones de rencontre et, pour les chaussées à sens unique à une seule file, les marquages au sol. La loi a également introduit une disposition spécifique relative aux voies en site propre destinées aux transports collectifs, permettant de satisfaire à l'obligation par l'autorisation de la circulation des cycles sur ces voies sous réserve que leur « *largeur permette le dépassement d'un cycliste* » dans les conditions prévues par le code de la route.

La LOM n'a pas modifié l'économie générale de l'article L. 228-2 du code de l'environnement, lequel continue de reposer sur une liste limitative d'aménagements cyclables. Cette liste, bien qu'élargie, n'intègre toutefois pas certains aménagements cyclables identifiés dans les référentiels techniques, notamment les aménagements fondés sur la mixité des usages. Les récents travaux du Cerema (1) préconisent, outre les aménagements mentionnés à l'article L. 228-2, la possibilité d'instaurer des zones de « trafic mixte » où la circulation des cyclistes et des véhicules motorisés peut être partagée, telles que les chaussées à voie centrale ou les rues à faible trafic motorisé. Le choix de ces aménagements par les gestionnaires de voirie ne saurait être indépendant des volumes respectifs du trafic cycliste et motorisé, de la vitesse moyenne pratiquée, ainsi que du débit de cyclistes souhaité. C'est pourquoi le Cerema préconise le trafic mixte pour des voies où les trafics cyclistes et motorisés sont respectivement inférieurs à 4 000 et 750 véhicules

(1) Cerema, « Rendre sa voirie cyclable », guide d'aide à la décision, 2022.

par jour, dans la mesure où la vitesse est limitée à 30 km/h. Pour des voies au trafic dense, comptant plus de 2 000 cyclistes par jour et plus de 6 000 véhicules motorisés par jour, où la vitesse est limitée à 50 km/h, le trafic mixte n'est pas recommandé et le Cerema préconise plutôt de construire une piste cyclable isolée. Le guide d'aide à la décision souligne ainsi que « *le choix entre mixité et séparation des modes est fondamental lorsque l'on cherche à construire un espace public accueillant et inclusif pour l'ensemble des modes actifs. Ce choix s'appuie nécessairement sur une hiérarchisation préalable du réseau viaire ou à défaut, sur une réflexion locale au sujet de la vocation des aménagements mis en place. Trois critères principaux sont à considérer conjointement avant de choisir de faire cohabiter ou non les cyclistes et les usagers motorisés sur un même espace : le volume de trafic motorisé, la vitesse réelle pratiquée par les usagers et le trafic cycliste souhaité* ». Auditionné par la rapporteure, le réseau Vélo et Marche mentionne à ce titre que la construction d'une zone 30 partagée entre véhicules motorisés et vélos semble envisageable pour certaines collectivités, dès lors que les usagers partagent cette analyse et que la sécurité des cyclistes est garantie.

Exemples de modes de trafic mixte

La zone 30 à faible trafic motorisé

La zone 30 est une section ou un ensemble de sections de rues où la vitesse des véhicules est limitée à 30 km/h. Toutes les chaussées y sont à double sens pour les cyclistes sauf exception dûment justifiée par le gestionnaire. La zone doit être aménagée de manière cohérente avec la vitesse limite applicable. Dans les zones 30 à faible trafic (<4 000 unités de véhicule particulier [(1)] (UVP)/jour), il n'est en général pas nécessaire de prévoir des aménagements séparatifs de type bande ou piste, sauf circonstances particulières, telles que :

– présence de dispositifs de modération de la vitesse pour le trafic motorisé ;

– réseau cyclable à haut niveau de service et réseau principal ;

– voirie en pente générant, dans le sens de la montée, une augmentation du différentiel de vitesse entre les vélos et les voitures.

Quand le trafic dépasse 4 000 UVP/jour, il convient généralement de séparer le trafic cycliste du trafic motorisé ou d'agir sur le plan de circulation pour rendre la circulation motorisée moins attractive dans la rue à aménager.

La zone de rencontre à faible trafic motorisé

La zone de rencontre est une rue ou un ensemble de rues limitées à 20 km/h. Dans ces rues, les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée sans y stationner et bénéficient de la priorité sur les véhicules, et les cyclistes doivent donc adapter leur vitesse à la circulation des piétons prioritaires. Toutes les rues en zone de rencontre sont à double sens pour les cyclistes, sauf exception dûment justifiée par le gestionnaire. La zone doit être aménagée de manière cohérente avec la vitesse limite applicable. Pour qu'une zone de rencontre soit attractive pour les piétons et les cyclistes, il est souhaitable que le volume de trafic motorisé soit maîtrisé (< 2 000 UVP/jour).

Source : Cerema

B. HORS AGGLOMÉRATION, PAS D'OBLIGATION GÉNÉRALE MAIS UNE ÉTUDE D'OPPORTUNITÉ DES AMÉNAGEMENTS CYCLABLES

Hors agglomération – à l'exception des autoroutes et voies rapides, non couvertes par ces dispositions -, l'article L. 228-3 du code de l'environnement, issu de la LOM, ne prévoit pas une obligation systématique de réalisation d'aménagements cyclables à l'occasion des opérations de création ou de réaménagement de voirie, contrairement aux voies urbaines.

L'article prévoit en revanche une étude d'opportunité préalable, visant à évaluer le besoin de réaliser un aménagement ou d'un itinéraire cyclable, ainsi que sa faisabilité technique et financière, en lien avec les AOM compétentes. Cette évaluation doit être rendue publique. En cas de besoin avéré, la réalisation de l'aménagement ou de l'itinéraire cyclable devient obligatoire. L'article mentionne

(1) L'unité de véhicule particulier (UVP) est une unité de mesure du trafic routier. Elle permet d'exprimer différents types de véhicules en équivalent voiture particulière. L'UVP est utilisée pour évaluer et comparer les flux de circulation.

toutefois que les travaux ne sauraient être rendus obligatoires en cas d'« *impossibilité technique ou financière* ». L'article L. 228-3 précise que le besoin est réputé avéré :

– lorsque l'aménagement est inscrit dans un plan ou schéma de planification (plan de mobilité, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ou schéma national des véloroutes) ;

– lorsque la voie concernée est située dans une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) ou dessert une telle zone dans des conditions géographiques définies.

Dans la continuité du régime applicable en agglomération, l'aménagement cyclable doit être réalisé sur la voie faisant l'objet de l'opération ou à proximité immédiate de celle-ci, en suivant son tracé. La jurisprudence du Conseil d'État a ainsi rappelé qu'« *une dissociation partielle de l'itinéraire cyclable et de la voie urbaine ne saurait être envisagée dans une mesure limitée, que lorsque la configuration des lieux l'impose au regard des besoins et contraintes de la circulation* » [(1)].

Dans ce cadre, les itinéraires alternatifs empruntant un réseau secondaire parallèle ne satisfont pas les dispositions de l'article L. 228-3. Ces itinéraires impliquent en effet de dissocier la voie réaménagée de l'itinéraire cyclable, ce qui n'est admis par le juge administratif qu'à titre dérogatoire dans des conditions restrictives. Pourtant, la réalisation d'un aménagement cyclable sur un itinéraire alternatif peut apparaître judicieuse pour les collectivités à plusieurs titres.

En effet, certaines routes sur lesquelles le trafic motorisé est dense peuvent, y compris lorsqu'elles sont équipées d'aménagements cyclables séparatifs, ne pas offrir un niveau de service satisfaisant pour les cyclistes, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi : « *dans certaines configurations, l'aménagement d'une route très passante peut, même avec des pistes cyclables séparatives, ne pas présenter un itinéraire attractif pour les cyclistes. Par ailleurs, la réalisation de pistes séparatives peut également impliquer des acquisitions foncières qui ne sont pas toujours possibles. Selon la configuration du réseau routier, il pourrait alors être pertinent d'étudier la faisabilité de réaliser la continuité de l'itinéraire cyclable sur le réseau secondaire parallèle à proximité* ». Le réseau Vélo et marche partage la préoccupation mentionnée dans l'étude d'impact en ce qui concerne les délais des procédures d'acquisition foncière et relève à ce titre qu'une voie secondaire située à proximité d'une route départementale peut constituer une solution intéressante, dès lors que le schéma cyclable le prévoit et que l'itinéraire alternatif n'occasionne pas de détours excessifs aux cyclistes.

(1) Conseil d'État, décision du 30 novembre 2020, n° 432095.

Ce constat est partagé par le rapport remis en avril 2025 au ministre chargé des transports par M. Emmanuel Barbe relatif au partage de la voie publique [(1)], qui recommande ainsi d'« *introduire dans le code de l'environnement une obligation de mettre au point un aménagement cyclable en cas de création ou de rénovation d'une voie interurbaine, en permettant, le cas échéant, au gestionnaire de prévoir des itinéraires alternatifs ou de prendre en compte ceux qui existent* ».

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. EN AGGLOMÉRATION, DONNER PLUS DE LIBERTÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CHOIX DE LEURS AMÉNAGEMENTS CYCLABLES

Le **1°** supprime la liste limitative d'aménagements cyclables actuellement prévue par l'article L. 228-2. Plutôt que d'être prévue par la loi, la liste est renvoyée à un arrêté du ministre chargé des transports, qui doit tenir compte des caractéristiques du trafic automobile supporté par la voie urbaine concernée, du niveau de service de l'aménagement cyclable à réaliser, ainsi que des conditions de sécurité des usagers.

Le renvoi au niveau réglementaire vise, selon l'étude d'impact du projet de loi, à permettre une évolution plus rapide des prescriptions techniques, permise par des travaux d'expertise sur les aménagements les plus efficaces. Une liste limitative prévue par la loi ne permettait pas cette réactivité.

Par ailleurs, le projet de loi supprime la disposition spécifique relative aux voies en site propre destinées aux transports collectifs, actuellement prévue à l'article L. 228-2. Cette suppression s'inscrit dans une logique de cohérence avec le nouveau cadre réglementaire envisagé. En effet, ces modalités auront vocation à être précisées par voie réglementaire.

B. HORS AGGLOMÉRATION, PERMETTRE LA RÉALISATION D'ITINÉRAIRES ALTERNATIFS

Le **2°** modifie l'article L. 228-3 du code de l'environnement afin d'assouplir les conditions de création des aménagements cyclables dans le cadre de la création ou de la rénovation de routes hors agglomération, à l'exception des autoroutes et voies rapides.

L'article remplace d'abord la référence aux « *aménagements ou itinéraires cyclables* » par celle d'un « *itinéraire cyclable pourvu d'aménagements adaptés aux besoins et contraintes de la circulation* », afin de renforcer la souplesse d'interprétation des dispositifs pouvant être mobilisés par les collectivités.

---

(1) M. Emmanuel Barbe, « Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique », avril 2025.

L'article introduit également la possibilité de réaliser l'itinéraire cyclable sur un itinéraire alternatif situé à proximité de la voie concernée, sous réserve de l'accord du gestionnaire de la voirie empruntée. Cette évolution permet de dissocier explicitement la continuité de l'itinéraire cyclable de l'emprise de la voie faisant l'objet des travaux.

Ce dispositif traduit partiellement la recommandation n° 21 du rapport remis en avril 2025 au ministre chargé des transports par M. Emmanuel Barbe, qui préconisait de permettre le recours à des itinéraires alternatifs ou la prise en compte des itinéraires existants dans le cadre des opérations sur les voies interurbaines. En revanche, la modification de l'article L. 228-3 n'introduit aucune obligation générale de réaliser ces aménagements, en dehors des dérogations d'ores et déjà prévues par l'article en cas de « *besoin avéré* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

L'article 21 a été modifié par trois amendements du rapporteur.

L'amendement COM-209 substitue à la référence à un arrêté du ministre chargé des transports le renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer les types d'aménagements cyclables mentionnés au premier alinéa de l'article L. 228-2 du code de l'environnement, qui remplacent la liste limitative supprimée par l'article 21. L'amendement prévoit également que le décret précité détermine la date d'entrée en vigueur de l'article ainsi modifié. Cette date ne peut excéder un délai de six mois suivant la promulgation de la loi.

L'amendement COM-210 remplace la référence au « *trafic automobile* » par celle du *« trafic motorisé »*, pour intégrer l'ensemble des véhicules motorisés dans l'analyse des caractéristiques de circulation retenues pour déterminer les aménagements cyclables. L'amendement complète également le dispositif en ajoutant la prise en compte du « *trafic cycliste envisagé* » pour intégrer une dimension prospective dans le choix des aménagements, conformément aux préconisations du guide du Cerema.

L'amendement COM-208 procède à une coordination d'ordre rédactionnel, en substituant à un « *aménagement ou un itinéraire cyclable »* les termes d'*« itinéraire cyclable pourvu d'aménagements adaptés aux besoins et contraintes de la circulation* ».

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

Aucun amendement n'a été adopté sur cet article en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques **CD105** de M. Peio Dufau (SOC), **CD183** de Mme Sandrine Le Feur (EPR) et **CD501** de Mme Marie Pochon (EcoS), la rapporteure s'en étant remise à la sagesse de la commission. Ces amendements suppriment les alinéas 2 à 7 de l'article, qui prévoyaient de renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des types d'aménagements cyclables pouvant satisfaire à l'obligation prévue à l'article L. 228-2 du code de l'environnement. Ils maintiennent ainsi en vigueur la rédaction actuelle de cet article L. 228-2, qui fixe la liste des aménagements pouvant être réalisés, tels que les pistes et bandes cyclables, les voies vertes, les zones de rencontre ou, dans certains cas, les marquages au sol.

Les auteurs des amendements ont estimé que le renvoi au pouvoir réglementaire était susceptible d'affaiblir les garanties offertes aux cyclistes en permettant le recours à des aménagements en trafic mixte et en créant une plus grande hétérogénéité des pratiques entre les territoires.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a également adopté l'amendement rédactionnel **CD678**.

*

* *

Article 21 bis *(nouveau)*

Intégration des parkings-relais sécurisés pour vélos dans les plans de mobilité des autorités organisatrices de la mobilité

Introduit par la commission

L'article 21 *bis* a été introduit par la commission. Cet article prévoit que les AOM intègrent dans les plans de mobilité des exigences relatives aux places de stationnement destinés aux cycles, et renvoie à un décret en Conseil d'État les proportions minimales de places de stationnement sécurisé destinées aux cycles et aux cycles à pédalage assisté.

L'article 21 *bis*, introduit par l'adoption de l'amendement **CD319** de M. Nicolas Bonnet (EcoS), complète les dispositions de l'article L. 1214-2 du code des transports relatives au contenu des plans de mobilité. Il prévoit que ceux-ci devront préciser, pour les parcs de rabattement situés à proximité des gares ou aux entrées de ville, le nombre de places de stationnement destinées aux véhicules ainsi que le nombre de places de stationnement sécurisé réservées aux cycles et aux cycles à pédalage assisté. Il précise également que la localisation de ces parcs devra être définie en cohérence avec la desserte en transports publics réguliers et en tenant

compte de l'aire de rabattement à vélo du territoire couvert par le plan de mobilité. L'amendement renvoie enfin à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions, notamment la proportion minimale de places de stationnement sécurisé, prévoit leur application aux plans de mobilité élaborés ou révisés après la promulgation de la loi et étend la possibilité de réserver des emplacements de stationnement sur la voie publique aux véhicules des usagers des transports publics.

La rapporteure a émis un avis défavorable à cet amendement. Elle a rappelé que le 7° *bis* de l'article L. 1214-2 du code des transports impose déjà aux plans de mobilité de déterminer la localisation des parcs de rabattement et leur capacité de stationnement. Elle a également mentionné que l'introduction d'un seuil minimal de places de stationnement sécurisé défini par décret réduirait la marge d'appréciation des AOM.

*

* *

Article 22
Ratification de diverses ordonnances dans le domaine des transports

Adopté par la commission sans modification

L'article 22 vise à ratifier quatorze ordonnances prises entre 2011 et 2022 dans le domaine des transports.

Le présent article procède à la ratification de quatorze ordonnances prises entre 2011 et 2022 dans les domaines du transport ferroviaire, routier, fluvial, maritime et aérien, ainsi qu'en matière d'organisation des mobilités.

Sont ainsi ratifiées :

– l'ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes. Cette ordonnance renforce les contrôles des navires dans les ports français et limite l'accès aux navires présentant des risques. Elle impose une surveillance plus stricte des organismes chargés d'inspecter et de certifier les navires, ainsi qu'une assurance obligatoire, et renforce les sanctions en cas de manquement aux règles de sécurité maritime ;

– l'ordonnance n° 2016-1018 du 27 juillet 2016 relative à la communication des données de circulation routière des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

– l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 portant transposition du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire européen, relatif à l'interopérabilité et à la sécurité du système ferroviaire européen ;

– l'ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises ainsi que de sûreté dans le tunnel sous la Manche ;

– l'ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ;

– l'ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports, visant à définir, dans un chapitre nouveau du code des transports, la répartition des rôles entre les différentes parties prenantes à la sûreté des transports (représentants de l'État, forces de l'ordre, autorités organisatrices, exploitants de services de transport et leurs agents) ;

– l'ordonnance n° 2021-407 du 8 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de Voies navigables de France ;

– l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ;

– l'ordonnance n° 2021-409 du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure, qui encadre les organismes privés chargés des contrôles techniques, réforme l'accès aux professions du secteur fluvial en facilitant la reconnaissance des qualifications professionnelles et renforce les contrôles et les sanctions, notamment concernant la consommation d'alcool et de stupéfiants, et le non-respect des règles de navigation ;

– l'ordonnance n° 2021-442 du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules, qui permet de partager les données de véhicules terrestres à moteur en matière de détection d'incidents, d'accidents et de conditions dangereuses de circulation par les gestionnaires d'infrastructure, forces de police et de gendarmerie et services d'incendies et de secours ;

– l'ordonnance n° 2021-444 du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire, encadrant les travaux à proximité des voies ferrés et redéfinissant les servitudes ferroviaires ;

– l'ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes, qui crée un cadre législatif pour les drones maritimes et les navires autonomes en France ;

– l'ordonnance n° 2022-455 du 30 mars 2022 relative à la surveillance du marché et au contrôle des systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et de leurs exploitants, qui transpose les règles européennes de contrôle de la conformité et de surveillance des drones commercialisés dans l'Union européenne ;

– l'ordonnance n° 2022-1293 du 5 octobre 2022 relative au détachement de salariés roulants ou navigants dans le domaine des transports, qui vise à aligner la procédure de détachement des conducteurs et du personnel roulant du secteur des transports avec le droit de l'Union européenne.

Le présent article ne modifie pas le contenu de ces dispositions. Il a pour seul objet d'assurer leur ratification expresse et de leur conférer une valeur législative.

L'article 22 a été adopté sans modification par le Sénat.

La commission a adopté l'article 22 sans modification.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, au cours de ses réunions du lundi 29 juin, après-midi et soir, mardi 30 juin, mercredi 1er juillet matin et après-midi et jeudi 2 juillet, a auditionné M. Philippe Tabarot, ministre des transports, sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports (n° 2740) (Mme Olga Givernet, rapporteure), puis a débuté l'examen du projet de loi avec la discussion générale et poursuivi avec l'examen des articles.

1. Réunion du lundi 29 juin 2026, après-midi

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Monsieur le ministre, c'est peu dire que ce projet de loi est attendu. Nous espérons qu'il trouvera sa place dans l'ordre du jour, à la rentrée. Il est attendu par les parlementaires et par les acteurs du monde des transports, mais aussi par les usagers des services de transport et par ceux qui n'y ont pas suffisamment accès.

Nos concitoyens éprouvent parfois durement les conséquences de la dépendance à la voiture, du manque de transports collectifs, du besoin de modernisation des services ferroviaires et de la complexité de la billettique. Ils connaissent l'impact du prix des carburants sur leur budget, la réduction du reste à vivre, les difficultés d'accès à l'emploi ou aux soins, les chances réduites pour certains jeunes. Ils y laissent parfois la vie quand le partage de la voie publique n'est pas garanti.

Monsieur le ministre, je vous ai interpellé la semaine dernière au sujet du développement des infrastructures cyclables. Je souhaite que nos débats prennent pour point de départ la perspective des usagers des transports et de ceux qui manquent d'offres de mobilité – notamment dans certaines zones rurales. Je suis convaincue que nous ne trouverons pas de solutions solides sans fournir un véritable effort pour développer le report modal.

Avant de vous laisser la parole, monsieur le ministre, permettez-moi de conclure en saluant l'investissement de notre rapporteure Olga Givernet, celui de Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis de la commission des finances, mais aussi celui de M. Gérard Leseul, qui a piloté l'atelier « report modal et transport de marchandises » de la conférence de financement Ambition France transports et celui de M. Vincent Thiébaut, qui siège activement au Conseil d'orientation des infrastructures (COI). Si les rapporteures ont préparé l'examen du texte dans un temps très contraint, nous recueillons aussi les fruits d'un travail collectif de longue haleine.

M. Philippe Tabarot, ministre des transports. Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, madame la présidente, d'avoir décidé d'examiner ce texte avant la suspension estivale des travaux de l'Assemblée. C'est un signal fort, dont je ne peux que me réjouir. J'espère que nous l'examinerons en séance publique dès les premières semaines de reprise des travaux parlementaires.

Vous connaissez ma philosophie : c'est celle du dialogue transpartisan. Ce texte a été élaboré dans cet esprit, depuis la conférence Ambition France transports jusqu'à son adoption à une très large majorité par le Sénat. J'espère sincèrement que nos débats, en commission puis en séance publique, se poursuivront dans le même état d'esprit, que j'invite chacun et chacune d'entre vous à adopter. Les transports ne sont pas un enjeu de droite, du centre ou de gauche : nous avons la responsabilité collective d'investir dans ce secteur.

Permettez-moi de commencer par l'actualité brûlante – c'est le cas de le dire. Depuis plusieurs jours, notre pays traverse un épisode caniculaire d'une intensité inédite. Avec lui, la vulnérabilité de notre réseau de transport est à nouveau révélée au grand jour : ralentissements ferroviaires imposés, suppressions de trains, perturbations en cascade. Les images de ces Françaises et de ces Français, bloqués par 40 degrés, sont difficilement supportables. Elles ne sont pas une fatalité, mais le symptôme d'un réseau vieillissant et insuffisamment résilient face aux aléas climatiques qui s'intensifieront dans les années à venir.

Notre réseau ferroviaire a en moyenne 30 ans, contre 15 ans en Suisse. C'est un réseau qui vieillit, entraînant plus de retards et de perturbations, et qui compte davantage de lignes menacées de fermeture. C'est aussi un réseau de plus en plus fragile face aux chocs climatiques et qui coûte toujours plus cher à entretenir ; reporter une dépense d'infrastructure n'est jamais une économie, c'est prendre le risque de payer deux fois plus cher tandis que la dégradation continue de progresser. Chaque jour, sans investissement, la facture de demain grossit.

Il y a pourtant une véritable envie de transports dans notre pays, les chiffres en témoignent : près de la moitié des Français urbains utilisent les transports en commun au quotidien. En 2025, nous avons enregistré un record de fréquentation des trains ; depuis 2019, celle-ci a augmenté de 18 % sur les lignes à grande vitesse (LGV) et de 40 % sur les lignes de train express régional (TER). Cette demande, forte, est légitime, mais se heurte à une réalité préoccupante : près d'un Français sur trois a déjà renoncé à une opportunité professionnelle faute de moyens de transport pour se rendre sur place. La mobilité est devenue la nouvelle fracture sociale et ce texte entend résoudre ce problème.

C'est précisément pour briser cette spirale que ce projet de loi-cadre est nécessaire ; il est urgent, mais aussi historique. Nous n'avons pas eu de grande loi structurant les transports depuis la loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2019.

Ce texte pose les fondations d'une politique d'investissement ambitieuse, planifiée à long terme, au service du quotidien des Françaises et des Français ; c'est

un enjeu de souveraineté nationale. Il est le fruit d'un travail de concertation mené dans le cadre de la conférence Ambition France transports, qui a réuni 150 experts, élus de tous bords, représentants d'usagers et acteurs du secteur. Je tiens à saluer tout particulièrement les parlementaires qui ont pleinement contribué à ces travaux, parmi lesquels figurent Mme Olga Givernet, M. Gérard Leseul, M. Christophe Plassard et Mme Christine Arrighi. Le texte issu de ce travail collectif a été adopté au Sénat par 310 voix pour et 19 voix contre. Cette très large majorité est un signal clair : lorsqu'il est question de transports, le consensus est possible – je compte sur votre commission pour le confirmer.

Ce projet de loi-cadre comporte quatre titres principaux, reprenant les quatre ateliers de la conférence, et vingt-huit articles, après son enrichissement par le Sénat. Il incarne une ambition claire : refonder le modèle de financement de nos transports et moderniser notre cadre juridique.

L'article 1er a vocation à rester principiel et général. Il établit les deux piliers du nouveau modèle de financement : d'une part, le fléchage des recettes issues des nouvelles concessions autoroutières vers le financement des infrastructures de transport ; d'autre part, l'instauration du principe d'une loi de programmation pluriannuelle pour au moins dix ans, comme il en existe pour l'armée ou la recherche. Il appartiendra à cette future loi de programmation de détailler les niveaux d'investissement et leur répartition, et non à la loi-cadre elle-même.

Compte tenu du grand nombre d'amendements déposés sur ce texte – plus de 600, dont près de 130 sur le seul article 1er –, permettez-moi de vous rappeler avec bienveillance le cadre constitutionnel qui s'impose à nous.

L'article 1er, tel qu'il est rédigé, a été pensé avec soin pour rester dans les limites tracées par le Conseil d'État. Nous devons définir de manière globale les infrastructures couvertes par les futures lois de programmation : les routes, les infrastructures ferroviaires, le réseau fluvial, les ports ; une infrastructure comprend naturellement ses ouvrages d'art et ses dépendances. En revanche, les aéroports et le transport aérien obéissent à d'autres logiques de financement et n'ont pas leur place dans ce cadre ; ils étaient d'ailleurs absents de la conférence de financement.

Sous peine d'être considéré comme anticonstitutionnel, cet article ne peut pas non plus fixer des montants minimaux, ni créer ou affecter des ressources précises à des bénéficiaires désignés. Tout cela aura sa place dans la loi de programmation. Je le dis sans esprit de polémique : certains amendements, dont les intentions sont sincères, risqueraient paradoxalement de fragiliser l'ensemble de l'édifice que nous construisons.

Le modèle de financement que nous proposons repose sur un principe clair : le transport doit financer le transport. L'objectif de l'article 1er consiste à faire revenir l'État au cœur de la gestion des autoroutes et à mieux encadrer la rentabilité des sociétés concessionnaires pour financer l'ensemble des réseaux. Le renouvellement des concessions autoroutières à partir de 2032 offre une opportunité

historique de capter des recettes supplémentaires et de les orienter en priorité vers la régénération et la modernisation de l'ensemble de nos infrastructures. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France) assurera la péréquation entre tous les modes de transport sur l'ensemble du territoire, permettant une véritable équité territoriale.

Il s'agit de mobiliser progressivement 2,5 milliards supplémentaires par an, sans créer ni dette supplémentaire ni nouvel impôt. C'est un choix de responsabilité budgétaire autant qu'une vision stratégique. La loi de programmation vise à dépenser mieux, en offrant de la visibilité à long terme aux porteurs de projets et aux collectivités. Cet exercice inédit permettra de définir à l'euro près les investissements dans les différentes infrastructures.

Parallèlement, nous n'attendrons pas 2032 pour agir, nous avançons sur plusieurs fronts. Ainsi, au début du mois de juin, le contrat de performance avec SNCF Réseau a été envoyé pour consultation ; il prévoit 1,5 milliard d'investissements supplémentaires par an dans le réseau ferroviaire à partir de 2028. Cette décision concrète, engagée dès maintenant, vise à mettre fin à des décennies de sous-investissement et à casser le cercle vicieux.

En matière de matériel roulant, les premières rames TGV M entreront en service dès le mois de septembre prochain, offrant aux voyageurs des trains plus modernes, plus confortables et dotés d'une plus grande capacité. À partir de 2027, les rames Oxygène renouvelleront l'expérience voyageur sur des lignes emblématiques qui les attendaient depuis trop longtemps : Paris-Clermont et Paris-Limoges-Toulouse. Les usagers ressentiront au quotidien ces actes tangibles.

Ce texte s'inscrit également dans le plan d'électrification lancé par le premier ministre. À ce sujet, je me réjouis de la participation de vos collègues Jean-Marie Fiévet et Gérard Leseul au groupe de travail sur l'électrification des mobilités et je tiens à saluer leur rapport résultant de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds. Les articles 2 et 18 permettront d'accélérer l'application de cette politique visant à sortir de notre dépendance aux hydrocarbures. Les derniers événements internationaux montrent bien la nécessité de renforcer notre souveraineté et d'accélérer la décarbonation.

Le titre II, consacré au ferroviaire, promeut plusieurs dispositions essentielles et concrètes. L'article 4 prévoit le report de deux ans de la règle d'or de SNCF Réseau ; elle est un garde-fou utile, mais son application mécanique, dans un contexte de remontée en puissance de l'investissement, nous contraindrait à réduire brutalement nos capacités de régénération du réseau. Le texte comporte également plusieurs mesures de simplification, relatives à des transferts de biens entre filiales du groupe SNCF, afin de corriger les incohérences de la réforme de 2018, ou relatives aux procédures d'acquisition foncière.

Deux dispositions visent plus particulièrement à améliorer la qualité de service des voyageurs. À la suite de la mission d'information du Sénat sur la

billettique dans les transports, le projet de loi-cadre a été enrichi d'une disposition visant à simplifier l'acte d'achat pour les usagers. Toutefois, elle pourrait avoir des conséquences sur la stratégie de la SNCF. Il nous appartient donc de faire un choix tenant compte de l'ensemble de ses impacts potentiels, tant pour les voyageurs aspirant à davantage de simplicité que pour l'équilibre du modèle ferroviaire qu'il convient de ne pas fragiliser ; j'y serai particulièrement vigilant.

Un autre dispositif porte sur les dessertes d'aménagement du territoire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Eu égard aux enjeux et aux règles en vigueur pour les nouveaux entrants, ce sujet mérite une réflexion approfondie. J'ai confié cette mission à M. Dominique Bussereau, qui a présidé la conférence Ambition France transports et dont je salue l'engagement constant ; j'espère sincèrement que ses travaux, dont les conclusions devraient être rendues dans le courant du mois de juillet, pourront éclairer nos débats lors de l'examen du projet de loi-cadre en séance publique.

Le titre III est consacré aux transports en commun. Il traduit notre ambition forte de déployer des services express régionaux métropolitains (Serm) partout sur le territoire. Une trentaine d'entre eux ont déjà été labellisés et l'État prendra à sa charge les études de préfiguration. L'attente est réelle sur l'ensemble du territoire ; ce texte propose de passer à l'acte. L'article 11 clarifie et simplifie le cadre juridique d'intervention de la Société des grands projets (SGP) en faisant d'elle le bras armé de l'État pour le déploiement des Serm. Les collectivités pourront y avoir recours en matière de coordination, voire de maîtrise d'ouvrage.

L'article 12 suscite des interrogations, je le sais. Il vise à stabiliser la part des usagers dans le financement des transports en commun en donnant aux collectivités la faculté d'indexer leurs tarifs sur l'inflation. Soyons clairs : ce texte n'impose aucune augmentation, il offre une possibilité aux autorités organisatrices, auxquelles il revient de décider souverainement. Elles peuvent y déroger par simple délibération.

Je souhaite que nous ayons un débat de fond, en regardant les chiffres en face. La part des usagers dans le financement des transports en commun est en baisse constante ; elle représente en moyenne 20 % du prix des billets hors Île-de-France, contre 75 % il y a cinquante ans. Ce sujet n'est pas tabou et nous devons prendre nos responsabilités : on ne peut pas demander aux collectivités de renforcer leur offre tout en continuant de réduire la contribution des bénéficiaires directs.

Le texte clarifie également la gouvernance des gares routières en confiant le rôle de planification et d'organisation aux AOM (autorités organisatrices de la mobilité) locales. La demande de transport par autocar est réelle et les usagers méritent des gares à la hauteur.

La sécurité des transports publics, et plus particulièrement des transports scolaires, est aussi traitée dans ce texte. J'en ai fait une priorité : je n'oublie pas Joana, cette lycéenne de 15 ans décédée en janvier 2025 à Châteaudun dans

l'accident d'un car scolaire conduit par un chauffeur ayant consommé des stupéfiants. C'est tout bonnement inacceptable et ce drame ne doit pas rester sans réponse. Le texte propose des mesures concrètes directement issues du plan Joana : le renforcement des dépistages de stupéfiants par les employeurs ; l'obligation, à terme, d'équiper les cars neufs de dispositifs antidémarrage en cas de test positif. Chaque parent dont l'enfant monte dans un autocar doit avoir la garantie de l'existence d'un dispositif de sécurité maximale.

Enfin, ce texte est consacré, à travers l'article 21, aux aménagements cyclables, afin d'en accélérer le déploiement.

Le texte que je vous présente est structurant. Il représente un véritable tournant dans notre politique de transport. Il est la marque d'un État qui pense au temps long, qui investit pour aujourd'hui et pour demain et qui assume de donner des perspectives claires à ses usagers, à ses élus locaux et à ses opérateurs. Son article 1er est fondateur : la loi de programmation et le fléchage de nouvelles recettes vers les infrastructures de transport constituent le cœur du réacteur. Tout le reste est important et mérite débat, mais rien de tout cela n'a de sens sans ces deux piliers.

Faisons en sorte, collectivement, que ce texte, qui est une première étape essentielle, devienne une loi-cadre. La loi de programmation suivra et donnera la pleine mesure de notre ambition collective pour les transports. Je compte sur vos amendements et votre expertise pour enrichir ce texte dans l'esprit de dialogue et de coconstruction qui avait guidé les travaux de la conférence Ambition France transports. C'est ainsi que nous ferons la démonstration que la politique des transports, quand elle est abordée avec sérieux et bonne foi, peut rassembler.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le texte que nous examinons est le produit d'un long travail collectif. À l'été 2025, sous la présidence de M. Dominique Bussereau, la conférence Ambition France transports a réuni une soixantaine d'acteurs – parlementaires de tous les bancs, élus locaux, experts, représentants des usagers et des professionnels – pour répondre à une question simple : comment financer durablement les mobilités au cours des vingt prochaines années ? J'ai eu l'honneur d'y prendre part, comme copilote de l'atelier consacré aux services ferroviaires de voyageurs.

Ce qui a fait la force de cette conférence, c'est sa méthode : un dialogue exigeant, qui a su dépasser les positions initiales pour dégager un véritable consensus reposant sur un diagnostic que plus personne ne conteste. Nos infrastructures – ferroviaires, routières, fluviales – souffrent de décennies de sous-investissement. Elles ont accumulé ce que les experts appellent une dette grise, estimée à 60 milliards d'euros par le Conseil d'orientation des infrastructures pour le seul réseau ferroviaire. La conférence a chiffré l'effort à fournir : pour remettre à niveau et moderniser nos grands réseaux nationaux, il faut investir environ 3 milliards supplémentaires chaque année. Répondre à ce besoin sans précédent constitue un triple défi : assurer la résilience de nos réseaux face au changement

climatique ; atteindre nos objectifs de décarbonation ; répondre aux besoins croissants de mobilité de nos concitoyens.

Le projet de loi-cadre que nous examinons est la première pierre à poser pour relever ce triple défi. En tant que loi-cadre, elle ne vise pas à arrêter une liste de projets et ne décide pas d'un budget. Elle a pour objectif de fixer les règles du jeu et d'appeler une loi de programmation – pluriannuelle, portant sur dix ans au moins et assortie d'une clause de revoyure – qui se déclinera ensuite, année après année, dans les lois de finances. Cette architecture particulière est la seule qui soit à la hauteur de l'enjeu. Nous devons à nos territoires et à nos concitoyens une trajectoire crédible et durable, et non la politique d'arrêt et de redémarrage qui a trop longtemps caractérisé le financement des transports. La reprise de la dette par l'État a été opérée après une période de dépense de la SNCF, sur ses fonds propres, pour financer des investissements nouveaux.

Monsieur le ministre, une loi-cadre ne vaut-elle que par la loi de programmation qui lui donne corps ? Pouvez-vous nous préciser le calendrier que le gouvernement entend suivre ? Surtout, pouvez-vous confirmer que la trajectoire de ressources correspondra bien aux 3 milliards annuels jugés nécessaires – au premier rang desquels la mobilisation d'une part substantielle des péages autoroutiers à l'échéance des concessions historiques ?

Ne nous y trompons pas : les transports sont le premier patrimoine des Français et le quotidien de millions d'entre eux. Ils sont le lien entre nos métropoles et nos territoires ; ils sont aussi le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre. Derrière chaque article présenté, il y a un choix politique : nous donner les moyens d'une mobilité accessible à tous ou laisser nos réseaux se dégrader et se paupériser.

Le contenu du texte est à la mesure de cette ambition. Son article 1er en est la matrice : il pose le principe des lois de programmation et la priorité donnée à la régénération et à la modernisation des réseaux existants. Le titre relatif au ferroviaire en constitue le cœur : il organise la réussite de l'ouverture à la concurrence tout en plaçant l'usager au centre. Les autres titres traitent du verdissement du réseau routier, des transports du quotidien et de la décarbonation du fret.

J'en viens à l'esprit dans lequel j'aborde nos travaux et aux principales évolutions que je vous propose. Le cap que je me suis fixé tient en quelques mots. Tout d'abord, préserver les équilibres : entre l'État et les collectivités, entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants, entre les opérateurs et les usagers – un texte qui déstabilise ces équilibres ne tiendra pas. Ensuite, rester fidèle à l'esprit de la LOM : mettre l'usager au cœur des mobilités, dans une logique de trajet de bout en bout, du premier au dernier kilomètre. Enfin, consolider le texte là où il expose des fragilités.

Je vous propose tout d'abord de clarifier l'objet de l'article 1er, qui est la matrice du texte : une loi-cadre ne dresse pas l'inventaire des projets, elle fixe leurs

priorités, au premier rang desquelles figurent la régénération et la modernisation des réseaux existants, bien avant leur développement. Je propose cette clarification avec lucidité, car le Conseil d'État a souligné la fragilité de cette dimension programmatique : encadrer les futures lois de programmation relève de la loi organique, et affecter les recettes autoroutières, de la loi de finances.

Assumons cet article pour ce qu'il est : non pas une injonction au législateur de demain, mais le cap politique que la programmation puis le budget devront traduire. Ce principe répond à une attente unanime : l'Autorité de régulation des transports (ART), le Conseil d'orientation des infrastructures et la Cour des comptes convergent vers la même exigence d'un cadre pluriannuel.

Vient ensuite le sujet qui guide toute ma démarche, dans la droite ligne de l'esprit de la LOM : l'usager. À l'article 9, le Sénat a créé un droit nouveau et bienvenu, le droit à la poursuite du voyage : le voyageur qui rate une correspondance à cause d'un retard ne doit plus rester sur le quai à ses frais, mais poursuivre sa route jusqu'à destination, gratuitement. Je soutiens ce droit et je souhaite le renforcer par plusieurs amendements. Je préciserai aussi que sa mise en œuvre opérationnelle et financière est assurée par des accords de coopération : une entreprise ne peut transporter gratuitement des voyageurs dont elle ne détient pas le billet.

Cette logique de bout en bout m'amène à l'article 9 *bis* relatif aux services numériques multimodaux, qui permettront d'acheter en une fois un trajet associant le train, l'autocar, le métro ou le vélo. Le Sénat y a introduit des restrictions qui manquent leur cible : en écartant de la vente une partie des abonnements ou en réservant l'accès à certaines plateformes, elles empêchent le parcours d'achat complet que ces services doivent offrir. Je vous proposerai de lever ces verrous en ouvrant la distribution à l'ensemble des titres, en garantissant aux autorités organisatrices un accès effectif et en ouvrant SNCF Connect à tout opérateur desservant notre territoire.

Ma seconde question, monsieur le ministre, porte sur ce point. Cette ambition rencontrera bientôt le paquet européen sur la billettique, en négociation à Bruxelles. Comment le gouvernement entend-il défendre cette exigence d'un parcours de bout en bout, pour que ce que nous voterons ici ne soit pas, demain, contraire au droit de l'Union européen ?

En matière d'aménagement du territoire, à l'article 10 je veux protéger les dessertes qui font tenir nos territoires. Ma conviction est la suivante : l'ouverture à la concurrence est une chance pour le rail. Il ne s'agit donc pas d'en modifier les règles du jeu, mais de consolider les outils qui permettent de l'aménager au service du désenclavement de nos territoires.

Ce projet de loi comporte plusieurs avancées très concrètes pour les mobilités du quotidien. L'article 11 met l'expertise de la Société des grands projets au service des collectivités pour accélérer les services express régionaux

métropolitains, sans jamais se substituer à elles. L'article 15 fonde une véritable politique publique des gares routières, en confiant aux AOM le soin de les planifier et de les développer, au service des voyageurs. Quant à l'article 21, il fait confiance aux territoires en leur laissant davantage de liberté pour réaliser les aménagements cyclables les mieux adaptés aux réalités territoriales. Ces trois dispositions reflètent une même conviction : c'est au plus près du terrain que se construisent les mobilités utiles.

Enfin, le titre consacré au fret traduit la même ambition de report modal. À l'article 17, le texte s'attaque à un frein ancien au transport fluvial de conteneurs : le surcoût de manutention supporté par le seul opérateur fluvial. À l'article 18, je proposerai de recentrer le verdissement des flottes sur les poids lourds, qui concentrent l'essentiel des émissions du transport routier de marchandises, en en sortant les véhicules utilitaires légers, qui relèvent d'autres dispositifs. C'est le bon levier : en responsabilisant les grands donneurs d'ordre, l'article 18 garantit aux transporteurs un débouché pour les poids lourds électriques. Enfin, un apport du Sénat prolonge cette logique soutenant les modes massifiés : les filières les plus émettrices se doteront d'une feuille de route de report modal, un levier concret pour le fret ferroviaire et fluvial, que nous devons consolider.

Ce texte porte une promesse simple : la France va se redonner les moyens de ses mobilités, pour tous et partout. C'est dans cet esprit que je vous invite à l'examiner, à le renforcer, à le sécuriser, sans jamais perdre de vue cette promesse. Je serai garante de la bonne tenue de nos débats, dans un objectif d'efficacité, afin d'aboutir à un texte sobre permettant de relever ces défis.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis de la commission des finances. Permettez-moi de commencer par exprimer des regrets quant à notre méthode de travail. Nous avons été contraints de travailler dans des délais très serrés, tant pour mener des auditions que pour déposer nos amendements. Ces regrets sont d'autant plus vifs que nous manquons de visibilité quant à l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de la séance publique. Travailler vite, nous savons le faire. Travailler sans visibilité, c'est autre chose. Travailler sans budget, c'est de la littérature. Nous vérifierons rapidement, à l'automne prochain, la sincérité du gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2027.

Le présent projet de loi a d'abord été un texte d'intentions ; le travail du Sénat a ensuite permis de dépasser celles-ci, sous certains aspects – je ne doute pas que nos travaux iront dans le même sens. Son ambition initiale est juste : financer la régénération et la modernisation de notre réseau ferroviaire, qui réclame 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an. Elle est née d'un constat lucide, celui de la rareté des ressources qui impose de prioriser. C'est exactement ce que dit le dernier rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, au titre éloquent : « Grands projets : le temps des choix ».

Cette loi vise ainsi à prioriser clairement la régénération et la modernisation de notre réseau et à consacrer nos efforts de développement là où ils servent le

quotidien des Françaises et des Français : sur les lignes de desserte fine du territoire et sur le déploiement des services express régionaux métropolitains.

Et voilà qu'à l'issue d'une conférence de presse très médiatisée, M. Sébastien Lecornu confirme – en votre présence, monsieur le ministre – le lancement dès 2026 des marchés relatifs à la LGV Toulouse-Bordeaux-Dax, avec un protocole mobilisant 820 millions d'euros pour les seules années 2026 et 2027. On parle de rendre irréversible le projet, évalué à plus de 20 milliards, confirmé par une lettre très récente de M. Lecornu, avant même les annonces faites lors de la conférence du 7 mai. Cette confirmation soulève une question de cohérence. Comment tenir simultanément un discours sur le temps des choix et un autre sur l'irréversibilité d'une nouvelle grande ligne ? Quand les ressources manquent pour réparer l'existant, lancer de grands projets neufs revient précisément à renforcer l'effet d'éviction contre lequel le COI nous met en garde. De qui se moque-t-on ?

Dans le contexte climatique que nous subissons, et alors que 98 % des déplacements émetteurs de gaz à effet de serre sont le fait de mobilités du quotidien, c'est bien là que se trouve l'utilité réelle de nos investissements : sur le plan environnemental et sur le plan social, compte tenu notamment de notre dépendance aux hydrocarbures et de la situation géopolitique.

Les Serm ont un talon d'Achille : les collectivités attendent de l'État des engagements financiers à la hauteur des moyens qu'impose leur déploiement. C'est pourquoi je défendrai un amendement visant à explorer un levier de financement encore négligé : la valorisation foncière. Je vous proposerai dans quelques jours de cosigner une proposition de loi en ce sens, pour que nous continuions ensemble à travailler à l'avènement des Serm dans tous nos territoires.

Enfin, permettez-moi de terminer par un point de cohérence. L'article 19 de ce projet de loi vise à permettre à l'État de reconnaître, par décret en Conseil d'État, la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) dès le stade de la DUP (déclaration d'utilité publique), avant même que l'autorisation environnementale soit instruite. Il a été présenté comme supprimé par le Sénat, résultat d'une grande avancée dont vous vous êtes prévalu. Soyons précis : la mesure n'a pas été abandonnée, mais adoptée par une autre voie – c'était fromage et dessert, mais comme on a eu le dessert, il n'y a pas eu de fromage. En réalité, elle figure à l'article 36 de la loi de simplification de la vie économique du 26 mai 2026. Elle fait donc désormais partie de notre droit. En cohérence avec notre position, nous demandons l'abrogation de cet article 36.

Sur le fond, ce dispositif pose un grave problème : il permet de reconnaître la raison impérative d'intérêt public majeur – la première des trois conditions pour déroger à la protection des espèces – dès le stade de la DUP et supprime les listes limitatives des projets éligibles. Autrement dit, il transforme un outil d'exception, encadré par la directive européenne « habitats », en mécanisme ordinaire applicable à tout projet.

Chacun ici connaît l'origine de cette mesure : l'annulation par la justice des autorisations de l'A69 faute de raisons impératives suffisamment caractérisées. La justice a fait son travail ; plutôt que d'en tirer les conséquences, le gouvernement choisit de légaliser la pratique qui a été sanctionnée. Ce que les juristes appellent la stratégie du fait accompli vient d'ailleurs d'être confirmé par le Conseil d'État.

Le vrai problème est celui d'une architecture procédurale qui laisse parfois dix ans s'écouler entre la déclaration d'utilité publique et l'autorisation environnementale. Il mérite une réforme d'ampleur plutôt qu'un petit article passé en catimini dans une loi dite de simplification. Cela ne permet pas de venir à bout de cet énorme problème que constitue la juxtaposition d'un droit d'exception datant du XIX^{e} siècle, le droit d'expropriation, et des autorisations environnementales. On ne le résoudra pas en affaiblissant les protections qui, précisément, ont fonctionné. Ce chantier mérite un vrai travail parlementaire et une loi dédiée.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, en cohérence avec vos propos tenus à l'occasion du vote de l'article 19 au Sénat, je vous demande de soutenir l'abrogation de l'article 36 de la loi de simplification de la vie économique et de soutenir également un texte d'ampleur qui permettrait de revenir sur l'articulation de ces deux procédures, grâce à un vrai travail parlementaire en collaboration avec vos services.

M. Philippe Tabarot, ministre. Madame Arrighi, je vois que la sérénité des débats est au rendez-vous… Vous les avez lancés avec la fougue qui vous caractérise, mais j'aimerais que cette audition ne soit pas entièrement consacrée à l'A69 ou à la raison impérative d'intérêt public majeur puisque, comme vous l'avez dit, j'ai souhaité retirer cette disposition du projet de loi, à la demande de votre groupe au Sénat. J'ignorais ce qu'il adviendrait de cette mesure au sein de la loi de simplification économique, sur laquelle le Conseil constitutionnel s'est prononcé après l'examen du présent projet de loi au Sénat.

J'avais pensé insérer une disposition concernant la raison impérative d'intérêt public majeur dans ce texte parce qu'il me semblait que cela pouvait intéresser à la fois ceux qui défendent des projets et ceux qui s'y opposent. En effet, il est dans l'intérêt bien compris de tous que les questions de procédure soient tranchées tout au début. S'agissant de l'A69, on peut considérer que la décision de justice qui vient d'être rendue a donné gain de cause à l'État, mais la décision en première instance lui a fait perdre des moyens financiers. Il est dommage, pour les différentes parties, que tout ne soit pas tranché d'emblée.

Je ne voudrais pas que l'on n'aborde que des sujets concernant votre territoire mais je rappellerai tout de même que GPSO (grand projet ferroviaire du Sud-Ouest) n'est pas un projet défendu seulement par le premier ministre. Il l'est aussi par deux présidents de région qui, je le dis sans faire de politique politicienne, sont de votre bord si j'ai bien compris.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Non, pas du tout.

M. Philippe Tabarot, ministre. Mme Carole Delga et M. Alain Rousset sont effectivement passés à droite, voire plus, c'est bien connu.

Accessoirement, le projet est aussi soutenu par le maire de la troisième commune de France, qui se dit peut-être que sa métropole a été oubliée par le passé mais qu'elle a besoin, comme d'autres, de la grande vitesse pour son développement économique, qui est considérable. Nous respectons cette manière de voir les choses et je redis qu'il ne s'agit pas d'un projet de ce gouvernement, puisqu'il avait été adopté antérieurement. Nous avons considéré qu'il fallait le poursuivre.

Je remercie Mme Givernet pour le travail qu'elle a déjà accompli. La régénération du réseau est la mère de toutes les batailles. Nous avançons – je réponds aussi à la dernière question de Mme Arrighi – sur les deux jambes, la régénération et le développement, qui ne me paraissent pas incompatibles.

La loi-cadre est effectivement une première étape, qui vise à fixer les principes. Elle porte sur le comment et la future loi de programmation sur le quoi. Nous aurons alors l'occasion de préciser la trajectoire en matière de dépenses.

S'agissant de la régénération, le contrat de performance prévoit une hausse des investissements de plus de 50 %. Par ailleurs, la loi-cadre doit principalement permettre de cranter les 2,5 milliards d'euros supplémentaires par an qui doivent provenir des concessions autoroutières.

Je souhaite que le projet de loi soit inscrit le plus rapidement possible à l'ordre du jour de la séance publique. C'est une très bonne chose de l'aborder dès maintenant en commission, et j'en remercie de nouveau votre présidente. J'espère, je l'ai dit dans mon propos liminaire, que nous pourrons examiner le projet de loi en séance dès la rentrée et que vous vous ferez tous, dans vos groupes politiques respectifs, d'ardents défenseurs de son inscription à l'ordre du jour et de son adoption. L'actualité joue pour nous, malheureusement, car la situation que nos concitoyens traversent est particulièrement difficile, notamment pour ce qui est des infrastructures de transport.

Il serait facile pour le gouvernement de dire que tout a été anticipé ou pour nos adversaires de parler, au contraire, d'une impréparation incroyable – nous pourrions alors rejeter la faute sur les gouvernements précédents. Je dirai simplement qu'on nous jettera peut-être la pierre dans dix, vingt ou trente ans si nous n'augmentons pas le niveau d'investissement dans les infrastructures. Faisons-le passer, d'une manière transpartisane, à 4,5 milliards d'euros par an et plaidons, tous ensemble, pour ce texte, comme je le fais quotidiennement auprès du gouvernement.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Pierre Meurin (RN). Monsieur le ministre, notre premier mot d'ordre est qu'il faudrait faire preuve d'un peu plus d'humilité dans les propos qui sont

tenus. Il y a, en effet, énormément d'angles morts dans ce projet de loi-cadre, en particulier en matière de financement.

J'étais déjà orateur de mon groupe lorsque nous avons adopté, en 2023, une loi visant à financer les services express régionaux métropolitains, mais il est de nouveau question d'eux dans ce texte. L'imbroglio quant au financement et au travail à mener dans ce domaine est grand ! Du reste, deux textes étaient prévus au départ, une loi-cadre et une loi de financement. Un second texte sera-t-il déposé ou bien le projet de loi de finances comportera-t-il un volet spécifique ?

Autre angle mort : si le titre du projet de loi est extrêmement ambitieux, il est matériellement assez peu effectif, un peu comme celui de la loi de simplification de la vie économique. Derrière un titre très accrocheur, vous ne proposez en réalité qu'une somme de mesures, dont certaines peuvent être intéressantes mais qui ne constituent pas une véritable loi-cadre de programmation pluriannuelle des transports.

Autre angle mort : la route représente 86 % des déplacements de voyageurs et de marchandises mais elle n'est l'objet que de trois articles sur les vingt-deux que compte le projet de loi, soit un peu plus de 10 % du total, ce qui me paraît largement insuffisant. Notre groupe se montrera constructif lors de l'examen du texte, mais nous considérons que la route doit financer la route. Dans la perspective du renouvellement des concessions autoroutières – j'ai rencontré beaucoup de concessionnaires –, nous ne souhaitons pas que les péages financent autre chose que l'entretien de notre réseau routier secondaire. La France est passée du premier au dix-huitième rang mondial pour la qualité des infrastructures routières au cours des vingt dernières années. Le financement doit donc être prioritairement fléché vers l'entretien des routes pour assurer le désenclavement des territoires.

Vous étiez, de mémoire, sénateur en 2019. Une mission d'information avait alors proposé la création d'un fonds de 130 millions d'euros par an pendant dix ans pour aider les collectivités à rénover les ouvrages d'art, dont l'entretien est une vraie question. Le projet de loi ne prévoit pas grand-chose en la matière mais nous aurons peut-être l'occasion d'en discuter. C'est en effet une priorité.

M. Philippe Tabarot, ministre. Je n'étais pas sénateur à l'époque. J'ai été élu en 2020.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Nous abordons un texte qui engage le quotidien et l'avenir de nos concitoyens et concitoyennes en ce qu'il concerne le financement, qui sera enfin durable, des transports, dont dépendent nos territoires et notre économie. Nous ne pouvons donc que soutenir le projet de loi.

Tout commence à l'article 1er, cœur du texte. Nous allons inscrire dans la loi, pour la première fois, une programmation pluriannuelle, au moins décennale, de l'investissement dans les infrastructures. De la visibilité, de la prévisibilité et de la transparence, c'est précisément ce qui manque à ce secteur, qui s'inscrit dans le temps long mais dont on budgète les moyens dans l'urgence. La programmation

repose sur une logique que notre groupe assume : le transport finance le transport. Les recettes nouvelles, en particulier celles des futures concessions autoroutières, doivent ainsi être affectées intégralement aux infrastructures de transport. C'est la condition de la confiance.

L'urgence actuelle est la régénération. Nos infrastructures ferroviaires, par exemple, affichent un âge moyen de vingt-neuf ans, et une part importante des équipements est obsolète. Sans effort massif, nous sommes voués à voir les retards, les ralentissements et parfois les fermetures de ligne se multiplier. Régénérer, moderniser, permettra d'abord de remettre en état ce que nous avons et de s'adapter au changement climatique.

Sur un plan plus personnel, je pense à l'Europe quand je pense au transport. Je rêve d'un réseau ferroviaire véritablement européen et mieux interconnecté, d'un trajet Paris-Madrid en cinq ou six heures en TGV, qui devienne une véritable alternative à l'avion, et c'est dans cet esprit que notre groupe a déposé des amendements.

Plusieurs d'entre eux visent à prolonger la décarbonation. À l'article 18, nous proposerons d'accélérer le verdissement du transport routier de marchandises et d'associer aux efforts la commande publique. L'État et les collectivités doivent en effet montrer l'exemple.

D'autres amendements tendent à sécuriser juridiquement le texte. À l'article 6, nous écarterons un transfert gratuit de terrains de la SNCF aux régions qui serait exposé à un risque constitutionnel. À l'article 9 *bis*, nous souhaitons reporter l'ouverture à la concurrence de SNCF Connect afin de nous aligner sur le calendrier européen. À l'article 10, nous proposerons de maintenir un cycle tarifaire de trois ans.

Je veux insister en particulier sur un amendement relatif à la mobilité solidaire. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a créé des plans d'action communs en matière de mobilité solidaire (PAMS). Six ans plus tard, moins d'une dizaine d'entre eux ont été signés. Nous proposons qu'une date butoir soit fixée par décret pour transformer enfin une faculté théorique en obligation effective. Pour celles et ceux qui n'ont ni véhicule ni possibilité d'accès à une offre de transport public, chaque jour sans solution est un jour d'éloignement de l'emploi et des services publics.

Enfin, je salue le travail de notre rapporteure, ma chère collègue Olga Givernet, qui doit nous permettre de bâtir un compromis transpartisan. C'est seulement à cette condition que nous pourrons espérer une inscription du texte à l'ordre du jour cet automne.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Ambition France transports est un beau nom, n'est-ce pas ? Mais derrière les grands mots, les promesses et les effets d'annonce, ce projet de loi raconte une autre histoire, très simple, qui est celle du désengagement de l'État. Vous nous présentez une loi-cadre qui n'est en réalité

qu'un chèque en blanc. Les décisions importantes et attendues par tout le secteur sont renvoyées à une future loi de programmation qui, soyons lucides, ne viendra sans doute jamais. C'est en effet devenu une méthode pour le gouvernement : annoncer aujourd'hui, repousser demain, et oublier après-demain.

Pendant ce temps, le réseau ferroviaire vieillit, les petites lignes disparaissent, les transports du quotidien sont saturés, les collectivités manquent de moyens et les usagères et les usagers payent toujours plus cher. Le maintien de la règle d'or, bien qu'il soit repoussé pour SNCF Réseau, est incompréhensible.

Mais le plus inquiétant n'est presque pas ce que contient le texte : c'est plutôt sa philosophie. Votre obsession n'est pas le droit à la mobilité ou le service public mais la concurrence. Pour chaque réforme, chaque directive, chaque article, vous n'avez qu'une seule boussole : ouvrir davantage au marché, créer de nouveaux espaces pour les opérateurs privés, transformer un bien commun en marché économique, comme si le secteur privé était par nature plus efficace que le secteur public et comme si vingt ans de libéralisation n'avaient rien démontré. Partout où cette logique s'est imposée, on a vu les mêmes conséquences : une fragmentation des réseaux, une explosion des coûts de coordination, une dégradation des conditions de travail, une perte de maîtrise publique et, en fin de compte, des usagères et des usagers qui payent davantage pour un service qui n'est pas meilleur.

Ce projet de loi poursuit la fuite en avant. Il ne met plus la puissance publique au service de l'intérêt général mais la place progressivement au service du marché. SNCF Connect en est l'exemple le plus criant. L'État n'est plus stratège, il devient un simple organisateur et facilitateur de la concurrence. L'autorisation de transfert des rames amiantées est, à cet égard, consternante. De même, les collectivités ne sont plus des autorités publiques : elles deviennent des plateformes qui arbitrent entre les opérateurs. Quant aux citoyennes et aux citoyens, ils ne sont plus des usagères et des usagers d'un service public mais des consommateurs de mobilité.

Nous refusons cette vision, qui nous a déjà coûté extrêmement cher. Les transports ne sont pas un marché mais un droit, une condition de l'égalité entre les territoires, un outil de justice sociale et, surtout, un levier indispensable pour la bifurcation écologique. Il fallait une grande loi de programmation, reposant sur des milliards d'euros d'investissements garantis, un plan de rénovation du réseau, un engagement massif pour le ferroviaire et les transports publics. Or rien n'est prévu en matière de financement avant 2031, au mieux. Nous n'avons décidément pas la même définition de l'urgence.

Le projet de loi que vous avez choisi de présenter prépare surtout le terrain à de nouvelles libéralisations, alors que vous êtes rattrapés par la réalité avec la mise en pause de l'appel d'offres pour l'exploitation de l'étoile ferroviaire de Rouen et le désastre qui s'annonce en la matière. Au fond, ce texte est fidèle à votre politique. Quand il s'agit d'investir, il n'y a plus d'argent. Quand il est question d'ouvrir au privé, en revanche, une réforme est toujours prête. Nous défendons exactement

l'inverse, c'est-à-dire un État qui planifie, qui investit, qui protège, qui assume pleinement le service public car la mobilité ne doit pas être abandonnée aux lois du marché. Elle doit relever de l'intérêt général, et c'est cette vision que nous défendrons tout au long de l'examen du texte.

M. Gérard Leseul (SOC). Depuis la loi d'orientation des mobilités, le Parlement attend de pouvoir débattre des questions structurantes en matière de transports, lesquels sont au carrefour des problématiques quotidiennes des Françaises et des Français ainsi que des enjeux climatiques et géopolitiques, puisqu'il s'agit du secteur émettant le plus de gaz à effet de serre en France et, d'après l'Insee, du deuxième poste de dépense des Français.

Le gouvernement a présenté en Conseil des ministres, le 11 février, un texte qui fait suite à une large concertation, et je tiens à saluer votre détermination, monsieur le ministre. Ce projet de loi tend à traiter plusieurs enjeux structurants pour les mobilités, tels que le financement des réseaux routiers et ferroviaires par la fin des concessions autoroutières, notamment en vue de résorber la « dette grise », la gestion des transports publics et le développement des très attendus services express régionaux métropolitains. À cela s'ajoutent diverses mesures de simplification, de facilitation ou de financement de projets d'infrastructures. Cependant, le projet de loi reste totalement orphelin sur un plan : il faudrait des moyens suffisants pour accompagner la rénovation des réseaux de transport. La fin programmée des concessions autoroutières à l'horizon 2031 impliquera *a minima* la mobilisation de ressources supplémentaires pour assurer un tuilage financier et opérationnel et éviter toute rupture dans l'exploitation et l'entretien des infrastructures.

Se déplacer, c'est vivre : aller travailler, accompagner ses enfants, accéder aux soins et participer à la vie démocratique et économique. Chaque jour, pourtant, des millions de Françaises et de Français font l'expérience douloureuse d'une mobilité à deux vitesses, celle des métropoles, plutôt bien desservies, et celle des territoires où la voiture reste le seul horizon possible. À quelques mois de l'élection présidentielle de 2027, qui constituera une échéance capitale pour l'ambition et l'avenir de nos politiques de décarbonation, de transition énergétique et d'électrification des usages, ce projet de loi pose plus de questions qu'il n'en résout concrètement, en raison de l'absence de moyens. Néanmoins, en fonction de la nature et de la qualité des débats qui auront lieu au Parlement, le texte peut offrir une véritable opportunité. Je salue d'ailleurs le fait que nos collègues socialistes du Sénat ont déjà contribué à l'améliorer.

Plusieurs principes me semblent indispensables pour réussir la transition en matière de mobilité : mettre au cœur des enjeux la nécessaire décarbonation du secteur des transports et l'accélération de l'électrification des usages ; poser très clairement la question du financement et celle des structures nouvelles à créer dans un contexte de contrainte budgétaire ; aborder la question de la gouvernance des projets, intimement liée au rôle et aux compétences, parfois superposées, des

collectivités ; répondre, enfin, aux besoins réels des Français en garantissant leur accès à la mobilité, leur pouvoir d'achat et l'efficacité des moyens de transport.

Ce projet de loi-cadre nous semble perfectible. Nous souhaitons avant tout ouvrir la voie à une véritable loi de programmation, qui est absolument indispensable pour garantir une visibilité financière pluriannuelle à la hauteur des besoins des réseaux de transport et des territoires.

M. Nicolas Tryzna (DR). Ce projet de loi répond à une nécessité que notre groupe défend depuis longtemps : redonner au pays une vision de long terme en matière de transport, car les infrastructures ne se construisent ni avec un budget annuel ni au rythme des alternances. Elles supposent de la constance, de la visibilité et des priorités clairement assumées. Or notre pays a trop longtemps privilégié les annonces en matière d'investissement et les projets nouveaux à l'entretien des réseaux, laissant progressivement s'accumuler ce que certains appellent la dette grise. Nous saluons donc la volonté du ministre des transports d'inscrire l'action publique dans une logique de programmation décennale. Cela répond à une demande ancienne des collectivités, des opérateurs, des industriels et des entreprises qui investissent et créent de l'emploi, mais encore faut-il savoir ce que l'on veut programmer.

Notre ambition en matière de transport doit reposer sur un équilibre entre investir, innover, entretenir et anticiper. Il faut investir parce que notre pays a besoin d'infrastructures adaptées aux enjeux économiques, environnementaux et territoriaux des prochaines décennies ; innover parce que les nouvelles technologies peuvent simplifier les trajets, améliorer l'information des voyageurs et renforcer l'efficacité des réseaux ; entretenir parce que les déplacements du quotidien reposent d'abord sur des infrastructures robustes et bien maintenues ; anticiper, enfin, parce que nous devons préparer les mobilités de demain tout en veillant à ce que celles d'hier demeurent possibles partout dans le territoire.

Ce texte fait de la régénération et de la modernisation des infrastructures existantes une priorité. C'est du bon sens et une exigence largement partagée par les collectivités territoriales, les opérateurs et le Conseil d'orientation des infrastructures. Il faut notamment saluer l'article 5, qui offrira à SNCF Réseau de nouveaux outils pour accélérer la modernisation, et les articles 9, 9 *bis* et 9 *ter*, qui mettront l'utilisateur au cœur des choix.

Face à l'ampleur des investissements nécessaires, il est par ailleurs légitime d'explorer différentes modalités de financement et une organisation plus souple, mais à la condition que l'État demeure le garant de l'intérêt général et que les dispositifs retenus soient pleinement orientés vers la régénération des infrastructures existantes.

Nous saluons des avancées qui poseront les bases d'une mise en concurrence saine, au service de l'adaptation de la SNCF et du développement de l'offre ferroviaire. Le rail est en effet un levier essentiel pour le développement du

pays. À cet égard, il faut garantir aux Français des billets abordables, une offre de qualité et un réseau plus dense. Les dispositions prévues en la matière répondent à une attente très concrète des voyageurs, qui est de pouvoir préparer, réserver et effectuer leurs déplacements plus simplement, quels que soient les opérateurs et les modes de transport.

Simplifier, c'est avant tout permettre à l'action publique d'être plus efficace mais aussi faire preuve de responsabilité en matière de finances publiques, car l'inflation des délais produit mécaniquement une inflation des coûts. Chaque année perdue signifie des millions d'euros supplémentaires à la charge des contribuables.

Enfin, nous partageons l'idée qu'il faut penser un système de péréquation durable. C'est une nécessité pour le maintien des lignes secondaires et le désenclavement des territoires ruraux. Mais la même exigence doit valoir pour tous les modes de transport. La route reste le premier mode de déplacement des Français dans de nombreux territoires, voire le seul disponible. Notre responsabilité est donc de sortir des oppositions idéologiques et de privilégier une approche programmatique fondée sur les besoins réels des usagers. De fait, le projet de loi anticipe, prévoit et prend en compte la compétitivité du pays en définissant une ambition à long terme, plus pragmatique et au service des infrastructures.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je tiens à saluer l'initiative consistant à nous présenter un projet de loi sur les transports qui permet de débattre de sujets éminemment importants. Ce secteur, cela a été dit, représente un tiers des émissions de gaz à effet de serre en France. Il faut se montrer à la hauteur des enjeux si l'on veut vraiment diminuer les émissions de gaz à effet de serre et ne plus connaître des périodes de canicule telles que celles que nous venons de vivre, ou en tout cas ne pas les aggraver.

Ce projet de loi fait suite à la conférence Ambition France transports, qui a ouvert des perspectives intéressantes. Il a ainsi été acté que le réseau ferroviaire constituait un enjeu important. Malheureusement, le texte qui nous est proposé n'est pas un projet de loi de programmation. Si les ambitions sont, là encore, intéressantes sur certains points – j'y reviendrai –, nous restons largement sur notre faim en ce qui concerne la question principale, celle du financement. Il est nécessaire d'investir au moins 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an pour régénérer et moderniser le réseau ferroviaire. Je dis « au moins » car sinon nous aurons du mal à renforcer l'offre, le trafic et le report modal vers le train.

Le projet de loi comporte des avancées, en particulier pour le développement des bornes de recharge électrique, qui doit permettre la décarbonation des transports routiers, ou pour la desserte des territoires par le train, puisque le gestionnaire du réseau, c'est-à-dire l'État, pourra faire en sorte d'imposer un renforcement dans ce domaine. D'autres dispositions, au sujet desquelles nous avons déposé des amendements, sont plus discutables. Je pense notamment aux dérogations envisagées quant aux plans de prévention des risques technologiques

(PPRT) ou à la mobilité cyclable. Il est intéressant d'aborder cette dernière question, mais l'article prévu en la matière est plutôt une source d'inquiétude.

S'agissant des montages financiers visant à dégager des moyens, le problème est que les dispositions retenues ne résoudront pas la question du renforcement du financement par les pouvoirs publics. En gros, si l'on crée de nouvelles filiales de Réseau Ferré de France (RFF), ce sera pour financer des investisseurs privés, *a priori* par des surpéages alors que les niveaux en la matière sont déjà les plus importants en Europe et qu'il faudrait plutôt songer à les réduire si l'on veut un choc d'offre.

Un autre enjeu de taille est l'adaptation du réseau ferroviaire aux fortes chaleurs et plus généralement au dérèglement du climat. Mercredi dernier, par exemple, 1 000 trains ont été supprimés sur 15 000, ce qui est tout de même énorme. Il faudrait investir massivement pour traiter cette nouvelle question. Nous tenons donc à saluer le travail fait au Sénat, notamment par nos collègues écologistes, pour inclure dans le texte la problématique de l'adaptation au changement climatique ou encore, à l'article 18, le report modal vers le ferroviaire et le fluvial.

Nous ferons des propositions relatives aux recettes, notamment afin d'augmenter le versement mobilité et la contribution des poids lourds. En matière d'aménagement du territoire, nous défendrons des amendements concernant la fermeture des petites lignes, la desserte du territoire, qui doit être maximale, et le développement des modalités alternatives. Monsieur le ministre, vous souhaitez augmenter encore le fonds de concours de SNCF Voyageurs pour le réseau, mais ne pensez-vous pas qu'il y a là un danger ? SNCF Voyageurs étant en concurrence, ne faudrait-il pas au contraire des financements publics ?

Mme Delphine Lingemann (Dem). Le projet de loi-cadre relatif au développement des transports répond à une double exigence : garantir à nos concitoyens des mobilités accessibles et adaptées à leurs besoins, tout en accélérant la transition écologique.

La mobilité est un facteur d'égalité entre les territoires parce qu'elle permet l'accès à l'emploi, aux études, aux soins et aux services publics. C'est aussi un enjeu climatique majeur puisque les transports représentent encore près d'un tiers de nos émissions de gaz à effet de serre. Regardons toute la réalité en face : la voiture reste indispensable dans de nombreux territoires, faute d'alternatives ; lorsqu'elles existent, elles sont parfois insuffisantes, vieillissantes ou peu fiables.

Le groupe Les Démocrates partage l'ambition de régénérer et de moderniser durablement nos infrastructures. Quatre axes nous paraissent essentiels en la matière.

D'abord, vous le savez, nous étions opposés à la privatisation des autoroutes. Nous nous attacherons particulièrement à assurer la transparence sur les revenus des concessions et leur affectation aux investissements futurs.

Nous serons par ailleurs vigilants quant à la complémentarité des transports, qui repose sur les lignes à grande vitesse mais aussi sur les lignes d'équilibre du territoire, comme celle, tristement connue, entre Clermont et Paris, ainsi que sur les petites lignes, les réseaux de bus, les gares routières, le covoiturage et les services express régionaux métropolitains, qui doivent permettre de mieux connecter les métropoles à leurs territoires ruraux et périurbains. Il faut, de plus, maintenir les aéroports de proximité parce qu'ils sont essentiels au désenclavement, à l'attractivité économique et à la compétitivité de nombreux territoires.

Le troisième axe est la préparation des transports – matériel roulant et infrastructures – aux défis de demain. Je pense non seulement aux vagues de chaleur qui affectent les infrastructures, notamment le matériel roulant, mais aussi aux cyberattaques et aux menaces numériques, à l'image de la panne récemment survenue en Allemagne.

Enfin, comme la Cour des comptes invite à le faire, la politique tarifaire doit évoluer. Les objectifs en la matière doivent être de préserver la solidarité dans un contexte d'ouverture à la concurrence et de construire progressivement une tarification davantage fondée sur les revenus que sur le statut.

Monsieur le ministre, ce texte fixe un cap mais il doit également s'accompagner d'une véritable trajectoire financière. Sans loi de programmation, les ambitions resteront de simples intentions. Nos territoires ont besoin de visibilité, de stabilité et d'engagements durables pour moderniser les infrastructures et réussir la transition des mobilités. Notre pays en a besoin pour éviter une mobilité à deux vitesses, comme l'a si justement rappelé notre collègue Gérard Leseul. La mobilité ne doit jamais devenir un facteur d'inégalité entre les territoires : il faut au contraire qu'elle reste un levier en faveur de l'égalité des chances et de la cohésion nationale.

M. Xavier Roseren (HOR). Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier au nom du groupe Horizons pour votre présence en commission et à saluer l'ambition de ce texte, que nous abordons dans un esprit résolument constructif, de soutien à votre démarche.

Le diagnostic, bien documenté, est sévère : la moitié seulement des chaussées du réseau routier national non concédé sont en bon état, un tiers des ponts présente un défaut et le réseau ferroviaire paye trente ans de sous-investissement sous la forme de ralentissements et de pannes quotidiennes. Par ailleurs, les transports restent le secteur émettant le plus de gaz à effet de serre : ils représentent encore 32 % du total national.

Le principal apport du texte est de répondre à ces urgences en instaurant, pour la première fois, une programmation pluriannuelle d'au moins dix ans. Par ailleurs, les recettes des concessions autoroutières seront intégralement fléchées vers le transport. Nous soutenons pleinement cette logique et la priorité accordée à la régénération du réseau existant avant tout nouveau projet. C'est une avancée majeure pour des territoires tels que la vallée de l'Arve, dans ma circonscription,

qui subissent depuis trop longtemps des flux sans toujours bénéficier des retombées correspondantes.

Je souhaite vous interroger sur un sujet qui m'est cher depuis des années mais qui reste absent du texte, celui des trains de nuit. En 2024, plus d'un million de voyageurs ont emprunté ceux de notre pays, ce qui était un record. Leur taux de remplissage est en moyenne de 76 %, mais il peut atteindre 80 % pour les liaisons Paris-Toulouse et Paris-Nice. Selon le bilan établi par l'Autorité de régulation des transports (ART), la fréquentation ferroviaire globale a atteint un niveau record en 2025, pour la quatrième année constitutive. Malgré une demande massive et croissante, nous ne proposons que peu de trains de nuit alors que l'Autriche en offre plus de vingt à l'échelle internationale. Ce n'est pas un manque d'envie des Français qui est en cause, car 70 % d'entre eux se disent prêts à prendre le train, mais un manque de matériel roulant et de volonté.

Le projet de loi prévoit une programmation décennale et vise à moderniser la gouvernance ferroviaire mais il ne comporte pas une ligne, pas un chiffre, pas un calendrier au sujet des trains de nuit. Comment expliquer un tel silence alors que ces trains sont la réponse la plus cohérente aux enjeux climatiques, à la nécessaire désaturation des aéroports et à la desserte des territoires de montagne ? Comment le gouvernement entend-il faire des trains de nuit une priorité de la future loi de programmation, qu'il s'agisse du renouvellement du parc de voitures-couchettes ou des sillons nocturnes ?

Mme Constance de Pélichy (LIOT). On oublie souvent à quel point les transports et la mobilité sont une composante essentielle de notre contrat social. Pouvoir se déplacer, c'est être en mesure d'accéder à un emploi ou aux services publics, de se soigner, de se loger et de consommer ; bref, tout simplement de vivre. C'est aussi un enjeu climatique majeur, que plus personne ne peut nier. Le transport doit cesser de participer au réchauffement climatique : il faut que les mobilités évoluent vers des modes plus propres. Or les alternatives à la voiture restent très inégalement réparties : elles sont concentrées dans les territoires fortement urbanisés. À cette inégalité s'ajoute la dégradation des infrastructures existantes, faute d'investissements suffisants, ce qui fragilise encore l'accès de tous aux transports.

L'enclavement des territoires illustre crûment ces fractures territoriales. Dans les zones rurales, le manque de solutions alternatives est aggravé par un modèle de financement largement fondé sur le tissu économique local et l'héritage historique. Je pense particulièrement au bassin du Giennois, dans ma circonscription, où vivent plus de 20 000 habitants. Des grands noms de l'industrie y sont installés, tels que Shiseido, Pierre Fabre, Essity, Otis, etc. Pourtant, la ville de Gien est particulièrement enclavée : elle ne dispose quasiment pas de liaisons ferroviaires, hormis quelques trains vers Paris, et il est presque impossible de se rendre à Orléans, la préfecture, autrement qu'en voiture – et encore, en traversant un chapelet de villages dans un délai tout sauf raisonnable. Les professions médicales désertent le territoire ; les entreprises peinent à recruter des candidats ;

les jeunes n'accèdent pas aux études – c'est un énorme gâchis économique et humain, profondément injuste et même révoltant.

Si le texte clarifie certains angles morts de la dernière grande loi sur les transports, il n'apporte aucune réponse aux territoires enclavés. Je le regrette profondément. Nous souhaitons que les autorités organisatrices de la mobilité puissent lever le versement mobilité même sans ligne régulière. L'assiette du versement mobilité additionnel doit par ailleurs être modifiée afin que le dispositif puisse être mobilisé plus facilement.

Nous serons vigilants à ce que le financement ne repose pas excessivement sur les usagers et les collectivités. L'indexation des tarifs sur l'inflation nous semble donc inadaptée, alors que le coût de la mobilité pèse déjà fortement sur les ménages.

Nous serons également attentifs aux effets budgétaires d'une éventuelle réécriture de l'article 9 pour les régions et les autorités organisatrices. Les prochaines négociations relatives aux concessions autoroutières devront être conduites avec plus d'exigence et de transparence.

En tant que députée du groupe LIOT, enfin, je serai particulièrement attentive à la situation des territoires ultramarins.

Nous voulons faire de ce texte un outil concret pour les usagers et les territoires, mais nous regrettons de ne pouvoir débattre, en commission, de nos propositions visant à harmoniser la catégorie tarifaire pour les personnes en situation de handicap et à ouvrir la carte familles nombreuses dès le deuxième enfant.

Mme Karine Lebon (GDR). Ce projet de loi part d'un constat que nul ne peut contester : notre pays fait face à un mur d'investissement en matière de transport. Le Conseil d'orientation des infrastructures évalue les besoins à près de 220 milliards d'euros sur dix ans. Il faut régénérer les réseaux, développer les transports du quotidien, désenclaver les territoires, décarboner les mobilités.

Le texte ne répond pas à ces problèmes ; il regarde simplement le mur d'investissement se rapprocher. La future loi de programmation que vous annoncez n'a ni calendrier, ni trajectoire financière, ni garantie d'être effectivement présentée. Comme souvent, vous promettez pour demain ce que vous refusez de financer aujourd'hui. Le texte repose sur des recettes existantes, sans nouvel effort budgétaire de l'État. L'affectation des recettes issues des concessions autoroutières est renvoyée à 2032 et ses modalités restent imprécises. Pour les usagers en revanche, l'effort est immédiat puisque l'article 12 prévoit l'indexation automatique des tarifs des transports publics sur l'inflation – autrement dit, le financement est flou pour l'État mais très concret pour les ménages. Cette mesure pèsera directement sur le pouvoir d'achat et découragera certainement l'usage des transports collectifs, alors que nous devrions tout faire pour les rendre plus accessibles.

Le reste du texte ressemble surtout à une succession de rustines tentant de corriger les déséquilibres créés ou aggravés par l'ouverture à la concurrence, notamment dans le ferroviaire.

J'appelle votre attention sur la situation particulière de La Réunion et sur le projet Réunion Express. Dans notre île, la congestion routière est devenue un problème social, économique et écologique majeur. Elle aggrave les inégalités d'accès à l'emploi, à la formation et aux soins ; elle pénalise les entreprises et pèse lourdement sur les familles, souvent contraintes de posséder une ou plusieurs voitures simplement pour aller travailler. Il n'y a pas de train chez nous ; cette absence doit être réparée.

Face à cette situation, le territoire a fait sa part. La région et les autorités organisatrices de la mobilité ont adopté une feuille de route commune et se sont engagées à créer une structure publique unique chargée de la maîtrise d'ouvrage et du financement du Réunion Express. Tout est prêt politiquement ; il ne manque plus que le véhicule législatif. Nous avons déposé un amendement à ce sujet, comme nos collègues sénatrices, mais il a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution. Vous-même, monsieur le ministre, avez apporté votre soutien au projet devant le Sénat le 16 avril. Vous avez indiqué que vos services avaient participé à la validation de son modèle financier et à la rédaction du dispositif juridique. Le gouvernement est-il prêt à reprendre lui-même ce dispositif et à le présenter par voie d'amendement, pour que nous avancions enfin ? Je me tiens à votre disposition si la réponse est positive. Si elle est négative, je jouerai le jeu collectif mais je me contenterai de représenter les membres de mon groupe dans cette commission – je pourrais tout aussi bien ne pas être là pour examiner un texte qui exclurait délibérément une partie du territoire français.

M. Philippe Tabarot, ministre. De l'humilité, monsieur Meurin, je ne pense pas en manquer sur ces sujets complexes, qui n'intéressent pas tous les politiques. Il y a des amoureux des transports ici, ainsi que des spécialistes, et je m'en réjouis. Nous aurons gagné la partie si, lors du débat de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, un quart d'heure est consacré à la politique du transport. C'est ce qu'attendent les Français. Malheureusement, nous n'arrivons pas à faire parler suffisamment de ce sujet, sauf en période de crise. Notre responsabilité collective est de donner aux transports une place aussi importante dans le débat politique que celle qu'ils occupent dans la vie quotidienne des Français.

Vous estimez que nous manquons d'ambition. Nous prévoyons pourtant de consacrer 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an au financement des infrastructures ferroviaires dès 2028 puis de porter progressivement ce montant à 2,5 milliards, dont 1 milliard pour la régénération du réseau routier national, départemental et communal, qui vous tient particulièrement à cœur, et pour l'entretien des ponts. Je n'étais pas encore sénateur quand le programme national Ponts a été décidé, en 2019, mais j'ai œuvré à sa pérennisation en déposant des amendements avec le rapporteur général du budget Jean-François Husson. Il est abondé de 50 millions par an. C'est certes insuffisant au regard du volume de

projets, mais cela aidera le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) à avancer.

Je suis heureux que malgré un contexte budgétaire contraint, nous ayons obtenu une hausse de 10 % des crédits destinés à la régénération du réseau routier dans la loi de finances pour 2026. Je n'oppose donc pas les modes de transport les uns aux autres mais je mise sur leur complémentarité.

Comme vous, madame Coggia**,** je rêverais d'une mobilité européenne facilitée. Nous y travaillons avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse et le Luxembourg, notamment dans le cadre du Conseil de l'Union européenne.

Je souhaite que le modèle français de financement des transports soit remis à plat afin de ne pas reproduire les erreurs du passé, de le rendre plus pérenne et de résorber la dette grise. Il n'y a pas de fatalité en la matière. Les autorités organisatrices de la mobilité sont pleinement mobilisées pour trouver des solutions adaptées et proposer des tarifications spécifiques aux publics vulnérables.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué l'indexation des tarifs de transport sur l'inflation. Actuellement, l'usager paye environ 20 % du coût d'un trajet. Je sais que certains défendent la gratuité, mais si nous voulons investir dans les transports en commun, les infrastructures et le matériel, il faudra bien trouver des financements quelque part. Nous n'entendons y répondre ni par la dette ni par des impôts supplémentaires ; pour autant, il ne s'agit pas de faire peser le coût des investissements sur l'usager. Ce dernier doit payer le juste prix – il dépassait 50 % du coût du trajet il y a quelques années en France, comme c'est encore le cas dans la plupart des pays européens, puis est tombé à 20 %, ce qui nous paraît raisonnable. Si les usagers, les entreprises, les collectivités et l'État payent leur part, l'effort sera mieux réparti.

Connaissant votre attachement au rail, monsieur Cernon, je peine à comprendre que vous ne souteniez pas un projet qui permet de récupérer 2,5 milliards d'euros de recettes des concessions autoroutières, dont 1,5 milliard pour les infrastructures ferroviaires.

Je ne comprends pas non plus votre opposition à un élargissement de l'offre qui rendra le train plus facile pour les voyageurs, notamment grâce aux correspondances.

S'agissant de SNCF Connect, j'entends qu'il faudra choisir attentivement la date pour ne pas pénaliser l'opérateur historique, en concertation avec son président et en lien avec l'Europe. Je sais que, dans leur grande sagesse, le Sénat et l'Assemblée trouveront la date appropriée.

Comme moi, vous souhaitez le bien-être des usagers ; cela passe par quelques évolutions qui me paraissent indispensables. Ne perdez pas de vue l'objectif essentiel du texte : donner des moyens supplémentaires au réseau ferroviaire, qui en a bien besoin.

Merci, monsieur Leseul, pour vos remarques et pour les amendements que vous et votre groupe avez déposés afin d'améliorer le texte. Je me réjouis de cet état d'esprit.

Je remercie également M. Tryzna pour son esprit constructif. J'ai bien compris les deux priorités de son groupe : la qualité du service pour nos concitoyens et le désenclavement des territoires.

Le financement du projet vous laisse sur votre faim, monsieur Bonnet. Il n'est pourtant pas neutre de récupérer 2,5 milliards de recettes des concessions autoroutières pour les investir dans les transports ferroviaire, fluvial, routier et dans les transports en commun. Le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau prévoit 1,5 milliard d'investissements supplémentaires par an dès 2028.

Les montages financiers prévus à l'article 5 concernent spécifiquement des opérations de modernisation. Quant aux versements opérés *via* le fonds de concours, il s'agit d'argent public – une partie des bénéfices du groupe – que l'État choisit de réinvestir dans le réseau. Nous pouvons en remercier la SNCF. Vu la réduction plus que significative de sa dette et sa relation contractuelle avec l'État, je pense que chacun y trouve son compte. Nous nous réjouissons que la SNCF fasse des bénéfices, y compris grâce à ses filiales et à ses opérations à l'étranger, et qu'elle puisse ainsi investir dans le réseau ferré national. C'est l'intérêt d'une grande entreprise publique – vous noterez que je n'ai pas seulement le terme d'ouverture à la concurrence à la bouche.

J'ai entendu la volonté de Mme Lingemann de faire de la mobilité un facteur d'équité et de veiller à ce que ne se développe pas un système à deux vitesses. C'est l'objet des Serm. J'en profite pour faire un aparté sur le versement mobilité. Nous aurons ce débat à l'occasion du prochain projet de loi de finances, mais je rappelle que l'État investit déjà 900 millions d'euros dans les Serm dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), sans compter qu'il prendra en charge les études de préfiguration. Les lignes Paris-Clermont et Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (Polt) sont les principaux chantiers en 2025 et 2026, avec près de 200 millions d'euros d'investissement cette année.

Je le répète, monsieur Roseren, ce projet de loi n'implique ni impôts ni dette supplémentaires.

Je m'associe à vos propos sur les trains de nuit. Jean Castex, en tant que premier ministre, a eu le courage de relancer ces liaisons après leur disparition pendant plusieurs années. Il est vrai que le texte ne les évoque pas spécifiquement – l'article 1er porte sur les infrastructures de transport, non sur le matériel roulant. Sachez que j'ai lancé en février 2025 un marché de renouvellement des trains de nuit, financé à hauteur de 1,1 milliard en autorisations d'engagement dans la loi de finances pour 2026. Si la loi-cadre ne parle pas du train de nuit, la loi de finances, elle, en parle donc clairement. Un marché de 27 locomotives et 180 voitures sera attribué avant la fin de l'année, la livraison étant attendue avant 2030. La loi de

programmation devra traiter l'enjeu des sillons nocturnes, en liaison avec SNCF Réseau.

Madame de Pélichy, l'indexation des tarifs sur l'inflation prévue à l'article 12 n'est qu'une possibilité offerte aux autorités organisatrices de la mobilité, lesquelles conservent la liberté de mener la politique tarifaire de leur choix. Certaines optent pour la gratuité, considérant que la configuration et les moyens de leurs communes le permettent ; d'autres proposent des tarifications spécifiques pour les personnes en précarité et au chômage, les séniors et les jeunes.

Je partage votre inquiétude concernant les zones rurales. C'est la raison pour laquelle j'ai défendu, en tant que sénateur puis en tant que ministre, la possibilité d'instaurer un versement mobilité régional et rural qui permette d'investir davantage en ruralité et de désenclaver les territoires qui en ont besoin.

Il n'est pas très sympa de parler de rustines, madame Lebon ! Nous posons les jalons d'un nouveau modèle. Vous considérez peut-être que 2,5 milliards supplémentaires sont un détail, mais nous en aurons bien besoin si nous voulons financer des Serm, notamment à La Réunion. Le projet de loi nous permettra de répondre à un problème qui perdure depuis des dizaines d'années.

Dans le cadre des contrats de convergence et de transformation 2024-2027, l'État participe désormais aux études relatives aux réseaux régionaux de transports. Elles permettent d'identifier les scénarios les plus adaptés aux flux de voyageurs attendus et de définir les modalités de financement. La Réunion a engagé de telles études, à la suite desquelles les États généraux des mobilités se sont tenus de mai à juillet 2023. Un débat public s'ouvrira en août 2026.

Les territoires ultramarins ont des enjeux de mobilité spécifiques. À La Réunion comme ailleurs, la route est ultradominante et les bouchons se comptent en heures le matin pour aller travailler.

Face aux défis de la transition écologique, les outre-mer doivent disposer des moyens de développer des solutions de mobilité du quotidien offrant une alternative au monovoiturage. À cette fin, la loi de finances pour 2026 a étendu aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution la possibilité de lever le versement mobilité régional et rural pour financer des services de mobilité et développer des offres complémentaires de transport – transport guidé, transport routier, etc.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a mené plusieurs séances de travail avec le conseil régional de La Réunion. Elle a apporté un appui méthodologique pour l'évaluation socio-économique du projet, la validation du modèle financier et la rédaction de la proposition de loi créant la Société des grands projets de La Réunion. Mon cabinet suit ce dossier avec attention et me rend régulièrement compte de ses avancées. D'ici à l'examen du projet de loi en séance publique, j'ai demandé à la DGITM de poursuivre ses travaux avec la région afin que le portage technique et financier le

plus adapté soit mis en œuvre. Je ne manquerai pas de vous associer à nos travaux, madame la députée.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Nous en venons aux questions des autres députés, sachant que M. le ministre devra peut-être nous quitter avant d'avoir répondu à l'ensemble d'entre elles.

M. Philippe Tabarot, ministre. Je dois en effet me rendre à la cellule interministérielle de crise (CIC).

M. Matthieu Marchio (RN). Ces derniers jours, des milliers de Français ont vu leurs trains supprimés, retardés ou ralentis à cause d'un épisode exceptionnel. C'est un avertissement : avec le réchauffement climatique, ces événements vont se multiplier. Mais comment notre réseau ferroviaire pourrait-il être résilient quand l'État le laisse vieillir depuis des années ? L'Autorité de régulation des transports est sans appel : le contrat de performance qui devait être actualisé est devenu obsolète. Résultat, on navigue à vue. Les investissements restent insuffisants pour enrayer le vieillissement du réseau, notamment de la signalisation, et les suppressions de trains ont explosé de 38 % en seulement un an.

Votre projet de loi parle beaucoup de programmation et de financement futur, mais les usagers, eux, ne voyagent pas en 2032, ils prennent le train aujourd'hui. Et aujourd'hui ils subissent des retards, des ralentissements et des annulations parce que les investissements ont trop longtemps été repoussés. Ma question est simple : pourquoi refusez-vous de mettre immédiatement à jour le contrat de performance de SNCF Réseau, avec une trajectoire d'investissement à la hauteur de l'urgence, au lieu de continuer à repousser les décisions pendant que les Français en payent le prix ?

M. Philippe Tabarot, ministre. Votre question est obsolète, monsieur le député : comme je l'ai indiqué, le contrat de performance est en phase de consultation depuis début juin ; son montant est abondé de 1,5 milliard d'euros et atteint 4,5 milliards.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). N'en déplaise aux climatosceptiques comme M. Luc Ferry – dont je condamne les propos particulièrement grossophobes à l'encontre de la ministre Monique Barbut –, nous vivons une canicule sans précédent qui met le réseau ferroviaire à rude épreuve : retards et suppressions affectent beaucoup d'usagers. Encore hier, une jeune travailleuse, Charlène, n'a pas pu rentrer chez elle après un déplacement à Chartres. Le sous-investissement chronique et le manque d'anticipation expliquent tout cela. Quelles mesures concrètes engagez-vous à court terme pour garantir la continuité du service ferroviaire en période de fortes chaleurs ? Pourquoi la hausse de 1,5 milliard d'euros pour le ferroviaire, que vous disiez vouloir graver dans le marbre, a-t-elle disparu du projet de loi ? Pourquoi avoir changé d'avis, et pensez-vous que c'est opportun ?

M. Philippe Tabarot, ministre. En 200 ans, jamais aucun train n'avait circulé par de telles chaleurs. Ce n'était jamais arrivé. Le réseau a certes été mis à

mal mais il a tenu, au prix de quelques aménagements de plans de transport. Globalement, 12 000 à 13 000 trains ont circulé chaque jour grâce aux cheminots. Je veux leur rendre hommage : 3 500 agents de SNCF Réseau ont effectué des « tournées de chaleur » sur le terrain pour détecter les problèmes. Un million de personnes ont pu prendre le train le week-end dernier. Les plans de transport ont bien sûr été adaptés à la chaleur, comme ils le seront le week-end prochain, qui marque le début des vacances scolaires. Là encore, plus de 1 million de personnes voyageront en train vendredi, samedi et dimanche, avec un matériel roulant qui a été très sollicité. J'espère que cela tiendra.

Je ne nie pas qu'un certain nombre de nos concitoyens se sont retrouvés dans des situations particulièrement difficiles ces jours derniers ; mes propos doivent leur sembler décalés par rapport à l'expérience qu'ils ont vécue, mais grâce au gestionnaire d'infrastructure et aux opérateurs, le réseau a tenu.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Sur le 1,5 milliard d'euros annuels que le gouvernement prévoit d'investir dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, dans un contexte budgétaire contraint, quelle part entend-il mobiliser dans le cadre des partenariats public-privé (PPP) et des filiales mixtes prévus à l'article 5 ? D'un point de vue opérationnel, comment compte-t-il remplir son objectif ? Des investisseurs ont-ils déjà été identifiés, et par quels types de projets sont-ils intéressés ?

M. Philippe Tabarot, ministre. Nous recourons au fonds de concours, aux certificats d'économie d'énergie (C2E), aux financements européens et aux partenariats public-privé pour les lignes ayant besoin d'être modernisées. Au dire de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances (IGF), ces partenariats ont plutôt bien fonctionné. Chacun peut en penser ce qu'il veut quand il s'agit des hôpitaux, des stades de foot ou des prisons, mais les PPP montrent leur efficacité dans le ferroviaire, en particulier pour moderniser le réseau. Cela permettra d'assurer la transition jusqu'à la fin des concessions en 2032.

M. Peio Dufau (SOC). L'ouverture à la concurrence n'a été ni réfléchie ni accompagnée, et le projet de loi ne fait que colmater les brèches. Problèmes de billettique, manque de stratégie concernant la desserte du territoire, problèmes d'entretien du réseau, de conception, de coordination de l'achat de matériel roulant… Il manque un pilote dans le train. En Suisse, comme nous l'avons vu avec Mme la rapporteure, un office fédéral des transports assure le pilotage. L'État doit jouer le rôle de chef d'orchestre que la concurrence a retiré à la SNCF.

S'agissant des financements, une loi de programmation est nécessaire. Est-il pertinent d'affecter 20 milliards au GPSO quand on n'est pas capable de trouver des solutions pour financer les transports du quotidien ?

M. Philippe Tabarot, ministre. J'ai évoqué le GPSO dans ma réponse à la rapporteure pour avis, et je connais votre position sur le sujet. Dans tous les cas, la régénération et la modernisation demeurent les priorités.

Ne voyez pas dans ce projet de loi une occasion de revenir en arrière ou de prendre une revanche sur l'ouverture à la concurrence. Profitons-en plutôt pour améliorer ce qui doit l'être et résoudre les problèmes qui n'ont pas été traités à l'époque.

Je suis très intéressé par le retour d'expérience de la Suisse, notamment au sujet de la qualité du service aux voyageurs. Vous noterez incidemment que si les Suisses investissent cinq à six fois plus que nous dans leur réseau, c'est parce qu'il est cinq à six fois plus réduit que le nôtre. Je suis prêt à vous confier une mission de comparaison des pratiques européennes, en particulier concernant la distribution et les liens entre les opérateurs privés et publics.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je propose à celles et ceux qui n'ont pas pu poser leur question à M. le ministre avant son départ de me la faire passer afin que je la lui transmette, à moins que certains d'entre vous ne souhaitent prendre la parole.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je veux faire au ministre une réponse qu'il écoutera peut-être – je ne doute pas qu'il soit attentif à ce qui se dit en commission du développement durable – afin que nos propos ne soient pas caricaturés. Nous avons participé activement aux assises France Transport, dont nous partageons le constat, comme Mme la rapporteure. Ce texte est une intention, avec sollicitation à l'avenir des C2E, des CPR pour 2024-2028 et des péages-concessions. C'est cet avenir que nous surveillerons attentivement. La régénération et la modernisation sont deux jambes ; si on leur enlève 20 milliards, l'ensemble va se mettre à boiter. Notre esprit constructif ne doit pas valoir dissonance cognitive.

Ma question portait sur les vingt-sept locomotives de train de nuit prévues pour 2026, qui n'ont pas été livrées : le report est promis pour novembre, mais rien n'est moins sûr.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Avant d'en venir aux amendements, je vous indique quelques éléments d'organisation. Nous siégerons aujourd'hui jusqu'à 20 heures, puis de 21 heures 30 à minuit. Demain, mardi, nous commencerons à l'issue du vote solennel sur la proposition de loi relative à la fin de vie, soit 17 heures 30 ou 18 heures ; il n'y aura pas de nocturne. Mercredi, nous siégerons de 9 à 13 heures, puis de 15 à 20 heures, sans nocturne, en démarrant après les questions au gouvernement l'après-midi et en suspendant brièvement pour le vote sur la loi de programmation militaire. Jeudi, nous siégerons de 9 à 13 heures, puis de 15 à 20 heures, avec une nocturne si nécessaire.

M. Gérard Leseul (SOC). Je n'ai pas compris ce qui était prévu pour demain. Après le vote de 17 heures 30, pas de nocturne : cela veut bien dire de 17 heures 30 à 20 heures ?

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Oui, pour permettre à ceux qui le souhaitent d'aller en séance demain soir.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Pourrions-nous avoir l'ordre d'examen des articles afin de nous organiser pour la suite des travaux ? Nous venons de découvrir celui d'aujourd'hui.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. C'est le point suivant. L'article 1er ayant une importance particulière, qui se traduit par un nombre d'amendements important – plus d'une centaine –, nous avons décidé collectivement, après avoir consulté les groupes, de le réserver en point fixe mercredi matin afin de l'examiner sans que la séance publique se tienne en parallèle. Nous démarrons aujourd'hui avec l'article 2 et les suivants. Nous interromprons cette succession mercredi matin pour examiner l'article 1er.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Si nous prévoyons de siéger jusqu'à jeudi minuit, pourquoi se priver de mardi et mercredi soir ? Finir rapidement permet à ceux qui habitent loin de rentrer plus tôt en circonscription.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je suis persuadée que nous n'aurons pas besoin de la séance de jeudi soir. Il y a des sujets importants en séance mardi et mercredi et certains membres de la commission souhaitaient y siéger. Nous reprendrons demain, juste après le vote solennel sur la proposition de loi relative à la fin de vie.

M. Peio Dufau (SOC). Il y aura une discussion générale avant le vote solennel. Ne pourrait-on pas poursuivre le débat pendant la discussion générale et faire une suspension au moment du vote ?

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Souhaitez-vous que la commission siège pendant la discussion générale sur la fin de vie ? *(Dénégation.)* Visiblement, non. Nous reprendrons donc après le vote solennel.

J'en viens à la recevabilité des 696 amendements déposés. Parmi eux, 68 ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40, 35 ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 45, car ils constituaient des cavaliers, 3 ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 20 de la Constitution, car constituant une injonction au gouvernement – il s'agit d'amendements qui imposent le dépôt d'un projet de loi dans un délai précis. Nous avons donc 578 amendements à examiner.

Les amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40 l'ont été car ils constituaient une charge pour l'État, les collectivités ou SNCF Réseau : moratoire sur la fermeture de lignes, obligation de gérer en régie les autoroutes ou création d'un nouvel établissement public, nouvelles compétences ou possibilité de nouvelles compétences pour les collectivités, extension d'avantages tarifaires induisant une charge pour les AOM et pour l'État, nouvel accompagnement – potentiellement financier – de publics vulnérables, nouveaux investissements à la charge de l'État ou des collectivités, nouvelles obligations de dépenses coûteuses ou possibilité de procéder à des dépenses d'investissement pour SNCF Réseau, plafonnement des redevances versées à SNCF Réseau et fléchage d'une recette vers une dépense précise.

S'agissant des cavaliers, je rappelle que la base d'appréciation du lien direct ou indirect d'un amendement avec le texte n'est pas la thématique du projet de loi ni de ses chapitres, mais le contenu précis des articles du texte au moment de son dépôt. J'ai donc déclaré irrecevables les amendements relatifs aux trottinettes électriques, au permis de conduire, à l'automatisation de la conduite, à la lutte contre la circulation à contresens sur l'autoroute, aux issues de secours et au bris de vitres dans les cars, à la transparence et à la révision des prix du transport routier non électrique, à certaines dispositions pénales relatives au transport routier, aux ZFE (zones à faibles émissions) et à l'aérien. Je tiens à préciser que le débat sur les ZFE n'entre pas dans le cadre du texte et que le lien avec les Serm est beaucoup trop faible : l'article 11 porte sur la gouvernance des Serm et de la Société des grands projets, pas sur leurs objectifs de décarbonation. Quant à l'aérien, il est délibérément exclu du texte car les enjeux sont d'une autre catégorie ; l'aérien n'était pas présent dans les travaux de la conférence Ambition France Transport, il n'entre pas non plus dans le champ de l'Afit France, chargée par l'article 1er de répartir les ressources prévues par les lois de programmation. Le financement des infrastructures aéroportuaires répond en effet à une logique tout à fait différente de celles des secteurs routier, ferroviaire ou fluvial.

M. Peio Dufau (SOC). J'ai du mal à comprendre l'irrecevabilité de certains amendements, notamment concernant les suites du plan Joana – que le ministre a évoqué – pour le renforcement de la sécurité routière du transport scolaire. Les amendements relatifs au bris de vitres pour l'évacuation d'urgence des transports en commun ont été déclarés recevables au Sénat. Pourquoi ne le sont-ils pas à l'Assemblée ? C'est lunaire.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Certains amendements liés au plan Joana ont été déclarés recevables car ils avaient un lien direct avec le texte : il s'agit de ceux qui concernent la conduite sous l'emprise de stupéfiants. Le bris de vitres n'a pas de lien direct avec le texte.

M. Peio Dufau (SOC). L'évacuation fait partie du plan Joana.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'article du texte qui évoque le plan Joana porte uniquement sur la conduite.

M. Pierre Meurin (RN). En matière d'irrecevabilité, on a la furieuse impression qu'il existe un pouvoir discrétionnaire en fonction des ambiances, en fonction des présidents de commission, en fonction de ce qui se discute dans les arrière-couloirs.

Je donnerai l'exemple des ZFE. À deux reprises, au moment du projet de loi relatif à l'industrie verte puis de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains sur lequel j'étais orateur, en 2023, j'ai déposé de nombreux amendements, notamment pour indiquer que les ZFE, quoi qu'on en pense sur le fond, devaient être suspendues tant que les Serm n'étaient pas en service. Ces amendements avaient tous été déclarés recevables et je les avais placés

à la quasi-totalité des articles du texte. Je dois avouer une réelle incompréhension. Cette commission avait, à l'origine, une approche extensive de la recevabilité qui permettait de débattre ; nous ne sommes pas saisis de beaucoup de textes structurants et cette approche restrictive est extrêmement regrettable pour le débat. C'est dommage. Cela nous agace suffisamment pour nous mettre dans des dispositions négatives *ab initio*, d'autant que l'irrecevabilité est déclarée au dernier moment, alors que nous avons travaillé nos argumentaires. J'ai demandé à mes collègues de me faire le bilan des irrecevabilités qui leur ont été opposées mais j'ai l'impression, madame la présidente, que vous avez eu la main extrêmement lourde. C'est un vrai regret et une vraie déception.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. J'entends votre insatisfaction, mais il faut savoir que la majorité des amendements du groupe Rassemblement national que j'ai dû déclarer irrecevables portaient sur les ZFE, lesquelles ne font pas partie du texte. Nous en avons déjà débattu longuement et une pétition sur les ZFE sera bientôt débattue par la commission. Les amendements que vous avez déposés n'ont pas de lien direct avec le texte. Il y en a un que nous avons pris le temps de regarder pour être le plus impartiaux possible. C'est celui sur les Serm, que vous aviez déposé à l'article 11. Il s'avère que l'article 11 traite de la gouvernance des Serm et n'a pas de lien direct ni indirect avec les ZFE. Il a donc été déclaré irrecevable.

*

TITRE I^ER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS

Article 2 : *Faciliter le raccordement aux réseaux d'électricité des infrastructures de recharge pour véhicules électriques*

Amendement CD390 de M. Timothée Houssin

M. Timothée Houssin (RN). Cet amendement d'appel vise à vérifier si le dispositif exceptionnel de prise en charge des coûts de raccordement prévu à l'article 2 bénéficie également aux infrastructures de recharge ouvertes au public destinées aux véhicules lourds.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le dispositif vise les infrastructures ouvertes au public sans distinction de catégorie de véhicule. Les bornes destinées aux poids lourds y sont donc éligibles. L'amendement étant satisfait, demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD642 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD426 de M. Timothée Houssin

M. Timothée Houssin (RN). Cet amendement d'appel prévoit le financement de dispositifs destinés à prévenir les actes de dégradation, de vandalisme ou de vol.

Lorsqu'on rencontre les sociétés qui exploitent des bornes de recharge, ou quand on a soi-même l'occasion de recharger un véhicule électrique, on constate que de plus en plus de bornes sont dégradées pour le vol du cuivre. Il y a là un vrai paradoxe : entre le coût pour l'exploitant de la borne et ce que cela rapporte aux voleurs de cuivre, le différentiel est absolument énorme. Les exploitants de bornes électriques ont besoin d'être accompagnés pour installer des dispositifs plus sécurisés afin d'éviter ces vols qui nuisent à leur rentabilité et qui sont aussi un problème lorsque les bornes sont publiques. Les dégradations entraînent l'indisponibilité des bornes le temps des réparations, au détriment des personnes en déplacement qui n'ont parfois pas d'autre point de chute pour recharger leur véhicule que la borne dégradée.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La réfaction module le coût du raccordement, et non l'équipement de sécurisation des bornes. Le critère proposé est donc étranger à la logique du dispositif. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, elle **rejette** l'amendement CD389 de M. Timothée Houssin.*

Amendement CD114 de M. Auguste Evrard

M. Auguste Evrard (RN). L'article 2 finance le raccordement des bornes de recharge, et c'est une bonne chose, mais il traite toutes les bornes de la même manière, qu'elles rendent ou non un service au réseau. Or certaines lui restituent de l'électricité. Le véhicule électrique devient alors une véritable batterie au service de la collectivité, en particulier lors des pointes. À terme, cela représente plusieurs centaines de gigawattheures de stockage réparties sur tout le territoire. Cet amendement demande que l'arrêté fixant le niveau de l'aide tienne compte de cette capacité de restitution pour orienter l'argent public vers les équipements les plus utiles à la stabilité du réseau et à notre sécurité d'approvisionnement, et pour réduire d'autant le recours aux centrales fossiles en période de pointe.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'idée est intéressante mais l'amendement est déjà couvert par la prise en compte des caractéristiques de l'infrastructure de recharge dans l'arrêté. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD116 de M. Auguste Evrard

M. Auguste Evrard (RN). La décarbonation du transport de marchandises se heurte à un obstacle très concret : recharger un poids lourd exige une puissance sans commune mesure avec celle nécessaire pour une voiture, et donc un raccordement plus lourd et plus coûteux. Si le soutien public ignore cette spécificité, les bornes pour poids lourds seront les dernières installées et notre réseau de recharge restera pensé pour les seuls véhicules légers. Cet amendement complète l'article 2 pour que le niveau de l'aide tienne compte de l'adaptation des bornes aux besoins des poids lourds à émissions nulles. Il s'agit d'orienter une part du soutien vers la forte puissance, sans quoi il n'y aura pas de fret décarboné en France. C'est la condition de crédibilité de toute politique de décarbonation du fret.

Mme Olga Givernet (EPR). La puissance de raccordement des poids lourds est une caractéristique déjà prise en compte dans l'arrêté. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD452 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'article 2 facilite le raccordement des bornes de recharge pour véhicules électriques, et c'est très bien. Je vous propose simplement de le rendre plus intelligent. Partout en France, nous avons d'anciennes emprises ferroviaires désaffectées, des terrains déjà artificialisés, souvent raccordés au réseau électrique et bien situés. Plutôt que de bétonner de nouveaux espaces naturels ou agricoles, pourquoi ne pas y installer en priorité des infrastructures de recharge ? Cet amendement permet, sans rien imposer, que le niveau de prise en charge des coûts de raccordement tienne compte de l'implantation de ces friches ferroviaires. Sobriété foncière, bon usage de l'argent public, valorisation du patrimoine national : cet amendement coche toutes les cases.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le critère est étranger à la logique économique de la réfaction, qui module le soutien selon le coût de raccordement et le niveau de couverture. Vous proposez qu'il soit fixé selon le statut foncier du terrain. Or subventionner une borne en raison de la nature de son emprise nourrirait précisément les biais de localisation dénoncés par la Cour des comptes, par la CRE (Commission de régulation de l'énergie) et par l'IGF (Inspection générale des finances) ; cela appellerait l'ajout d'autres catégories de foncier déjà artificialisé. L'amendement serait, en outre, largement inopérant, le recoupement entre les aires du réseau routier national non concédé visées par l'article et d'anciennes emprises ferroviaires désaffectées étant marginal. Enfin, l'objectif de sobriété foncière, légitime, est déjà visé par le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge et par la loi « climat et résilience ». Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD61 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Les collectivités peuvent bénéficier de subventions ou de primes, parfois conditionnées dans le temps, pour l'installation d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques. Or il arrive qu'Enedis mette plus de temps que prévu à raccorder la borne, comme ce fut mon cas à l'époque où j'en avais la charge dans ma commune, à La Ferté-Saint-Aubin, avec plus de six mois de retard. Nous n'avons pas pu prétendre à la subvention qui nous était promise à l'époque parce que nous avions dépassé le délai. Pour que cela ne se reproduise pas, je demande que toute collectivité qui serait pénalisée par un délai de raccordement trop long par Enedis se voie proroger le bénéfice de la subvention.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous avez raison : la difficulté est réelle et les collectivités peuvent perdre une prime C2E du fait de délais de raccordement qui ne leur sont pas imputables. Néanmoins, le dispositif proposé me semble inadapté. Le régime des C2E et les délais d'achèvement des opérations relèvent du pouvoir réglementaire ; la loi n'a pas à fixer ces délais, ni leur cause de prorogation. Je vous invite à vous rapprocher du gouvernement pour lui demander une adaptation des arrêtés C2E afin de prendre en compte les retards de raccordement non imputables aux bénéficiaires. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Connaissant la capacité du gouvernement à réglementer dans un délai raisonnable, je maintiens mon amendement.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 2* ***modifié****.*

Après l'article 2

Amendement CD353 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). La recharge bidirectionnelle représente une avancée puisqu'elle permet d'utiliser la batterie d'un véhicule électrique comme une capacité de stockage au service du réseau électrique ou du logement. Cette technologie a donc une valeur collective considérable. Pourtant, son développement peut s'accompagner de pratiques qui limitent la liberté de choix du consommateur. Je m'en explique : certains dispositifs conditionnent l'accès à cette fonctionnalité à l'utilisation d'une borne imposée, au choix d'un fournisseur d'électricité déterminé ou encore à la souscription de services numériques liés au constructeur. Le consommateur doit pouvoir utiliser cette fonctionnalité sans avoir à remplir des conditions imposées par le constructeur ou l'importateur. Or, aujourd'hui, l'usage bidirectionnel peut être exclu de la garantie classique de la batterie alors même qu'il constitue une fonctionnalité proposée avec le véhicule. Plus grave encore, certaines conditions géographiques excluent près de 3 millions de Français, notamment dans 2 500 communes desservies par les entreprises locales de distribution.

Cet amendement pose un principe : la garantie doit suivre l'usage vendu et l'accès à une fonctionnalité payée par le client ne peut être verrouillé derrière l'obligation d'acheter un écosystème commercial complet.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le dispositif est juridiquement fragile au regard du droit de l'Union européenne. Les caractéristiques techniques et les fonctionnalités des véhicules relèvent du cadre harmonisé de réception par type : une exigence nationale portant sur l'accès à une fonctionnalité du véhicule se heurterait donc au principe de libre circulation des véhicules réceptionnés et à l'impossibilité pour un État membre d'ajouter des exigences techniques propres. En outre, les conditions d'accès à la recherche bidirectionnelle, son interopérabilité et sa normalisation sont en cours de définition au niveau européen ; légiférer à l'échelle nationale risquerait de fragmenter un cadre harmonisé encore en construction.

Enfin, la préoccupation est pour partie déjà prise en compte puisque l'interdiction des ventes liées et des pratiques commerciales déloyales, comme la garantie légale de conformité, offrent déjà des leviers contre le verrouillage abusif. Une disposition spécifique serait à la fois superflue et de nature à rigidifier un marché émergent dont le modèle économique et les pratiques de garantie ne sont pas stabilisés. Avis défavorable.

M. Pierre Meurin (RN). L'article 2 ne vise pas le code de la consommation. J'en reviens à l'appréciation arbitraire du lien entre un amendement et un texte : l'amendement de mon excellent collègue Emmanuel Blairy est absolument fantastique et je suis ravi qu'il soit recevable, mais comment avez-vous apprécié cette recevabilité, madame la présidente ? Il n'est pas impossible que je repose la question plus tard…

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'amendement a un lien direct avec les bornes de recharge électriques, donc avec l'article 2 : il est de ce fait recevable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, elle **rejette** l'amendement CD354 de M. Emmanuel Blairy.*

Amendements CD394 de M. Timothée Houssin et CD410 de M. Julien Brugerolles (discussion commune)

M. Timothée Houssin (RN). Cet amendement vise, là encore, à protéger le consommateur qui utilise des bornes de recharge. Il reprend les dispositions de l'article 1er de la proposition de loi n° 2271 visant à protéger les usagers des infrastructures de recharge des véhicules électriques et à améliorer l'information délivrée aux consommateurs, dans l'objectif de garantir plus de transparence et de lisibilité à la fois sur les prix et sur les caractéristiques techniques des bornes de recharge.

Quand vous êtes à la recherche d'une borne de recharge, on vous indique souvent, sur l'écran de votre véhicule, à quelle puissance vous aurez accès mais pas à quel type de raccordement. Il peut donc vous arriver de vous déplacer pour rien puisque votre voiture ne peut pas se recharger sur la borne concernée. C'est problématique pour le consommateur. En termes d'affichage des prix, quand vous prenez l'autoroute, les prix des carburants sont indiqués à l'avance, parfois pour plusieurs aires d'autoroute à la suite ; ce n'est pas le cas quand vous avez une voiture électrique et, même sur place, vous avez bien du mal à savoir combien vous payez.

Mme Karine Lebon (GDR). Notre amendement répond à une difficulté très concrète rencontrée par les automobilistes utilisant une borne publique. Il est souvent impossible de connaître le prix qui sera effectivement payé avant de lancer la recharge. L'enquête publiée récemment par l'association CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) parle, à juste titre, d'une véritable loterie tarifaire : pour une recharge techniquement identique sur une même infrastructure, le prix peut être de 36 centimes par kilowattheure en accès direct et dépasser 1 euro sur certains badges ou certaines applications. L'écart approche alors 190 %. Deux automobilistes branchés sur la même borne peuvent donc acquitter des montants radicalement différents, non pas en raison de l'électricité consommée ou de la puissance délivrée mais uniquement selon l'intermédiaire choisi. À cela s'ajoutent des modes de facturation difficiles à comparer – au kilowattheure, à la minute, à la session –, avec parfois des frais fixes ou des pénalités d'occupation. L'usager ne sait plus ce qu'il achète ni combien il payera.

Le droit européen a commencé à imposer des obligations de transparence et de paiement à l'acte mais celles-ci ne règlent pas l'ensemble du problème, notamment pour le parc existant et pour les nombreuses bornes d'une puissance inférieure à 50 kilowatts. Notre amendement pose donc trois règles simples et universelles : le prix doit être affiché de manière visible avant la recharge ; il doit être exprimé en euro par kilowattheure afin de permettre une comparaison réelle ; enfin, le paiement à l'acte doit être possible sans abonnement, sans inscription préalable et sans obligation de télécharger une application. Nous vous invitons à adopter ce socle minimal de transparence sur les prix, préalable à la régulation tarifaire qui devra, elle aussi, intervenir pour garantir l'égalité territoriale.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ces amendements sont satisfaits par le règlement européen Afir (règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs), qui impose déjà l'affichage du prix, le paiement par carte aux bornes de forte puissance et la transparence tarifaire. Les obligations demandées à l'amendement CD410 pour les bornes ouvertes au public sont déjà prévues dans son article 5. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Karine Lebon (GDR). Comme je l'ai dit, le droit européen a commencé à imposer des obligations de transparence et de paiement à l'acte, mais celles-ci ne règlent pas l'ensemble du problème. Je vous invite, madame la rapporteure, à revoir votre avis.

M. Timothée Houssin (RN). L'amendement est peut-être satisfait en théorie mais il ne l'est absolument pas dans la réalité. Rien n'est mis en place nulle part. Cela mériterait que l'on vote une mesure au niveau français.

M. Vincent Descoeur (DR). On peut se satisfaire que ce soit prévu mais ce n'est pas fait. Il est important de le rappeler.

M. Peio Dufau (SOC). Pour être usager d'un véhicule électrique, je confirme que les prix ne sont affichés quasiment nulle part. C'est un problème. Nous ne sommes pas pour la surtransposition mais, si le règlement européen n'est pas appliqué, il faut faire passer un message.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends que l'idée soit tentante mais voter une loi pour faire appliquer un règlement ne ferait qu'ajouter du bazar au bazar. Il faudra s'assurer que le règlement est bien mis en place dans le cadre du contrôle du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques. Je suis également usagère d'un véhicule électrique, je me rends compte des difficultés et je conviens qu'il y a un problème de transparence et d'affichage. Je tiens néanmoins à rappeler que l'objectif est de faire appliquer la loi, pas de la rendre plus bavarde.

M. Timothée Houssin (RN). Question simple : la mesure a été votée au niveau européen ; a-t-elle été transposée dans le droit français ?

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Outre l'absence de transparence sur les prix du kilowattheure, il n'est parfois pas possible de payer par carte bleue lorsque la borne ne fonctionne qu'avec la carte mobilité. C'est un problème supplémentaire à prendre en compte.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le réseau de bornes de recharge est en mutation. Il commence à être mature en termes de taux de couverture du territoire national mais il y a en parallèle une évolution des offres et du service. Nous tenons la bonne ligne en demandant l'affichage des prix.

La disposition européenne est d'ordre réglementaire, elle est donc d'application directe et l'État français doit l'appliquer en l'état. Je maintiens mon avis défavorable. C'est au gouvernement de s'assurer de la conformité de ces bornes.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Quelle autorité est chargée de l'application de cette réglementation au niveau national ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. C'est le gouvernement qui est chargé de faire respecter la réglementation européenne. Il lui revient de s'en assurer.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Ce n'est pas le ministre qui va faire le tour des bornes. Quelle est l'autorité administrative qui s'en charge ? Cette question témoigne de ma méconnaissance sur le sujet ; si vous le savez, dites-le-moi, sinon, je chercherai.

Mme Olga Givernet, rapporteure. C'est bien l'État, par délégation à des autorités. On peut effectivement interroger le gouvernement.

*La commission **rejette** l'amendement CD394 et **adopte** l'amendement CD410.*

Amendement CD316 de M. Julien Brugerolles

Mme Karine Lebon (GDR). Cet amendement vise à corriger une inégalité territoriale flagrante dans le déploiement des infrastructures de recharge rapide. Les équipements rapides et à haute puissance se concentrent surtout sur les autoroutes, les grands axes et les zones urbaines. Dans de nombreux territoires ruraux, les bornes disponibles restent peu nombreuses, éloignées ou d'une puissance insuffisante pour répondre aux besoins du quotidien. Or c'est précisément dans ces territoires que la dépendance à la voiture est la plus forte et que la mobilité électrique est la plus pertinente si l'on veut préserver le pouvoir d'achat des habitants des territoires ruraux.

Selon l'Insee, 86 % des ruraux utilisent leur voiture pour aller travailler, contre 70 % pour l'ensemble des actifs ; seuls 2 % recourent aux transports collectifs et la moitié d'entre eux parcourt au moins 13 kilomètres pour rejoindre son emploi. Le Cerema relève également que les zones peu denses regroupent un tiers de la population mais 45 % des kilomètres parcourus. Leurs habitants effectuent en moyenne 36 kilomètres par jour, à 90 % en voiture. Dans ces conditions, demander que le déploiement de la recharge rapide accorde une attention particulière au rural va de soi. Une borne lente peut, certes, convenir à une recharge nocturne à domicile mais elle ne répond pas nécessairement aux besoins d'un salarié effectuant de longs trajets ou des trajets multiples, ni à ceux d'un professionnel itinérant ni encore au trafic transversal dans les territoires éloignés des grands axes.

Notre amendement demande que les schémas directeurs identifient les territoires ruraux insuffisamment couverts par la recharge rapide ou à haute puissance et fixent des objectifs de déploiement adaptés. La décarbonation de l'automobile doit être accélérée d'abord là où l'automobile reste indispensable.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement propose de compléter le schéma directeur pour identifier les territoires ruraux mal couverts en recharge rapide en fixant des objectifs de maillage. Le contenu de ce schéma relève du domaine réglementaire et il a déjà pour fonction d'assurer un maillage territorial. L'ajout alourdit le texte sans plus-value normative. Encore une fois, ce n'est pas parce qu'on a l'impression que ce n'est pas fait qu'il faut surlégiférer. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements identiques CD86 de M. Gérard Leseul et CD575 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). Mon amendement vise à combler un angle mort fiscal majeur de la décarbonation des transports routiers en créant un mécanisme de suramortissement miroir dédié aux infrastructures de recharge pour les véhicules électriques acquises ou fabriquées par les entreprises. Il nous semble important de synchroniser le déploiement des bornes et des flottes. Ce suramortissement permettra aux entreprises soumises à un régime réel de bénéfices de déduire de leurs résultats imposables une somme calculée sur la valeur d'origine des infrastructures de recharge. Par souci de cohérence et d'efficacité, le taux de cette déduction est calqué de manière dynamique sur celui applicable au suramortissement des véhicules lourds zéro émission de plus de 3,5 tonnes.

Cet amendement découle des travaux que j'ai menés avec mon collègue Jean-Marie Fiévet sur la décarbonation et l'électrification des poids lourds.

M. Jean-Marie Fiévet (EPR). L'électrification du transport de marchandises ne pourra pas s'opérer sans un déploiement massif et simultané de bornes de recharge à haute puissance sur les sites logistiques et les dépôts des transporteurs. Or l'installation de ces infrastructures exige des investissements initiaux très lourds pour lesquels les dispositifs de soutien actuels sont insuffisants. Les incitations fiscales se concentrent sur le conteneur, c'est-à-dire le véhicule, mais ignorent l'infrastructure indispensable à son fonctionnement.

Afin de synchroniser le déploiement des bornes et des flottes, cet amendement permet aux entreprises soumises à un régime réel de bénéfices de déduire de leurs résultats imposables une somme calculée sur la valeur d'origine des infrastructures de recharge. Par souci de cohérence et d'efficacité, le taux de cette déduction est calqué de manière dynamique sur celle applicable au suramortissement des véhicules lourds zéro émission de plus de 3,5 tonnes.

Ce mécanisme incitatif est conçu pour être pragmatique et s'adapter à toutes les réalités de gestion des entreprises. La déduction est répartie de manière linéaire sur la durée d'amortissement et sur la durée du contrat pour les infrastructures prises en location avec option d'achat ou en crédit-bail. Il s'agit d'un signal-prix global et puissant pour encourager les transporteurs à investir simultanément dans le camion électrique et dans son écosystème de recharge.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Messieurs les corapporteurs de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds, vous traduisez ici l'une de vos recommandations visant à combler un angle mort du soutien fiscal : celui-ci porte actuellement sur le véhicule et ignore l'infrastructure de recharge à haute puissance des dépôts et des sites logistiques sans laquelle l'électrification du fret ne peut se déployer. L'amendement pourrait relever du projet de loi de finances ; j'y suis toutefois favorable.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendement CD115 de M. Auguste Evrard

M. Auguste Evrard (RN). Électrifier le transport routier de marchandises, ce n'est pas seulement installer des bornes de recharge puissantes, c'est aussi offrir aux conducteurs de poids lourds des lieux où ils peuvent recharger la batterie de leur véhicule et stationner en sécurité. Or les aires de stationnement sécurisées manquent cruellement sur une grande partie du réseau. Nous proposons donc que les bornes de recharge et les aires sécurisées soient déployées simultanément sur les mêmes emprises puisqu'il s'agit de deux besoins indissociables. C'est une mesure de bon sens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement définit une orientation dépourvue de portée normative qui relève de la planification du déploiement conduite par l'État et les gestionnaires routiers, non de la loi-cadre. Le développement des aires de stationnement sécurisées pour poids lourds est déjà encadré par le droit de l'Union et a vocation à s'articuler avec la recharge. L'objectif, légitime, n'appelle pas une disposition législative supplémentaire qui alourdirait le texte sans plus-value. Demande de retrait ; sinon, défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Article 2 ***bis*** : *Rattachement à la mission de raccordement de l'évaluation, par les gestionnaires de réseaux distribution d'électricité, de l'incidence des projets sur le réseau*

L'amendement de suppression CD563 de Mme Nathalie Coggia est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'article 2* bis ***non modifié****.*

Article 3 : *Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier*

Amendement CD407 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'alinéa 1 de l'article 3 a trait à une question très sensible puisqu'il étend l'accès au fichier des immatriculations, donc à l'identité et à l'adresse des titulaires d'une carte grise, en l'autorisant pour la recherche des infractions à la réglementation sur le stationnement. Il s'agit manifestement de permettre aux agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes de verbaliser les personnes qui stationneraient de manière illicite sur l'autoroute. Or ils ne le souhaitent pas et ne le feront pas : la verbalisation incombe aux agents publics qui en ont déjà la compétence. Cette extension ne paraît donc pas nécessaire. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'alinéa 1.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet alinéa permet de verbaliser le stationnement gênant et l'occupation indue des emplacements de recharge en ouvrant aux agents habilités, dans des conditions strictement encadrées, l'accès au système d'immatriculation. Les garanties de protection des données sont assurées

par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés). La suppression de l'alinéa priverait le dispositif d'un levier utile sans présenter de bénéfice pour la protection des données. Avis défavorable.

M. Emmanuel Blairy (RN). Une fois n'est pas coutume, je soutiens, avec mon groupe, l'amendement de Mme Arrighi. En effet, le dispositif actuel fonctionne très bien : les agents des sociétés d'autoroutes qui constatent une infraction en informent les autorités compétentes, à savoir les officiers de police judiciaire, lesquels procèdent, le cas échéant, à la verbalisation.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'alinéa 1 tend en fait à appliquer au stationnement illicite le dispositif en vigueur dans le cas du non-paiement d'un péage, lequel peut en effet être constaté par les personnels des sociétés d'autoroutes. L'ouverture de l'accès au fichier des immatriculations à ces personnels n'est qu'un prétexte pour leur confier une nouvelle mission qu'ils ne veulent pas exercer, et qu'en tout état de cause ils n'exerceront pas – ils me l'ont confirmé –, en raison des dangers auxquels elle pourrait les exposer.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous savons que certaines personnes stationnent indûment sur les places attenantes aux bornes de recharge et empêchent ainsi ceux qui en ont besoin d'y accéder. Or, actuellement, les agents des sociétés d'autoroutes ne peuvent pas le signaler. Il convient donc de maintenir l'alinéa 1, afin que ces infractions soient sanctionnées.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD231 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il s'agit de supprimer les alinéas 2 à 7 de l'article 3, qui permettent aux sociétés d'autoroutes d'obtenir communication par l'administration fiscale de l'adresse du domicile des automobilistes visés par une procédure de recouvrement pour non-paiement du péage, ou du siège social des personnes morales concernées. Ces dispositions, qui posent un important problème de protection des données personnelles, ne nous paraissent pas justifiées par l'objectif visé. Les données détenues par l'administration fiscale n'ont pas vocation à être transmises à des sociétés privées. La solution à ce problème est très simple : il suffit de renationaliser les autoroutes !

Mme Olga Givernet, rapporteure. S'il était adopté, l'amendement viderait l'article de son dispositif central : la fiabilisation de l'adresse des contrevenants. Or cette fiabilisation profite également aux usagers de bonne foi dont l'adresse au fichier d'immatriculation est erronée : ils recevront un avis de paiement plutôt qu'une amende forfaitaire majorée de 375 euros.

Ces dispositions s'inspirent du mécanisme introduit par la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports, dite loi Tabarot, pour

la fraude dans les transports en commun. Quant aux garanties, elles relèvent du décret qui sera pris après avis de la Cnil. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD628 de la commission des finances

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes sont habilités à consulter le fichier d'immatriculation des véhicules dans le cadre de la procédure de recouvrement des amendes pour non-paiement d'un péage. Or ce fichier n'est pas forcément à jour, de sorte que certaines personnes se voient imposer le paiement d'amendes forfaitaires majorées alors que, si elles avaient reçu le premier avis de paiement, elles s'en seraient immédiatement acquittées. Pour éviter des situations de ce type, l'article 3 tend donc à permettre aux agents habilités d'obtenir communication par l'administration fiscale de l'adresse du domicile des personnes concernées.

Nous proposons d'entourer ce dispositif de deux garanties en précisant, d'une part, que cette information ne peut être communiquée qu'à seule fin de mettre en œuvre la procédure de recouvrement, d'autre part, qu'elle devra être détruite dès le recouvrement de la créance ou son extinction. J'ai soumis cette proposition à la Cnil, qui la juge de nature à protéger les données personnelles tout en améliorant l'efficacité du dispositif.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement consolide le dispositif en inscrivant dans la loi deux garanties qui satisfont directement à l'exigence constitutionnelle de protection de la vie privée et aux principes applicables aux données à caractère personnel. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD153 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Cet amendement vise à renforcer les sanctions applicables aux personnes morales qui contournent le régime des écocontributions en portant le montant maximal de l'amende à 0,1 % du chiffre d'affaires si celui-ci est supérieur à 750 000 euros hors taxes. Ainsi le montant de l'amende serait en corrélation avec la taille de l'entreprise qui décide de manquer à ses obligations.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 3 tend déjà à sanctionner la fraude aux exonérations d'écocontribution d'une amende de 7 500 euros, dont le montant est doublé en cas de récidive. Cette sanction est alignée sur l'échelle de l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales. En lui substituant, pour les seules personnes morales, une amende proportionnelle au chiffre d'affaires, l'amendement modifie substantiellement l'échelle des peines et introduit une incohérence avec les autres infractions du même article, qui demeurent forfaitaires ; cela pose une question de proportionnalité. Cette évolution de la matière répressive

excède l'objet de l'article, qui est de fiabiliser le recouvrement. Demande de retrait ; sinon, défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD226 de M. Bérenger Cernon

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Cet amendement de repli vise à affecter les recettes issues de l'application de l'article 3 au financement des solutions alternatives à la voiture individuelle. Au niveau national, le transport est à l'origine de 34 % des émissions de gaz à effet de serre, dont nous avons pu mesurer les conséquences lors de la récente canicule. Faut-il rappeler qu'au cours des dernières années, les épisodes caniculaires ont tué des milliers de Français et d'animaux, ont fait souffrir les écosystèmes et mis en tension nos hôpitaux ?

Dans une tribune parue aujourd'hui, France Assos Santé, Oxfam France et le Réseau action climat nous appellent à actionner tous les leviers pour faire de la transition écologique et de la santé les priorités absolues, en triplant le rythme de réduction des gaz à effet de serre dès cette année pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Chaque degré compte : sachez qu'un réchauffement de trois degrés aurait pour conséquence une multiplication par 2,5 du nombre de morts en France.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le financement du développement des transports collectifs, de la modernisation du réseau ferroviaire, des services express régionaux métropolitains et des mobilités actives constitue un enjeu majeur que le présent texte a précisément fait le choix de renvoyer, conformément à sa nature de loi-cadre, aux lois de programmation et à la loi de finances. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Après l'article 3

Amendement CD378 de M. Nicolas Bonnet et amendements identiques CD98 de M. Peio Dufau et CD380 de M. Nicolas Bonnet (discussion commune)

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Le passage d'un seul poids lourd dégrade autant la chaussée que celui de plusieurs dizaines de milliers de voitures. Or, lorsqu'ils roulent sur le réseau non concédé, qui est gratuit, ils ne contribuent pas à l'entretien de ces routes, payées par nos impôts, en particulier s'ils sont étrangers et se contentent de traverser le pays. Par l'amendement CD378, nous proposons donc de créer une contribution kilométrique des poids lourds, qui permettrait de financer l'entretien des réseaux routier et ferroviaire ainsi que la décarbonation de ces véhicules, le choix des routes concernées par cette contribution étant laissé à leurs gestionnaires : État, conseils régionaux, conseils départementaux… Le dispositif

serait cependant unifié au niveau national pour faciliter le paiement de la contribution par les transporteurs.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD98 vise à généraliser la possibilité pour les régions de créer une écocontribution sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises qui empruntent les voies du domaine public routier national mises à leur disposition, en supprimant la condition liée au report de trafic.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Un dispositif permet déjà aux régions qui le souhaitent d'assumer la gestion des routes nationales de leur territoire et de créer une contribution kilométrique, mais il est largement perfectible. En effet, les régions doivent notamment, pour pouvoir créer cette contribution, démontrer que leurs voies supportent un report de trafic depuis des voies soumises à une autre taxe, ce qui est le cas des régions frontalières. Or les poids lourds qui traversent notre pays en empruntant le réseau gratuit ne contribuent aucunement au financement de son entretien. Il me paraît donc important de supprimer cette condition pour permettre à toutes les régions qui le souhaitent de créer cette écocontribution.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement CD378 tend à instituer une véritable écotaxe poids lourds nationale. Par son ampleur, ce dispositif excède manifestement le périmètre d'une loi-cadre ; il devrait faire l'objet d'une étude d'impact et requiert un véhicule financier dédié. De surcroît, les précédents commandent la plus grande prudence en la matière. Avis défavorable.

Quant aux amendements identiques, ils visent à supprimer la condition de report de trafic, ce qui revient à instaurer une fiscalité poids lourds à l'échelle de toutes les régions, bien au-delà du cadre actuel, calibré sur l'Alsace et le Grand Est. Une telle généralisation, lourde de conséquences pour la compétitivité du transport routier et l'articulation entre les réseaux, excède l'objet de la loi-cadre et devrait faire l'objet d'un débat fiscal, le cas échéant dans le cadre d'un projet de loi de finances.

Je suis favorable à l'instauration, à terme, d'une contribution de ce type à l'échelle nationale car, compte tenu de l'importance du trafic de transit dans notre pays, son produit permettrait de financer la régénération du réseau et sa modernisation. Mais il faut prendre garde de créer un psychodrame : attendons de connaître les résultats de l'expérimentation de cette écocontribution menée dans la région Grand Est et dans les régions volontaires avant d'envisager sa généralisation. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je suis étonné par ces amendements. D'abord, les taxes ne sont pas forcément la bonne solution, en particulier lorsqu'elles sont comportementales. Ensuite, il est assez piquant de voir le Parti socialiste proposer d'instaurer une écotaxe qu'il a lui-même supprimée lorsqu'il était au pouvoir.

M. Peio Dufau (SOC). Pour votre information, je ne suis pas membre du Parti socialiste mais apparenté au groupe Socialistes.

Je précise que mon amendement ne comporte aucune obligation ; il s'agit d'offrir aux régions qui le souhaitent la possibilité de créer une écocontribution. Les régions sont très diverses. On sait les grognements qu'a provoqués l'instauration de l'écotaxe en Bretagne – je n'y reviens pas. Mais dans mon département, les Pyrénées-Atlantiques, 12 000 camions traversent la frontière chaque jour et représentent 95 % du transit. La plupart empruntent l'autoroute, mais certains optent pour le réseau gratuit afin d'éviter les péages. Non seulement le dispositif que nous proposons les inciterait, dans les régions où il est appliqué, à rouler sur des routes adaptées à ce type de transport mais il serait le seul moyen de taxer le flux considérable des poids lourds qui ne font que traverser notre pays et n'ont aucun effet positif sur notre économie.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). En aucun cas mes amendements n'ont pour objet de généraliser un dispositif. Ils ne visent qu'à mettre des outils à la disposition des gestionnaires des réseaux routiers – régions, État, départements – afin de leur permettre de percevoir des fonds pour l'entretien de ce réseau et des ouvrages d'art en taxant les poids lourds, qui dégradent beaucoup plus la chaussée que les véhicules classiques. Cela me paraît normal. Du reste, de telles contributions existent dans d'autres pays, notamment en Allemagne.

Il s'agit par ailleurs d'une contribution et non d'une écotaxe, madame la rapporteure, car elle se justifie non pas par des préoccupations écologiques mais par la dégradation des routes. Quoi de plus normal que de contribuer à l'entretien des routes que l'on dégrade ? C'est du bon sens, comme certains se plaisent à le dire. Depuis quinze ans, de l'eau a coulé sous les ponts ; nous pouvons nous permettre d'y réfléchir à nouveau sans attendre le résultat de l'expérimentation menée dans le Grand Est, qui n'est pas la seule région concernée par ces enjeux.

M. Sébastien Humbert (RN). La gauche cherche une nouvelle fois à généraliser une taxe. En tant que conseiller régional de la région Grand Est, je peux témoigner que les macronistes et LR ont décidé de ressusciter l'écotaxe que les Français ont pourtant massivement rejetée, comme l'a illustré le mouvement des bonnets rouges. En tout cas, on le sait, les sociétés de transport mais aussi les agriculteurs, auxquels elle s'appliquerait également, y sont radicalement opposés. Il est problématique que la loi « 3DS » permette aux régions de lever une écotaxe sur des routes nationales dont elles ont décidé de reprendre la gestion à l'État qui, progressivement, se désengage. La France est le pays le plus taxé d'Europe ! Par ailleurs, le cadre européen nous interdit de ne cibler que les camions étrangers qui empruntent nos routes pour éviter d'avoir à payer une vignette en Allemagne ou en Suisse. Cette mesure est donc une nouvelle très mauvaise idée de la gauche, qui ne pense qu'à taxer.

M. Nicolas Tryzna (DR). Il est regrettable de refiler la responsabilité aux régions, comme le proposent les auteurs des amendements. Ce faisant, on les place dans une situation ingérable : qu'elles choisissent d'augmenter les impôts ou de ne pas entretenir les routes, leur décision sera impopulaire.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). D'abord, il ne s'agit pas de refiler la responsabilité à d'autres. Des collectivités sont déjà chargées de la gestion de réseaux routiers ; il s'agit de leur permettre de créer une écocontribution poids lourds, si elles le souhaitent et manquent de recettes pour entretenir ce réseau. On leur donne une option : libre à elles de se saisir de cette possibilité ou non.

Je ne comprends pas que notre collègue du Rassemblement national ne souhaite pas faire payer les camions étrangers qui ne font que traverser notre pays, d'autant que le produit de cette contribution permettra – c'est en tout cas notre souhait – de financer en partie la décarbonation des poids lourds des entreprises françaises. Du reste, la logique est conforme au principe énoncé tout à l'heure par nos collègues du Rassemblement national, selon lequel la route doit payer la route.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous pouvons trouver une position d'équilibre : attendons de connaître les résultats de l'expérimentation de l'écotaxe menée dans certaines régions.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements.*

Amendement CD80 de M. Denis Fégné

M. Fabrice Roussel (SOC). Nous proposons qu'avant tout avis de paiement comportant l'indemnité forfaitaire, l'exploitant du péage en flux libre adresse au titulaire du certificat d'immatriculation un avis préalable l'invitant à régler le seul montant du péage dans un délai de quinze jours. L'avis de paiement, avec indemnité minorée, ne pourrait être émis qu'à l'expiration de ce délai, si le péage demeurait impayé.

Pour rappel, actuellement, le trajet doit être réglé dans les 72 heures. S'il ne l'est pas, un avis de paiement est adressé au titulaire du certificat d'immatriculation, incluant le péage et une indemnité forfaitaire de 90 euros, réduite à 10 euros si le paiement intervient sous quinze jours. Pour ne pas pénaliser les usagers et compte tenu des délais particulièrement courts permettant de s'acquitter de ce nouveau type de péage, nous proposons de créer une étape supplémentaire à indemnité forfaitaire nulle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement tend à ajouter une étape au recouvrement du péage en flux libre que l'article 3 vise précisément à conforter, au risque d'en complexifier l'économie. Au demeurant, les modalités de paiement et de relance relèvent du niveau réglementaire. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Pour beaucoup d'usagers, le fonctionnement des péages en flux libre n'est pas très clair. Or ils sont immédiatement surtaxés. Si l'on veut que ce nouveau mode de péage soit un progrès pour tous et pas un moyen pour les sociétés d'autoroutes de récupérer encore un peu plus d'argent auprès des usagers, il est nécessaire d'adopter cet amendement, quitte à supprimer la

disposition si une modification réglementaire intervient en ce sens d'ici à la séance publique.

M. Pierre Meurin (RN). Dispose-t-on de chiffres concernant le non-paiement des péages en flux libre ? Cet amendement me paraît intéressant dès lors qu'il offre un délai supplémentaire aux gens de bonne foi. C'est du bon sens !

M. Gérard Leseul (SOC). Le péage en flux libre marque une véritable avancée dans la mesure où il fluidifie la circulation et contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de particules fines. Mais deux problèmes se posent. Premièrement, le prix du péage et l'entrée de la portion d'autoroute soumise à péage ne sont pas clairement indiqués. Deuxièmement, les usagers occasionnels notamment – je pense par exemple aux personnes âgées – ne comprennent pas toujours qu'ils ont commis une infraction ; certains renoncent même à prendre l'autoroute pour éviter le piège. Il conviendrait donc d'améliorer l'affichage et, au moins à titre transitoire, d'allonger le délai de paiement. Enfin, nous proposerons ultérieurement, monsieur Meurin, que le gouvernement remette au Parlement un rapport sur le fonctionnement des péages en flux libre : nombre de péages impayés constatés, taux de recouvrement… Nous avons besoin d'en savoir davantage.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Le péage en flux libre n'est pas acceptable en l'état ; nous avions d'ailleurs déposé l'année dernière une proposition de loi tendant à y mettre un terme.

Ce système injuste pénalise les plus fragiles. Plus de 8 millions de Français souffrent d'illectronisme, 16 millions ont des compétences numériques faibles : ce sont les premiers à en pâtir. Le paiement différé est présenté comme un avantage mais il se révèle un parcours du combattant pour de nombreux Français, qui se retrouvent à payer des majorations élevées pour avoir dépassé le délai de paiement de soixante-douze heures.

Sachant que les tarifs des péages ont déjà flambé de plus de 10 % en deux ans, cela représente beaucoup d'argent. Or notre pays compte 10 millions de pauvres. La présidente de notre groupe, Mme Mathilde Panot, a parlé de « racket social » : les termes me semblent bien choisis.

Il faut absolument revenir sur ce dispositif.

M. Emmanuel Blairy (RN). Ce système peut être intéressant mais il reste encore largement minoritaire sur le domaine autoroutier. Les sociétés d'autoroutes reconnaissent elles-mêmes un problème de lisibilité. Cela ne m'est jamais arrivé, mais j'aurais très bien pu être de ces usagers qui ne se rendent pas compte pas qu'ils circulent sur un tronçon en flux libre et reçoivent ensuite un avis de paiement dans leur boîte aux lettres.

Il y a même un double piège : outre l'avis de paiement majoré, l'usager encourt une amende pour infraction au code de la route. Nous sommes favorables à l'extension du dispositif mais celle-ci poserait en l'état de graves problèmes en

raison du manque de lisibilité, source d'inégalités entre les usagers. Nous soutiendrons donc l'amendement.

M. Timothée Houssin (RN). Ma circonscription de Normandie est traversée par une autoroute parfois relativement chargée le week-end en raison des flux entre l'Île-de-France et la côte. Le passage au flux libre a permis un gain de temps considérable.

Il ne serait pas possible, madame Soudais, de revenir en arrière : il n'y a plus que deux ou trois voies à l'endroit où se situait la barrière de péage, contre sept ou huit il y a quelques années. Rétablir un péage physique impliquerait de dépenser des dizaines de millions d'euros pour augmenter à nouveau le nombre de voies et y installer des barrières Cela paraît totalement impossible.

Dans ma circonscription, où ce dispositif est en place depuis deux ans, les habitants du secteur en ont compris le fonctionnement. Ils se sont abonnés – même les personnes souffrant d'illectronisme, car il est possible de payer, par exemple, dans les bureaux de tabac. Il n'y a plus de problème. Reste que pour les utilisateurs occasionnels, le délai de paiement est extrêmement court et arbitraire : pourquoi soixante-douze heures et non pas deux semaines, par exemple ? Et la majoration, de l'ordre de 50 à 100 euros, est énorme quand on a raté un péage à 2,50 euros. C'est d'ailleurs une entreprise privée qui inflige cette amende : de quel droit ?

Si les délais et les montants de recouvrement sont très élevés, le système en lui-même semble plutôt bénéfique pour le territoire. Il a de l'avenir.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Le péage en flux libre est effectivement source de fracture sociale. Je soutiendrai donc l'amendement.

Par ailleurs, supprimer les barrières de péage permet aussi aux sociétés concessionnaires de réaliser d'importantes économies en matière de structures et de moyens humains. Il serait bon que ces économies soient répercutées sur le montant acquitté par les usagers. Au reste, il serait intéressant d'évaluer le niveau de ces économies et de renforcer les campagnes de communication et d'accompagnement des publics, afin d'améliorer le fonctionnement de ces nouveaux dispositifs.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ce système fait débat y compris parmi ceux qui ont un badge de télépéage car si celui-ci n'est pas fixé au pare-brise, l'abonnement n'est pas pris en compte.

Mais le premier retour d'expérience des concessionnaires semble confirmer que l'obligation proposée est superflue. Sur l'A79, gérée par Eiffage, où les premiers tronçons sans barrière fonctionnent depuis novembre 2022, les difficultés d'appropriation du dispositif – qui avaient donné lieu à environ 180 000 impayés et à l'envoi de 600 000 courriers pédagogiques la première année – ont été résorbées par des moyens opérationnels et contractuels comme l'élargissement des modes de paiement, le renforcement de la signalisation, l'instauration d'une alerte de passage et d'une relance préalable. Il faut encourager le développement des péages à flux

libre, qui permettent de réduire les infrastructures. Je maintiens donc mon avis défavorable.

Néanmoins, comme vous l'avez souligné, les économies réalisées par les concessionnaires en matière d'infrastructures et de personnel devront être prises en compte dans le cadre des négociations pour le renouvellement des concessions.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD376 de Mme Manon Bouquin

M. Pierre Meurin (RN). L'amendement prévoit que, lorsque l'avis d'infraction concerne un véhicule d'entreprise – un cas récurrent –, il est transmis à la société par e-mail, afin qu'elle puisse respecter les délais de paiement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les modalités de notification des avis d'infraction relèvent du domaine réglementaire. En outre, la dématérialisation est déjà engagée. Cette mesure alourdirait donc inutilement la loi. Avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement est satisfait par l'adoption de l'amendement CD80, qui porte à quinze jours le délai de paiement : les entreprises pourront le respecter même en ayant reçu l'avis par voie postale.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendements CD18 et CD19 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). De même que les bornes de recharge n'indiquent pas le prix du kilowattheure, les portiques n'affichent pas le coût du péage. L'amendement CD18 vise donc à renforcer l'ensemble de la signalétique concernant le péage à flux libre, notamment sur les portiques.

Je vous remercie pour les chiffres que vous nous avez communiqués, madame la rapporteure, mais nous avons besoin d'informations plus précises sur le fonctionnement en flux libre – c'est l'objet de l'amendement CD19. Certes, un courrier pédagogique est envoyé mais à défaut d'une réponse, l'amende est infligée. En outre, il n'est envoyé qu'une fois : vous êtes ensuite réputé être informé. J'ai moi-même été attrapé à plusieurs reprises et, si le service commercial des sociétés concessionnaires a toujours été parfait, il peut être stressant de recevoir de telles majorations. D'où ma demande de rapport.

Ces deux amendements complètent le CD80. Nous aurions aussi pu proposer la mise en place d'un dispositif permettant le paiement physique à la première aire autoroutière suivant le tronçon en télépéage. Actuellement, il n'est pas possible en effet de payer juste après le passage du portique et, une fois rentré chez soi, on peut oublier. Il faut que les sociétés concessionnaires proposent davantage de modalités de paiement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les progrès réalisés depuis 2022 ont été obtenus sans nouvelle obligation légale. L'information des usagers relève du cahier des charges des concessions et de l'action des exploitants, que la généralisation du flux libre conduit déjà à intensifier. C'est une nouvelle manière pour les concessionnaires de prélever le péage. Je vous demande donc de bien vouloir retirer l'amendement CD18 ; à défaut, j'y serai défavorable.

Par principe, je suis également opposée à toute demande de rapport ; mon avis sur l'amendement CD19 sera donc le même.

M. Timothée Houssin (RN). Les péages en flux libre ont vocation à remplacer des barrières qui couvraient parfois jusqu'à une dizaine de voies. Il suffirait d'en conserver une ou deux pour permettre aux utilisateurs occasionnels de payer par carte, et de laisser les autres en flux libre pour les poids lourds et usagers réguliers.

La commission ***adopte*** *successivement les amendements.*

Amendement CD230 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement propose d'appliquer un principe de bon sens : lorsque des entreprises de transport routier se sont enrichies en contournant le droit social, le produit des sanctions doit servir à financer l'intérêt général.

Certaines entreprises construisent leur compétitivité sur le non-respect des temps de travail, de conduite et de repos, sur le travail dissimulé ou sur le détachement frauduleux. Ces pratiques mettent en danger les salariés, créent une concurrence déloyale pour les entreprises respectueuses des règles et fragilisent tout le secteur.

Nous proposons donc que le produit des amendes prononcées contre les entreprises récidivistes soit affecté à un fonds territorial géré par les autorités organisatrices de la mobilité, afin de développer les transports publics dans les territoires où ces infractions ont été constatées, d'y améliorer l'accessibilité des réseaux et d'y favoriser le report modal vers des mobilités décarbonées.

La logique est simple : celles et ceux qui portent atteinte aux droits des travailleurs doivent contribuer à réparer les conséquences de leurs pratiques en finançant des transports publics plus accessibles, plus durables et plus justes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le dispositif que vous proposez est étranger à l'objet du texte et aux compétences des AOM. Il mêle deux logiques distinctes : l'organisation des mobilités et l'affectation du produit des amendes. Votre proposition est juridiquement fragile et serait difficilement opérante car, par principe, le produit des amendes pénales constitue une recette du budget de l'État : en affecter une fraction à un fonds local relève d'une dérogation que seule la loi de finances peut organiser. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD43 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement tend à demander un rapport détaillant les modalités et le calendrier de déploiement de la modulation des péages en fonction de la classe des émissions de dioxyde de carbone, notamment pour les poids lourds, ainsi que de l'instauration de redevances pour coûts externes liées à la pollution atmosphérique due au trafic. Ce rapport permettrait d'éclairer la transposition de la directive européenne « eurovignette » et de détailler le modèle de gestion des infrastructures ayant vocation à prendre le relais des contrats actuels de concession.

*Contre l'avis de la rapporteure, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD95 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Certains amendements étant déclarés irrecevables au titre de l'article 40, nous sommes obligés d'en passer par des demandes de rapport. Celui que nous demandons ici porterait sur la création d'un Epic (établissement public industriel et commercial) routier qui assurerait une gestion publique des routes nationales et des autoroutes au terme de leur concession. Rappelons que les actionnaires des concessionnaires privés auront touché 40 milliards d'euros de dividendes. Il est important de commencer à préparer le retour à une gestion publique de ces infrastructures stratégiques.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'avenir des concessions autoroutières n'entre pas dans le champ du projet de loi-cadre. Aux termes de l'article 1er, leurs recettes reviennent intégralement au financement des infrastructures. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD227 de M. Bérenger Cernon

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Nous demandons l'augmentation des moyens des Dreal (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Il est bien beau de créer des dispositifs de contrôle et de sanction mais sans moyens humains, ça ne sert à rien. Or, depuis plusieurs années, les effectifs des Dreal sont en baisse.

Si nous voulons qu'elles veillent au respect du temps de conduite et de repos et des règles de cabotage, qu'elles luttent contre le travail illégal et qu'elles veillent à la sécurité des véhicules, il faut leur donner davantage de moyens.

Dans le cadre de sa surveillance des centres de contrôle technique des véhicules en Eure-et-Loir, la Dreal Centre-Val de Loire a adressé quatorze avertissements en 2025 et suspendu des agréments : si les moyens des Dreal

continuent de diminuer, on risque de voir des centres de contrôle technique laisser repartir des véhicules présentant des défaillances mécaniques.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement.*

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4 : *Report de deux ans de l'échéance d'application de la « règle d'or » de SNCF Réseau*

Amendement CD195 de M. Christophe Proença

M. Gérard Leseul (SOC). Afin de renforcer la transparence sur l'état et la performance du réseau ferroviaire, cet amendement tend à imposer à SNCF Réseau la publication annuelle d'un rapport présentant, pour chaque ligne et chaque mode de transport, les données relatives à l'état des infrastructures ainsi que les principaux résultats économiques et d'exploitation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'état du réseau et la situation économique de SNCF Réseau sont déjà documentés et rendus publics chaque année par plusieurs canaux : le rapport financier annuel de l'entreprise, le document de référence du réseau et les avis annuels de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur le budget de l'entreprise et la mise en œuvre du contrat de performance – avis dont la qualité d'analyse, par ligne et par poste, est attestée.

L'objet du rapport que vous prévoyez excède le périmètre des compétences de SNCF Réseau, qui est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire : elle n'exploite pas de services, ne détient pas les comptes des entreprises ferroviaires circulant sur le réseau pour s'assurer de leur rentabilité économique et ne dispose d'aucune compétence sur les autres modes de transport.

Le levier réel contre les fermetures de lignes n'est pas un rapport mais le financement et la programmation des investissements. Votre crainte que des décisions de déclassement soient prises sans information suffisante trouve sa réponse dans la sécurisation de la trajectoire des investissements de régénération. C'est précisément l'objet de ce projet de loi-cadre et du nouveau contrat de performance pour les années 2024 à 2033 entre l'État et SNCF Réseau, qui porte l'enveloppe consacrée à la régénération et à la modernisation à 4,5 milliards d'euros par an.

Enfin, j'ai déposé à l'article 1er un amendement visant à demander la reddition des comptes de l'Afit France (Agence de financement des infrastructures de transport de France), afin de suivre l'avancée des investissements prévus dans le cadre des lois de programmation.

Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD103 de M. Stéphane Delautrette

M. Fabrice Roussel (SOC). L'amendement impose à SNCF Réseau de livrer une liste précise des lignes dont la fermeture est envisagée dans les cinq ans, ainsi qu'une estimation des coûts et de la durée des travaux générés par ces fermetures, afin de permettre aux usagers et aux pouvoirs publics d'anticiper les difficultés afférentes et d'agir au mieux pour prévenir toute fermeture soudaine.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'état du réseau, ligne par ligne, fait déjà l'objet d'audits réguliers de SNCF Réseau et d'avis de l'ART. La situation des petites lignes est déjà documentée de manière contradictoire avec les régions dans le cadre des contrats de plan État-région.

Par ailleurs, SNCF Réseau ne saurait arrêter seule un calendrier prévisionnel de fermeture de lignes.

Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Après l'article 4

Amendement CD22 de Mme Chantal Jourdan

Mme Chantal Jourdan (SOC). Cet amendement tend à compléter le contenu du contrat de performance du gestionnaire d'infrastructures ferroviaires, s'agissant notamment de sa compatibilité avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et du respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports.

Il en prévoit également une évaluation par SNCF Réseau et l'Autorité de régulation des transports. Il renforce le rôle du Parlement qui, actuellement, est seulement informé de la publication du contrat.

Il est aussi proposé que l'avis de l'ART comprenne des indicateurs évaluant la compatibilité entre les engagements financiers du contrat de performance et le niveau d'investissements requis pour éviter la dégradation du réseau, et que les recommandations qu'elle adresse au gouvernement lors de l'élaboration du contrat y soient jointes.

Cet amendement est complémentaire de certains articles d'une proposition de loi déposée le 11 janvier 2022 par M. Philippe Tabarot, alors sénateur, qui visait à mieux intégrer dans le contrat de performance les objectifs de développement du fret ferroviaire, en particulier le doublement de sa part modale.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement est largement satisfait par le droit en vigueur. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit notamment que l'ART formule « toute recommandation qu'elle juge utile » préalablement à l'élaboration du contrat ou à son actualisation, et qu'elle émet « un avis motivé sur l'ensemble des composantes du contrat ». Les ajouts qui ne seraient pas déjà satisfaits sont redondants avec d'autres dispositifs.

Le contrat de performance de SNCF Réseau ne peut être le vecteur de l'objectif de doublement du fret, qui dépasse très largement la compétence du seul gestionnaire d'infrastructures. D'autres articles du texte traduisent notre volonté d'améliorer la régénération et la modernisation du réseau, tant pour le transport de voyageurs que pour le fret.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Je maintiens mon amendement car je ne crois pas que les dispositions permettant au Parlement de donner son avis soient satisfaites.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD205 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Pour des millions de Français dans les zones rurales et périurbaines, les lignes de desserte fine sont le dernier lien ferroviaire, le seul moyen d'accéder à l'emploi, aux études, aux soins ou aux services publics.

Si SNCF Réseau communique déjà sur l'état du réseau, l'information reste globale et agrégée. Or avec des moyennes, ce qui se passe sur une ligne donnée devient invisible : une ligne qui se dégrade, dont les trains sont supprimés ou sur laquelle la vitesse est ralentie, peut sombrer en silence tant qu'aucun suivi ne lui est spécifiquement consacré.

Les faits sont pourtant connus : selon l'Autorité de régulation des transports, la dégradation de la qualité de service frappe en priorité les lignes où la circulation est la plus faible, et les suppressions de train pour des causes imputables au gestionnaire d'infrastructure ont augmenté de 38 % en une seule année.

L'amendement tend à créer des indicateurs relatifs au maintien et à la régularité des lignes ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de service, rendus publics chaque année. Il impose également de rendre compte au Parlement en cas de non-respect de ces indicateurs deux années consécutives.

Ce qui n'est pas mesuré finit toujours par être abandonné : l'amendement garantit que ces lignes ne disparaîtront plus dans le silence des chiffres.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le mécanisme sanctionnerait SNCF Réseau pour une dégradation qui tient avant tout à un déficit de financement, lequel est décidé conjointement par l'État et les régions.

En outre, le contrat de performance national entre l'État et SNCF Réseau n'est pas le bon support pour présenter une redevabilité ligne à ligne ; celle-ci existe déjà dans les contrats de plan État-région.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD206 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Pas moins de 14 967 trains ont été totalement supprimés en 2025 pour des causes imputables à SNCF Réseau, pourtant maîtrisables. C'est 38 % de plus qu'en 2024.

Nous connaissons ce chiffre uniquement parce que l'Autorité de régulation des transports le publie une fois par an. Mais derrière cette moyenne nationale agrégée, que se passe-t-il sur la ligne de votre circonscription ? Vous l'ignorez, les électeurs et les autorités organisatrices qui financent ces services aussi – et c'est inacceptable.

Cet amendement tend à imposer à SNCF Réseau la publication, en données ouvertes, d'un tableau de bord trimestriel du nombre de trains supprimés, par ligne et par cause, qui serait transmis à l'Autorité de régulation des transports, aux régions et aux commissions parlementaires compétentes.

Ces données existent déjà dans les systèmes de SNCF Réseau : les publier ne coûte presque rien. L'Autorité de régulation elle-même recommande d'affiner ce suivi. La transparence est le premier outil de contrôle démocratique : sans information précise, l'élu ne contrôle rien et l'usager subit tout. Rendons ces chiffres publics, ligne par ligne.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ces données sont déjà publiées, avec une granularité plus fine et à une fréquence plus élevée que ce qui est proposé. SNCF Voyageurs diffuse d'ores et déjà en *open data*, sur son portail ressources.data.sncf.com, des jeux mensuels de données relatives à la régularité, liaison par liaison, qui distinguent le nombre de circulations programmées.

La transparence est en outre garantie par une autorité dédiée, l'Autorité de la qualité des services dans les transports, rattachée au ministère chargé des transports.

Enfin, le nombre de trains supprimés et le taux de ponctualité sont d'abord des données relatives aux services, donc aux entreprises ferroviaires exploitantes. Vous voulez faire peser l'obligation sur SNCF Réseau uniquement, mais le gestionnaire d'infrastructure ne peut pas tout ; il y a une confusion de périmètre.

Avis défavorable.

M. Matthieu Marchio (RN). C'est l'ART elle-même qui a formulé cette recommandation dans son dernier rapport.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Article 5 : *Montages financiers nécessaires aux investissements dans le réseau ferré national*

Amendements de suppression CD23 de M. Peio Dufau et CD237 de M. Bérenger Cernon

M. Peio Dufau (SOC). L'article 5 autorise la création de partenariats public-privé pour la modernisation du réseau ferroviaire.

Le tronçon entre Tours et Bordeaux illustre pourtant le pire de ce système : alors que les péages sur les LGV coûtent déjà deux à trois fois plus cher en France qu'ailleurs en Europe, celui qu'exige l'entreprise privée Lisea, qui exploite la ligne sud Europe Atlantique, est lui-même deux fois et demie à trois fois supérieur à celui des autres. C'est un tel gouffre pour la SNCF qu'elle se cantonne aux circulations auxquelles elle est tenue.

Au bout du compte, les travaux menés l'an dernier dans le cadre d'Ambition France transports l'ont montré, le partenariat public-privé profite toujours au privé au détriment des acteurs publics. C'est exactement ce qu'il ne faut pas faire : les usagers comme les pouvoirs publics y perdront.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Le ministre nous a expliqué tout à l'heure que les PPP étaient une grande réussite dans le domaine ferroviaire. Il n'y a pourtant qu'à prendre l'exemple de Lisea pour constater que ce n'est pas le cas : les prix sont bien plus élevés, la SNCF a été contrainte de faire circuler des trains et la garantie de rentabilité s'élève à 3 % par an – bref, c'est un gouffre financier.

Plutôt que d'engager un investissement public à la hauteur des besoins, vous cherchez, dans l'article 5, à faire entrer des capitaux privés dans le financement de notre réseau ferré. Vous êtes malins car vous n'appelez pas l'opération un PPP, afin de ne pas effrayer le public, et vous la présentez comme un outil technique alors qu'il s'agit d'un montage financier contournant, sans la remettre en cause, l'absurde règle d'or de SNCF Réseau qui bride l'investissement ferroviaire.

Vous autorisez également l'apport en jouissance de biens qui appartiennent au domaine public à des filiales associant des investisseurs privés. Il s'agit d'une nouvelle étape dans l'affaiblissement de la maîtrise publique de notre réseau. Nous le répétons, le rail n'est pas un actif financier mais un bien commun et un service public stratégique, qui doit être financé par la puissance publique en fonction des besoins des usagers et des territoires et non des attentes de rentabilité d'investisseurs privés. Plutôt que d'inventer des artifices comptables et de multiplier les montages de privatisation, donnons à SNCF Réseau les moyens publics de moderniser le réseau. Voilà pourquoi nous demandons la suppression de l'article.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La conférence Ambition France transports a abordé la question du recours à des partenaires privés pour assurer le financement des investissements nécessaire à la modernisation du réseau. L'objectif est d'attirer les investissements dans des domaines très précis comme la mise en place du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) tout en disposant d'un outil technique, de nature financière, qui permette de conserver la maîtrise d'ouvrage. Dans le cas présent, le financement se fait presque totalement sur fonds propres et SNCF Réseau reste le maître d'ouvrage.

Nous proposons ce dispositif justement pour éviter de recourir à un partenariat public-privé. L'objectif est l'augmentation de la capacité d'investissement dans la modernisation du réseau ferroviaire, celle-ci étant nécessaire pour faire circuler plus de trains sur les voies. Nous avons besoin d'un choc d'investissement. Je vous demande d'examiner ce dispositif avec une grande attention, car nous avons pris beaucoup de retard dans le chantier de la modernisation – vous ne me contredirez pas sur ce point.

En outre, l'argument sur l'absence de garanties est largement infondé. L'apport en jouissance est plafonné à soixante-dix ans et peut être révoqué par SNCF Réseau.

Je vous invite à conserver l'article 5 et à repousser les amendements de suppression.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Quel que soit le sujet, on nous ressort toujours les mêmes recettes défectueuses, appuyées sur les mêmes arguments. On nous dit que le retard est important, mais à qui et à quoi est-il dû ? Le réseau ferré national constitue un bien commun et stratégique, surtout dans un contexte de changement climatique bien avancé. Or le dessein des investisseurs privés n'est pas l'intérêt général.

Alors que nous sortons tout juste d'un épisode caniculaire inédit, ce n'est pas le moment de mettre notre avenir entre les mains du secteur privé. Nous savons ce que donne une telle politique. L'offre de TGV est déjà en baisse et il y a fort à parier que le mouvement s'accentuera si nous confions notre avenir ferroviaire au privé. En revanche, les prix, eux, sont en hausse – UFC-Que choisir affirme que le prix moyen du kilomètre des trains InOui, Lyria et Eurostar a augmenté de 25 % au cours des six dernières années – et vont continuer d'exploser.

Peut-être que notre retard est dû à un manque de ressources mais cela fait des années que l'on vous demande de taxer les riches, par exemple au travers d'une taxe Zucman, et les entreprises polluantes. Le président Chirac a instauré en 2004 une journée de solidarité, assimilable à un racket social, mais à quoi a servi l'argent dégagé ? Il devait financer des mesures de lutte contre le réchauffement climatique et de protection des personnes les plus vulnérables. Où sont les 47 milliards à 57 milliards d'euros provenant de cette journée de solidarité ? N'auraient-ils pas pu être utilisés pour moderniser le système ferroviaire, par exemple ?

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Madame la rapporteure, je ne comprends pas vos arguments. Nous éprouvons des difficultés à créer de nouvelles lignes dans le cadre des PPP ; or vous ne parlez que de modernisation, laquelle ne rapportera strictement rien. Ce sera très compliqué de trouver des investisseurs, lesquels demanderont une certaine rentabilité. En outre, vous exigez que SNCF Réseau dispose d'un flux de trésorerie de 500 millions d'euros alors qu'elle éprouve toutes les peines du monde à atteindre 30 millions. L'équation est tout simplement impossible.

Vous expliquez que SNCF Réseau doit suivre la règle d'or et éviter tout endettement et vous pensez que les investisseurs privés vont résoudre tous les problèmes. En réalité, ils serviront simplement à contourner la règle d'or. Au bout du compte, c'est SNCF Réseau qui supportera le fardeau financier de ce montage. Vous créez les mêmes problèmes que ceux rencontrés il y a quelques années.

M. Nicolas Tryzna (DR). L'article 5 est l'un des plus importants du texte. Il ouvre la possibilité de bénéficier d'un apport capitalistique. Je ne vois pas ce que la journée de solidarité instaurée par le gouvernement Raffarin a à voir avec le sujet. Pour certains, la solution est de toujours augmenter les impôts, mais un autre chemin consiste à chercher d'autres apports d'argent. La formule retenue par le texte, intelligente et nouvelle, ne présente pas les limites que vous avez pointées concernant les PPP. Les critiques adressées au dispositif sont regrettables, mais les différences d'approche s'exprimeront continuellement dans l'année qui vient.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous souhaitez tout nationaliser pour que la SNCF retrouve son monopole dans le domaine du ferroviaire. Des PPP ont déjà financé certains projets de développement mais il est apparu que le régime du partenariat public-privé pouvait faire perdre la maîtrise d'ouvrage, ce qui posait problème à SNCF Réseau. Voilà pourquoi nous privilégions la solution de recourir à des filiales en quasi fonds propres. Nous élaborons un cadre juridique sécurisé destiné à trouver de l'argent ailleurs que dans la poche des Français. Les investisseurs intéressés seront en effet rémunérés mais la modernisation s'accélérera, les montants financiers publics actuellement mobilisables étant trop contraints.

Le dispositif est équilibré, car il ne donne pas tout au privé. Les fonds mobilisés viendront financer des objets très précis de modernisation qui permettront dans un même temps d'augmenter les recettes des péages ferroviaires. Cette orientation ne peut évidemment pas être retenue pour la régénération mais, pour la modernisation, l'intérêt de capter des fonds privés étant alors évident. L'avis est défavorable sur les amendements.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Le dispositif revient à demander un prêt. Celui-ci engendre le paiement d'intérêts, qui, dans le système que vous défendez, se nomment dividendes. Dans tous les cas, il faudra payer et ce sont les usagers du train qui le feront. Les surcoûts occasionnés par l'investissement dans l'ERTMS pèseront sur les péages et se retrouveront dans le prix du billet de train. L'idéal serait

de privilégier l'argent public, afin de ne pas faire grossir le montant des péages et celui des billets.

Il convient de mieux cadrer le dispositif proposé. Nous ignorons le type de rémunération proposé au financement privé, de même que les lignes pour lesquelles vous voulez hâter le développement de l'ERTMS. Ces lignes sont-elles réellement saturées ? Peut-on espérer une hausse significative du transit, laquelle générerait des recettes à même de financer la modernisation ? Je ne vois pas pourquoi nous nous précipiterions vers ce nouveau dispositif au lieu de privilégier les instruments existants, prêts ou apports d'argent public. J'ai déjà proposé des pistes pour lever des financements.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'objectif n'est pas d'augmenter fortement les péages ferroviaires, puisque la conférence Ambition France transports a établi le constat qu'ils étaient déjà très élevés. Il faut privilégier des dispositifs de modernisation, comme l'ERTMS, qui harmonisera la signalisation et aboutira à une augmentation du trafic sur les voies de 15 % à 20 %, ou la commande centralisée. Cette politique d'augmentation de l'offre stimulera non le montant des péages mais le revenu tiré de ceux-ci. Vous qui êtes en faveur du ferroviaire, vous devriez soutenir un dispositif visant à lever de l'argent. Certes, le capital sera rémunéré mais l'offre de services ferroviaires sera démultipliée. Je maintiens mon avis défavorable : la suppression de l'article laisserait le PPP comme seule option disponible, faisant perdre à SNCF Réseau sa maîtrise d'ouvrage.

M. Nicolas Tryzna (DR). L'objectif est de développer le ferroviaire pour que davantage de personnes choisissent ce moyen de transport. Si les sociétés sont bénéficiaires et distribuent des dividendes, c'est que plus de gens auront utilisé le train. L'option consistant à augmenter les péages pour pallier le manque d'argent n'est pas viable, car la hausse se répercutera sur le prix des billets et fera baisser la fréquentation des trains. Il faut créer un cercle vertueux afin d'améliorer le fonctionnement du système ferroviaire, trouver des apports financiers à court terme et stimuler l'usage du train. Tant que le billet Paris-Bordeaux sera à 230 euros, il sera difficile de remplir les trains. Il faut que le prix des billets diminue.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Une dette grise pèse sur nos infrastructures, car nous nous sommes un peu perdus dans des investissements sur les projets de développement du réseau qui ont abouti à délaisser la régénération des infrastructures. Ce projet de loi-cadre vise à favoriser la régénération, grâce à la mobilisation de tous les moyens de financement possibles. Il y a le fonds de concours versé par le groupe SNCF, et des recettes nouvelles inscrites dans le PLF. Toutes les options doivent être ouvertes pour trouver des financements, notamment celle de l'article 5.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Pourquoi se passer d'un outil de financement pertinent, qui offrirait à l'État un effet de levier et qui stimulerait les investissements ? Je ne vois aucune raison de renoncer à ce mécanisme, qui ne

pèsera pas sur les clauses de remboursement de la dette de la SNCF et ne plombera donc pas les ratios de la société.

Les PPP peuvent être utiles quand ils sont encadrés et que le cahier des charges de l'État est précis, mais il est opportun d'actionner un nouvel outil face au mur d'investissements qui se dresse devant nous. Le groupe Ensemble pour la République s'opposera aux amendements de suppression de l'article.

M. Peio Dufau (SOC). Nous sommes tous d'accord pour reconnaître le besoin d'investissements mais quand Mme la rapporteure dit que nous nous sommes perdus, elle nous propose une voie qui va nous perdre davantage. Le gouvernement vient de mettre 20 milliards d'argent public sur la table pour le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest, lequel ne répond pas aux besoins des habitants des territoires concernés. Or cette enveloppe – qui n'est pas un PPP – pourrait financer quinze Serm, et elle prouve qu'il est possible de trouver de l'argent. L'important est de se poser les bonnes questions.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement CD639 rédactionnel de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD24 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). Élaboré avec la Fédération générale des transports et de l'environnement (FGTE) de la CFDT, il vise à ajouter les mots « en matière de signalisation interopérable » à la fin de la première phrase de l'alinéa 2. L'objectif est d'accorder les termes de l'article avec l'exposé des motifs du projet de loi-cadre, lequel indique que le champ de pertinence de ce montage concerne exclusivement le financement du déploiement du système ERTMS. En l'absence d'une telle précision, le même type de montage pourrait être utilisé dans une autre opération de modernisation du réseau : le champ d'application de l'article serait alors très large.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La rédaction actuelle de l'article évite le risque d'un champ d'application trop large. Ainsi, l'emploi de la filiale n'est pas discrétionnaire : il suppose l'autorisation préalable de l'État, il s'inscrit dans un cadre de quasi-régie – *in house* – sous contrôle majoritaire de SNCF Réseau et il revêt un caractère subsidiaire, c'est-à-dire qu'il n'a vocation à être mobilisé qu'en cas de défaut de financement public suffisant.

La restriction que vous suggérez priverait le dispositif de la souplesse qui fait tout son intérêt. L'ERTMS est bien le premier cas d'usage identifié de la filiale de financement mais il n'en est pas, par construction, le seul justifiable. Je souhaite maintenir la souplesse du dispositif et la liberté d'identifier des objets qui pourraient bénéficier d'un financement sur quasi-fonds propres. L'avis est défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements CD25 de M. Gérard Leseul et CD160 de Mme Constance de Pélichy (discussion commune)

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD25 vise à protéger les montages de toute contrainte relevant d'une législation nationale portant un principe d'extraterritorialité, notamment la législation américaine qui, surtout dans le domaine financier, prévaut sur nos propres organisations. Il s'agit d'une disposition de prudence, destinée à garantir notre souveraineté : il convient de l'adopter quand on connaît l'appétence des fonds de pension nord-américains pour ce type de montages.

Par souci de transparence, je précise que nous avons travaillé cet amendement avec la CFDT.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Lorsqu'il y a un apport en jouissance de biens immobiliers, il y a lieu d'informer les régions avant la délivrance de l'autorisation de l'État et non après, afin qu'elles puissent apprécier les conséquences de l'opération sur l'exploitation du réseau ferré national dans leurs ressorts et mieux s'adapter.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La préoccupation des auteurs de ces amendements est en partie prise en charge, pour les partenaires extérieurs à l'Union européenne, grâce au contrôle des investissements étrangers en France. Une filiale chargée d'exécuter et de financer la modernisation du réseau ferré national relève, selon toute vraisemblance, des activités sensibles dont la liste couvre les infrastructures critiques et les réseaux de transport. Or l'entrée d'un partenaire étranger non européen, tel qu'un fonds de pension nord-américain, à hauteur de 49 % des droits de vote d'une entité de droit français, franchit très largement le seuil déclenchant l'autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. Le dispositif que vous proposez subordonne des partenaires relevant du droit d'un autre État membre à des garanties tenant aux législations nationales auxquelles ils sont soumis et à leur domiciliation, ce qui pose un risque en matière de respect du droit de l'Union, alors que le risque visé concerne les partenaires extérieurs à l'UE. Avis défavorable aux deux amendements.

La commission ***adopte*** *l'amendement CD25.*

En conséquence, l'amendement CD160 ***tombe****.*

2. Réunion du lundi 29 juin 2026, soir

Article 5 (suite) : *Montages financiers nécessaires aux investissements dans le réseau ferré national*

Amendement CD238 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'argent va donc maintenant couler à flots… mais je n'ai toujours pas compris comment SNCF Réseau allait faire

500 millions de bénéfices et comment les investisseurs privés allaient arriver à foison sans s'en mettre plein les poches et sans que le prix des billets augmente.

L'article 5 permet de créer des filiales pour valoriser le patrimoine immobilier de SNCF Réseau. Cette valorisation ne doit jamais se faire au détriment du service public ferroviaire. Nous voulons donc inscrire dans la loi une garantie claire : lorsqu'une gare est concernée par ces opérations, les usagers ne doivent pas voir leurs conditions d'accès se dégrader – pas de réduction des horaires d'ouverture ni de restriction de l'accès au service ferroviaire.

L'amendement ne demande pas le maintien d'une présence humaine permanente – que vous auriez considéré comme une charge – et ne remet pas en cause les projets immobiliers, mais fixe simplement une ligne rouge : la logique patrimoniale ne doit pas prendre le pas sur la mission de service public. Nos gares ne sont pas de simples actifs immobiliers, mais des portes d'entrée vers le droit à la mobilité, l'emploi, les études et les services publics. Garantir leur accessibilité, c'est protéger les voyageurs et c'est le minimum que nous devons à celles et ceux qui utilisent le train au quotidien.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La structure même du dispositif rend sans objet le risque que l'amendement vise à prévenir. La filiale est en effet un véhicule de financement, non un exploitant de gare ou d'une mission de service public. L'apport en jouissance prévu à l'article 5 a une finalité financière – permettre la mobilisation de quasi-fonds propres – et non pas opérationnelle. La loi prévoit expressément que, lorsque les biens apportés relèvent du domaine public, l'apport ne peut être réalisé qu'à condition qu'un contrat d'exploitation en attribue l'exploitation à SNCF Réseau dès la réalisation de l'apport et lui permette d'exercer ses missions. SNCF Réseau peut en outre mettre fin pour motif d'intérêt général au droit de jouissance de la filiale. Cette dernière n'a donc aucun pouvoir de gestion sur les biens, *a fortiori* aucun pouvoir de décider des horaires d'ouverture et des conditions d'accès aux gares. Avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD644 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD312 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Dans un prêt, la rémunération, ce sont les intérêts ; ici, le capital apporté dans les filiales est rémunéré par des dividendes. Toutefois, les conditions qui seront proposées aux actionnaires qui entreront dans les filiales de SNCF Réseau n'ont pas été précisées. L'amendement tend donc à fixer quelques principes en précisant que la rémunération des actionnaires sera proportionnée aux investissements réalisés et aux risques assumés, et que le coût final pour SNCF Réseau sera comparable à celui qu'aurait eu un prêt pour mobiliser la même somme d'argent.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous tentez de démontrer qu'un recours à l'emprunt serait préférable, ce qui impliquerait de déroger à la règle d'or qui encadre la dette de SNCF Réseau. Le montage proposé permet d'aller chercher des fonds privés, qui doivent être rémunérés selon un modèle économique à définir, et dont la mobilisation permet de faire face à la pénurie de financement public mobilisable. Nous allons en effet avoir besoin de ces financements.

L'intérêt de la filiale à quasi-fonds propres ne tient pas à ce qu'elle serait moins chère qu'un emprunt direct, puisqu'elle l'est nécessairement plus. Le rendement attendu par l'investisseur privé est estimé par le groupe SNCF à 200 à 250 points de base au-dessus du coût de la dette senior de SNCF Réseau.

J'émets donc un avis défavorable. L'objectif de cet article est d'aller chercher des fonds auprès de partenaires privés pour financer des objets déterminés, dont la modernisation du réseau ferroviaire, afin d'obtenir un choc d'investissement en conservant, je le répète, toutes les garanties de la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Vous venez de nous dire que ces filiales allaient coûter plus cher qu'un emprunt, ce qui est inquiétant du point de vue de la bonne gestion. S'il est vraiment plus cher pour le réseau de faire appel à ce mode de financement, mieux vaudrait recourir à de l'argent public, emprunté à moindre taux, comme le font tous les grands pays voisins, où le péage est bien inférieur parce qu'ils ont le courage politique de consacrer de l'argent public à leur réseau sans en faire constamment reposer le financement sur de l'emprunt ou sur des financements privés.

Au-delà de la règle d'or, plus le taux d'emprunt de SNCF Réseau augmente, plus il est vraisemblable que les conditions auxquelles on lui prête seront défavorables, et on peut tout à fait comparer à ces conditions d'emprunt les bénéfices qu'on serait prêt à octroyer aux actionnaires des filiales. Il me semble conforme à l'éthique d'éviter de perdre plus d'argent avec ce mode de financement qu'avec un emprunt classique. Dans le cas contraire, recourons à l'emprunt classique au niveau du budget général, avec un investissement public de l'État dans son réseau, comme cela se fait chez tous nos voisins.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Il vous paraît donc éthique de faire peser encore plus de dettes sur les épaules de nos petits-enfants ? Je ne comprends pas ce raisonnement. Dans toute entreprise, lorsqu'on ne peut plus se financer avec de la dette, on doit le faire sur des fonds propres : cela permet de la croissance et de nouveaux projets. Recourir à la dette publique, qui dépasse déjà ce que nos petits-enfants, et peut-être nos arrière-petits-enfants, pourront rembourser, ne me paraît pas être une solution très pertinente.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il n'y a pas lieu de nous donner des leçons de bonne gestion financière, car la dette s'est énormément accrue depuis neuf ans. Lorsque nous proposons des dépenses, nous proposons, en face, des recettes,

comme je l'ai fait en fin d'après-midi en proposant, par exemple, que les gestionnaires de réseau puissent déployer une contribution kilométrique poids lourds, mesure que vous n'avez pas adoptée. C'est également ainsi que nous procédons dans le cadre du PLF (projet de loi de finances). Si vous ne voulez pas des recettes que nous proposons, vous ne pouvez pas nous reprocher de proposer des dépenses. Il n'y a pas là de problème de cohérence.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il faut distinguer deux aspects. Nous voulons concentrer l'argent public là où personne ne voudra jamais aller, c'est-à-dire dans l'entretien et la régénération du réseau. Nous avons, en revanche, identifié la possibilité de mobiliser des fonds privés s'agissant de la modernisation : en investissant dans la modernisation, on accroît la capacité du réseau, le nombre de trains en circulation, ce qui permet d'augmenter les recettes des péages sans augmenter leur prix. Il est donc sage de diversifier les moyens d'investissement en mobilisant tous les fonds qui peuvent l'être pour accélérer le financement de la régénération et de la modernisation du réseau. La dette grise qui a été accumulée ne concerne pas la modernisation mais si nous n'investissons pas dans celle-ci, nous continuerons à reculer.

D'un côté, donc, la régénération, financée par de la dette publique ; de l'autre, la modernisation, pour laquelle des investisseurs privés manifestent un intérêt – moyennant, en effet, une rémunération qu'il faudra prendre en compte –, avec l'objectif que l'ouverture à la concurrence et la capacité à offrir plus de services augmentent les recettes de SNCF Réseau afin de financer ces investissements.

Nous n'avons donc pas la même vision de la manière d'assurer la croissance dans ce domaine, alors que nous avons tous identifié, pour le ferroviaire, une capacité d'accroissement du nombre de voyageurs et d'extension du marché.

Il faut faire ces investissements dans des délais très courts, sous peine de devoir attendre les prochains exercices budgétaires où nous aurons de l'argent, ce qui ne sera pas pour les années à venir. Laissons-nous donc cette possibilité de moderniser le réseau par la mobilisation de fonds privés sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD63 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Cet amendement vise à limiter l'indemnisation due à la filiale en cas de fin anticipée pour motif d'intérêt général à la part non amortie des investissements, hors rémunération des partenaires. Il s'agit notamment d'éviter de devoir indemniser le rendement attendu par les partenaires externes, ce qui pourrait rendre excessivement coûteuse, voire impossible, la reprise pour motif d'intérêt général.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement vise à prévenir le risque réel que la reprise pour motif d'intérêt général soit rendue dissuasive, voire

prohibitive, par une indemnisation trop large. Il protège ainsi la capacité de SNCF Réseau à reprendre l'infrastructure pour motif d'intérêt général. Nous avons besoin de souplesse à cet égard et il s'agit là d'une garantie pour la puissance publique. Sagesse.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je suis favorable à cet excellent amendement.

Par ailleurs, madame la rapporteure, je ne dis pas qu'il ne faut pas investir dans la régénération, mais qu'il faut lever plus de moyens, et non pas choisir, à niveau égal de moyens, entre l'ERTMS (système européen de gestion du trafic ferroviaire) sur certains axes et la régénération et la modernisation sur des axes existants. C'est la raison pour laquelle je vous ai proposé de nouvelles recettes : je n'oppose donc pas les deux. Si vous disposez, à propos des lignes où la mise à niveau ERTMS est envisagée, d'études montrant qu'il existe vraiment un potentiel de voyageurs assurant une augmentation des recettes suffisante, sans augmentation des péages, pour amortir le coût – sur je ne sais combien d'années –, je suis preneur.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD645 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD207 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'article 5 permet à SNCF Réseau de créer une filiale et de lui apporter, pour des durées pouvant aller jusqu'à soixante-dix ans, c'est-à-dire deux générations, des biens immobiliers du domaine public ferroviaire. Or, selon le texte, les régions, qui sont les autorités organisatrices de la mobilité sur leur territoire et qui financent une large part des trains du quotidien, seront informées une fois que l'apport aura été réalisé, lorsque tout sera ainsi joué. Informer après le fait accompli, ce n'est pas consulter, mais notifier, et ce n'est pas respecter une collectivité.

Cet amendement vise à corriger cela très simplement : lorsque l'apport concerne des biens directement utiles à l'exploitation du réseau sur le territoire d'une région, celle-ci en est informée en amont et peut formuler ses observations dans un délai d'un mois. Ce n'est pas un veto ni un blocage, mais le minimum de respect dû à nos territoires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je le répète, l'apport en jouissance a une finalité financière et non opérationnelle. La loi garantit que SNCF Réseau conserve, dès la réalisation de l'apport, l'exploitation des biens et l'exercice de ses missions au moyen d'un contrat d'exploitation. L'opération est donc neutre pour l'organisation des transports régionaux. Elle ne change ni les horaires, ni la consistance du réseau, ni les conditions des services conventionnés. La consultation préalable des régions est donc sans objet réel.

L'information des régions, introduite par le Sénat, est justifiée par le fait que certaines lignes servent à la fois aux circulations à grande vitesse et aux circulations régionales. Le choix d'une information après réalisation est cohérent avec la nature financière de l'opération et avec le fait que l'apport ne modifie pas l'exploitation.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD156 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Il vise à remplacer l'information *a posteriori* des régions concernées par l'apport en jouissance de biens immobiliers à la filiale créée par SNCF Réseau par une information préalable, avant la délivrance de l'autorisation de l'État, afin de leur permettre d'anticiper toutes les conséquences de ces transferts.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendements CD239 et CD241 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il s'agit de deux amendements de protection. La possibilité que donne l'article 5 à SNCF Réseau de créer des filières avec des partenaires privés afin de conduire des opérations de modernisation du réseau ne doit jamais devenir le prétexte d'un dumping social. Les cheminots ne doivent pas être la variable d'ajustement de nouvelles organisations juridiques. Changer de structure ne doit pas se traduire pour eux par une perte de droits, une dégradation des conditions de travail ou une baisse de protection sociale.

L'amendement CD239 vise donc à inscrire clairement dans la loi que la création de ces filiales et les transferts qui pourraient en découler ne pourront entraîner aucune régression des garanties salariales, des droits collectifs, des avantages acquis ou des protections conventionnelles et contractuelles. Moderniser le réseau, oui. Fragiliser celles et ceux qui le font vivre au quotidien, non. La modernisation du ferroviaire ne sera acceptée que si elle s'accompagne d'une garantie forte pour les salariés.

L'amendement CD241, quant à lui, porte surtout sur la sécurité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La protection recherchée est déjà assurée par le droit en vigueur, et ne concerne d'ailleurs pas le dispositif que nous avons sous les yeux. La filiale est, en effet, un véhicule de financement, et non pas un employeur opérationnel. L'amendement que vous proposez me semble ainsi hors sujet.

L'intérêt du montage proposé par le texte par rapport à un partenariat public-privé est précisément que SNCF Réseau conserve la maîtrise d'ouvrage des travaux et, dès la réalisation de l'apport, l'exploitation des biens et l'exercice de ses missions. L'article n'organise donc aucun transfert de personnel vers la filiale : les cheminots demeurent salariés de SNCF Réseau, qui continue d'exercer ses missions.

Je doute, cher collègue, que vous ayez bien compris ce dispositif, destiné à permettre de mobiliser des financements en quasi-fonds propres. Qu'on l'approuve ou non, il est encadré et ne permet pas aux partenaires privés d'entrer dans l'opérationnel des activités. Son objectif est bien de permettre à SNCF Réseau de conserver la maîtrise d'ouvrage, de garder ses salariés et de continuer d'exercer ses missions. Il s'agit, je le répète, d'un outil de financement. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Vous vivez dans un monde qui n'est pas le monde actuel du ferroviaire. La SNCF est, certes, toujours derrière, mais elle crée des filiales et y met des gens, avec une convention collective qui crée d'énormes écarts de conditions de travail entre la filiale et la maison-mère. Vous savez pertinemment qu'il y a du dumping social. Quand on crée des filiales, ce n'est pas pour faire joli ou parce que le nom « SNCF » ferait peur aux investisseurs. Regardez donc ce qui se passe partout dans le domaine du ferroviaire : aucun réseau ferré ne s'autofinance. Il faudra donc, à un moment ou à un autre, des subventions publiques. Je ne sais pas dans quel monde vous imaginez que les investisseurs arriveront en masse et réussiront à faire un max de bénéfices, comme SNCF Réseau, sans que les usagers paient les pots cassés. C'est lunaire !

La commission ***rejette*** *successivement les amendements.*

Elle ***adopte*** *l'article 5* ***modifié****.*

Article 6 : *Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF*

Amendement de suppression CD267 de M. Bérenger Cernon

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Vous aimez beaucoup le terme de simplification et dites ainsi vouloir simplifier la gestion immobilière du groupe public ferroviaire mais, en fait, vous poursuivez une logique de démantèlement au sein de la SNCF. Tout était très simple avant la réforme de 2018 : le patrimoine appartenait à une entreprise publique intégrée, qui s'est retrouvée, avec cette réforme, répartie entre plusieurs entités juridiquement distinctes, complexes et mal ordonnées. Si on voulait véritablement simplifier, il faudrait les réunifier au sein d'un pôle public ferroviaire entier et intégré. C'est ce que nous ferons en 2027 : nous ferons en sorte que la SNCF soit réunifiée, nous interdirons toute fermeture de ligne et nous entamerons le développement de milliers de kilomètres de liaisons.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 6 n'organise aucune cession à des intérêts privés extérieurs au groupe SNCF : il ne s'agit que de régularisations internes au groupe public.

Son premier volet simplifie les transferts de biens entre SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, deux entités attributaires de biens de l'État, en les dispensant de la procédure de déclassement du domaine public ferroviaire. Ce volet, dépourvu d'enjeux concurrentiels, n'appelle pas d'objections.

Son deuxième volet institue un cadre temporaire de régularisation des affectations héritées de la réforme de 2018 qui se sont révélées erronées, mais sa conformité au droit de l'Union européenne peut poser problème si ce dispositif venait à être requalifié en aide d'État. Je vous proposerai en conséquence de supprimer ce volet.

Le troisième volet, ajouté par le Sénat, substitue au rachat par les régions des terrains des centres de maintenance à leur valeur vénale un apport gracieux en jouissance pour une durée maximale de cinquante ans. Je proposerai de revenir sur cette mesure au profit d'un transfert de propriété à la valeur nette comptable. Cette solution allège la charge pesant sur les régions tout en leur assurant la pleine propriété du foncier nécessaire à l'exercice de leurs compétences et en préservant les intérêts financiers de SNCF Voyageurs. Je proposerai également de supprimer la durée de jouissance au profit d'un transfert direct.

Il serait donc dommage de supprimer cet article : il y a un vrai intérêt à faciliter les transferts de biens de SNCF Réseau et de sa filiale SNCF Gares & Connexions, ainsi qu'à disposer d'un cadre de régularisation des affectations des terrains des centres de maintenance aux régions. Avis défavorable.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Vous avouez surtout que le gouvernement cherche à réparer des dysfonctionnements causés par sa réforme de 2018. Immiscer le privé dans nos biens publics aboutit à l'éclatement de nos biens communs et à des services publics beaucoup moins performants.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il n'est pas question ici de groupes privés, mais de transferts nécessaires entre deux entités de la SNCF. Tout n'était pas parfaitement inventorié, en effet, en 2018 et des ajustements de foncier doivent être opérés entre les deux entités. L'article concerne également les autorités organisatrices régionales, à propos desquelles nous allons examiner certains ajustements à la suite de la modification apportée par le Sénat. Mais, je le répète, aucune entité privée n'est concernée.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD646 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD648 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il vise à supprimer le II de l'article 6, qui ouvre un cadre temporaire de régularisation des affectations de biens immobiliers entre les entités du groupe SNCF. Le principe d'une régularisation des affectations héritées de la réforme de 2018 n'est pas contestable – certaines se sont révélées erronées, obsolètes, et nul ne défend le maintien de telles situations. Cependant, le dispositif est, dans sa rédaction actuelle, à la fois trop large et juridiquement risqué.

Il est, d'abord, trop large, et sur deux points. Le premier est le champ des entités bénéficiaires, qui couvre l'ensemble des sociétés du groupe public unifié, donc la SNCF et toutes ses filiales, y compris celles qui interviennent dans des secteurs concurrentiels, sans se limiter aux sociétés issues des trois établissements entre lesquels le foncier avait été réparti. Le second point est sa finalité : en autorisant des transferts opérés en tenant compte des usages actuels des biens, il permet une véritable réallocation du patrimoine, qui excède la simple correction des affectations héritées de la réforme.

Il est, en outre, juridiquement risqué, car il retient une valorisation à la valeur nette comptable, qui ne garantit pas, à elle seule, des conditions conformes à la valeur de marché. Rapporté à un champ d'entités dont certaines sont en concurrence, ce mode de valorisation expose le dispositif à un risque sérieux au regard des règles européennes relatives aux aides d'État.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CD269 de M. Bérenger Cernon **tombe**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD653 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendements identiques CD261 de Mme Nathalie Coggia et CD441 de M. Peio Dufau

Mme Nathalie Coggia (EPR). L'amendement CD261 vise à supprimer le transfert gratuit en jouissance aux régions des terrains liés aux centres de maintenance ferroviaire. Nous comprenons l'objectif consistant à permettre aux autorités organisatrices de disposer des installations nécessaires à l'exploitation des services ferroviaires. Toutefois, le mécanisme proposé crée une situation déséquilibrée : SNCF Voyageurs resterait propriétaire des terrains et continuerait donc à supporter les responsabilités afférentes, notamment sur le plan environnemental, tout en étant privée de leur maîtrise pendant une durée pouvant atteindre cinquante ans. Le texte ne définit pas suffisamment la répartition des obligations en matière d'entretien, de travaux, de constructions nouvelles, de restitution des terrains ou d'éventuelles pollutions. Par ailleurs, une mise à disposition gratuite et imposée soulève une difficulté au regard du droit de propriété.

Nous proposons donc de conserver le régime actuel, qui prévoit un transfert à la valeur vénale.

M. Peio Dufau (SOC). Je confirme ce qui a été dit. La mesure introduite par le Sénat n'est pas acceptable pour l'entreprise publique. On ne peut pas la déposséder de biens sur lesquels elle doit continuer de payer des traites et ne lui permettre de les récupérer que cinquante ans plus tard. Va pour la mise en concurrence, mais il ne faut pas non plus dépecer l'entreprise SNCF !

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage le diagnostic des auteurs de ces amendements. Le Sénat a introduit une cession à titre gratuit. Nous avons plusieurs possibilités : une cession à la valeur vénale, que proposent de rétablir ces amendements, ou la formule que je propose dans l'amendement suivant, qui consiste en quelque sorte à couper la poire en deux en retenant la valeur nette comptable, ce qui coûterait moitié moins cher aux régions, autorités organisatrices, sans pour autant imposer à la SNCF une cession complètement gratuite.

Je vous invite donc à vous rallier à mon amendement et à retirer le vôtre. Supprimer le IV ramènerait en effet à une cession à la valeur vénale, charge que Régions de France et l'ART (Autorité de régulation des transports) jugent trop lourde pour les autorités organisatrices lorsqu'elles ont besoin de récupérer le foncier afférent aux centres de maintenance.

M. Nicolas Tryzna (DR). Madame la rapporteure, votre proposition est raisonnable. La maintenance et la gestion sont une vraie question pour les autorités régulatrices – c'est-à-dire pour les régions. Il me semble qu'on est en train de truander quelque peu l'idée de départ. En effet, le patrimoine de la SNCF est un patrimoine d'État et la question est celle de la répartition entre le patrimoine de l'État et celui des régions, lesquelles ont de réels besoins, auxquels votre amendement CD659 me semble répondre bien mieux.

M. Peio Dufau (SOC). Le patrimoine de la SNCF n'est pas du patrimoine d'État, car la SNCF est une société anonyme, qui vit depuis sa création avec une dette que l'État n'a jamais résorbée, issue des déficits cumulés de toutes les entreprises privées fusionnées dans cette société. Par ailleurs, la plus grosse partie de la dette de la SNCF vient de la création des LGV (lignes à grande vitesse) demandées par l'État dans les années 1980, mais jamais financées par lui. Les cheminots et l'état du réseau ont fait les frais de cette dette cumulée liée à l'État et dire que ce patrimoine n'appartient pas à la SNCF est un mensonge.

La SNCF reste une entreprise publique et, si elle fait du bénéfice, elle le reverse à l'État pour le réseau. Demander que les régions payent le prix normal n'a donc rien d'une spoliation : c'est un juste retour des choses, c'est normal. Quand elle achète un terrain, la SNCF ne le paie pas à moitié prix – or elle en achète souvent. Qui a pris la décision d'ouvrir à la concurrence et d'imposer à chaque opérateur d'avoir son atelier d'entretien des rames ? Avez-vous une idée du nombre d'hectares de foncier qu'il faut dégager pour que chaque entreprise ait son atelier

d'entretien ? Je vous invite à venir voir ce que Velvet est en train de construire chez nous, dans le nord des Landes. C'est hallucinant. Et tout ça parce qu'on a voulu découper l'entreprise. Maintenant que c'est fait, vous n'allez pas faire payer à la SNCF dix fois le prix. Ça n'a pas de sens.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). On voit, une nouvelle fois, les limites de l'ouverture à la concurrence, car la question du matériel et des ateliers est centrale dans l'ouverture à la concurrence et l'arrivée de nouveaux concurrents. C'est exactement ce qui est en train de se passer pour l'étoile de Rouen, qui n'a pas d'atelier dédié : les concurrents ne veulent pas d'un atelier partagé avec la SNCF. Vous nous dites qu'il ne faut pas gaspiller l'argent public, or tout cela a été payé par l'argent public, et on en donne la moitié gratos !

Une fois de plus, vous vous efforcez de mettre des rustines pour que l'ouverture à concurrence fonctionne tant bien que mal, mais on sait très bien qu'au bout du compte, cela va coûter plus cher. Vous êtes vraiment en train de dilapider l'entreprise publique et le service public.

M. Nicolas Tryzna (DR). J'adhère pour partie au sentiment qui vient d'être exprimé. Au départ, la SNCF était un service de l'État, dont on a fait une entreprise afin de permettre l'ouverture à la concurrence. C'est la répartition des rôles lors de cette réforme de la SNCF qui soulève de vraies questions.

Pardonnez-moi, mais une vente entre une société publique et une collectivité territoriale n'est pas une opération ordinaire entre des entités privées.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). La collectivité va donner le terrain à une entreprise privée !

M. Nicolas Tryzna (DR). Mais non, elle va en prendre la gestion ; c'est de cela qu'on parle.

En l'état du texte, les autorités organisatrices des transports – les régions – s'interrogent. C'est pourquoi le schéma proposé dans l'amendement à venir de Mme la rapporteure me semble nettement plus raisonnable. Reporter la décision reviendrait à nier la réalité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les cessions de foncier entre collectivités se font généralement selon la valeur vénale. L'objet de cet article est de faciliter les acquisitions par les autorités organisatrices régionales dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. À cet égard, il est important de donner une valeur aux terrains, afin que les régions se les approprient et n'aient pas la tentation de les sous-utiliser.

Au fond, nous avons le choix entre revenir à la valeur vénale et accorder une aide aux collectivités en se fondant sur la valeur nette comptable, qui entraîne pour elles un moindre coût. N'oublions pas que les régions doivent assumer l'ouverture à la concurrence et qu'il s'agit de fonciers étendus.

M. Gérard Leseul (SOC). Pour que les choses soient bien claires, si ces amendements sont adoptés, faute de précision, les cessions se feront selon la valeur du marché – la valeur vénale – et non selon la valeur nette comptable, que vous proposez de retenir, madame la rapporteure, dans votre amendement CD659.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

En conséquence, l'amendement CD659 de Mme Olga Givernet, rapporteure, ***tombe****.*

La commission ***adopte*** *l'article 6* ***modifié****.*

Article 6 ***bis*** : *Précisions concernant le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions*

Amendement de suppression CD270 de M. Béranger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je suis choqué de cet article qui, au prétexte de faciliter l'ouverture à la concurrence – car il s'agit bien de cela –, prévoit l'utilisation jusqu'à leur fin de vie des matériels contenant de l'amiante. C'est un choix politique qui sera lourd de conséquences !

Pendant des décennies, l'amiante a tué des milliers de travailleuses et de travailleurs. Des cheminots en sont morts et des familles continuent de vivre avec les conséquences de ce scandale sanitaire majeur. Cependant, au lieu de tirer toutes les leçons de cette catastrophe, vous organisez la prolongation de l'utilisation de matériels dont la dangerosité est parfaitement connue. Le message envoyé est absolument terrible : puisque cela coûte moins cher, on reporte le renouvellement du matériel, on ne procédera jamais au désamiantage et on fait peser les risques sur les salariés, qui assureront la maintenance, sur les opérateurs et, plus largement, sur l'ensemble de la filière ferroviaire, ainsi que sur les usagers en contact avec ces équipements.

Voilà où mène votre logique de concurrence. Plutôt que d'investir dans un service public moderne, sûr et performant, vous adaptez le droit au vieux matériel amianté. Vous agissez même sans l'autorisation de l'Union européenne : bizarrement, dans ce domaine, cela ne semble pas poser de problème de déroger aux règles communautaires !

La santé des travailleuses et des travailleurs ainsi que des usagers ne peut être une variable d'ajustement. L'avenir du ferroviaire passe par l'investissement public et non par la prolongation d'un héritage toxique.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le règlement Reach (enregistrement, évaluation, autorisation des substances chimiques et restrictions applicables à ces substances) autorise expressément l'utilisation jusqu'à leur fin de vie utile des matériels mis en service avant le 1er janvier 2005. Le présent article ne crée aucune

dérogation nouvelle ; nous ne le pourrions d'ailleurs pas s'agissant d'un règlement d'application directe.

L'article prévoit simplement qu'en cas de cession aux régions de matériels roulants, ceux-ci puissent être utilisés jusqu'à leur fin de vie. Nous savons qu'il est difficile de se procurer du matériel roulant. Or nous devons assurer la continuité du service public dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Au fond, nous ne faisons que lever un obstacle juridique au transfert de propriété de SNCF Voyageurs vers les régions.

En l'état du droit, l'incertitude liée à la notion de mise sur le marché empêche la cession d'environ 200 rames aux régions, alors même que SNCF Voyageurs continue de les exploiter en toute légalité. Cette situation bloque directement le calendrier d'ouverture à la concurrence des services subventionnés.

Je comprends que vous souhaitiez empêcher cette mise en concurrence, mais supprimer cet article nuirait aux régions sans éliminer le moindre gramme d'amiante. Nous bloquerions les transferts sans accélérer le renouvellement du matériel que vous prônez. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Comme votre réponse n'est pas claire, je repose ma question : s'agit-il d'une dérogation aux règles européennes ?

Par ailleurs, je ne vois pas en quoi supprimer cet article nuirait aux régions : elles devraient simplement continuer de travailler avec la SNCF. Pour ma part, j'apprécie cette entreprise publique et ce qu'elle a fait durant toutes ces années. La jeter aux orties sous prétexte d'une ouverture à la concurrence, ce n'est franchement pas très classe !

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Vous dites, madame la rapporteure, que cet article est nécessaire parce que nous avons du mal à nous procurer du matériel roulant, mais à quoi sont dues ces difficultés ? Nous payons les pots cassés de la réforme de 2018 et de la fameuse ouverture à la concurrence !

Vous avez fait semblant de ne pas comprendre ce que je disais au sujet de l'immixtion du privé dans le public. L'ouverture à la concurrence a des conséquences à gérer ; c'est de cela que je parlais. On se retrouve face à une fragmentation du système ferroviaire au lieu d'une stratégie de renouvellement accéléré du parc et de prévention stricte des risques industriels. On sacrifie la santé des Français, comme souvent avec vous : comme lors de la loi Duplomb, comme à cause de l'inaction contre le réchauffement climatique – les épisodes caniculaires le montrent. Tout cela ne fait qu'illustrer l'inefficacité de votre politique.

M. Peio Dufau (SOC). Donner un statut juridique au transfert de matériels amiantés, c'est reculer pour mieux sauter. J'ai personnellement été exposé à l'amiante. Au lieu de désamianter, on a laissé la substance et un opérateur privé l'a libérée, si bien que nous l'avons respirée pendant un temps. L'amiante est un poison mortel, c'est prouvé, des milliers de personnes en sont mortes. Je le répète, attendre

n'est pas du tout la bonne solution car, un jour ou l'autre, cela rejaillira et certaines personnes exposées en mourront.

Dans la mesure où cette mesure ne figurait pas dans le texte initial et parce qu'elle suscite des questionnements importants, je suis pour la supprimer. Le matériel amianté est de fait obsolète. Soit il est désamianté et on peut le transférer, soit il ne l'est pas et on doit le désaffecter. Il ne faut pas jouer avec un tel poison.

M. Nicolas Tryzna (DR). L'amiante est une source d'inquiétude par excellence. Nous savons que la substance est dangereuse lorsqu'elle est friable, donc dans l'air. Or j'ose espérer que dans les matériels dont nous parlons, l'amiante est bloqué et sécurisé. Pourriez-vous nous le confirmer, madame la rapporteure, car si l'argument de santé publique est évidemment entendable, il ne tient qu'en cas de réel danger ? Le matériel roulant dont il est ici question sera-t-il bien sans danger pour la population jusqu'à la fin de son exploitation ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amiante est captif dans les équipements, mais peut être libéré en cas de dégradation ou de maintenance mal réalisée. Les matériels sans amiante sont préférables. Cela étant, nous connaissons les délais et les coûts du désamiantage qui est impossible économiquement pour ce matériel en fin de vie.

Eu égard au règlement Reach, l'ouverture à la concurrence vient précipiter le renouvellement du parc dès lors qu'on estime que les matériels roulants transférés ne peuvent être exploités jusqu'à leur fin de vie utile. Sans ouverture à la concurrence, la SNCF aurait continué d'utiliser les rames en question.

Le présent article ne change donc pas grand-chose. Introduit par le Sénat, il facilite les transferts de matériels afin d'éviter des surcoûts de désamiantage et de poursuivre leur exploitation jusqu'à leur fin de vie. Nous pouvons supprimer ces dispositions mais il faudra, le cas échéant, en rediscuter avec les sénateurs lors de la CMP (commission mixte paritaire). Je m'en remets à votre décision, mais mon avis est défavorable sur cet amendement.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

En conséquence, l'article 6 bis *est* ***supprimé*** *et les autres amendements* ***tombent****.*

Article 7 : *Recours aux actes de forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions*

Amendement de suppression CD273 de M. Béranger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). De nouveau, derrière une prétendue simplification administrative se cache une nouvelle étape du démantèlement progressif de notre système ferroviaire. En accordant davantage de prérogatives à SNCF Réseau et à sa filiale pour gérer directement les acquisitions foncières, le

gouvernement poursuit sa logique de fragmentation engagée avec la réforme de 2018.

Le foncier ferroviaire n'est pas un patrimoine ordinaire. Il constitue un bien stratégique pour le service public, pour l'aménagement du territoire et pour l'avenir du rail. Sa gestion doit donc rester pleinement transparente et soumise à un contrôle démocratique exigeant. Or cet article facilite les opérations immobilières sans apporter la moindre garantie supplémentaire en matière de contrôle parlementaire, de transparence et de dialogue social. Les représentants des salariés sont une nouvelle fois tenus à l'écart, alors que les choix qui seront faits peuvent avoir des conséquences directes sur l'organisation du travail et sur l'avenir des sites ferroviaires.

Nous refusons cette fuite en avant. Plutôt que d'accélérer la logique de filialisation et d'autonomisation des entités de la SNCF, il faudrait, au contraire, renforcer le pilotage public du réseau.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous voulez supprimer le rétablissement de la possibilité offerte à SNCF Réseau et à SNCF Gares & Connexions de recourir au nom de l'État aux actes de forme administrative pour les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et de fonds de commerce, au motif que cette disposition accentuerait l'autonomisation des entités issues de la réforme de 2018 et accroîtrait l'opacité des opérations foncières.

L'article représente pourtant une source d'économies pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, qui n'auraient pas à s'acquitter des frais liés aux actes notariés.

Vous critiquez l'opacité des opérations et le défaut de contrôle public, mais c'est exactement le contraire que fait cet article : l'acte de forme administrative passe par le préfet quand l'acte notarié, lui, ne fait pas intervenir l'État. L'article ne permettra pas seulement de faciliter la démarche : il renforcera aussi le contrôle.

Il s'agit d'une simplification technique utile, sans aucune dimension sociale ni effet sur l'emploi. Vos critiques étant sans objet, j'émets un avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD280 de M. Sylvain Carrière

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Cet amendement de repli vise à réserver le recours aux actes de forme administrative à SNCF Réseau, en en excluant donc SNCF Gares & Connexions.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que pour l'amendement précédent.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD276 de M. Béranger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Les opérations immobilières ne sont jamais de simples décisions techniques. Déplacer un site, vendre un bâtiment ou réorganiser une implantation sont autant de choix aux conséquences très concrètes sur le fonctionnement du réseau, ainsi que sur le quotidien des agents. Nous proposons donc deux garanties : qu'un véritable plan d'accompagnement soit présenté avant toute décision et qu'un avis favorable majoritaire du comité social et économique (CSE) soit requis avant la conclusion de l'acte. C'est une question de dialogue social, de transparence et de respect des personnels.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Quand une opération immobilière emporte des conséquences sur l'emploi, l'organisation ou les conditions de travail, la consultation du CSE est déjà obligatoire, indépendamment de la forme de l'acte. En revanche, faire dépendre la validité d'un acte authentique d'acquisition immobilière d'un vote du CSE introduirait une cause d'inopposabilité unique dans le droit du travail, étant donné qu'un comité social et économique n'émet des avis que sur la stratégie de l'entreprise. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 7* ***non modifié****.*

Article 8 : *Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)*

Amendements de suppression CD26 de M. Gérard Leseul, CD284 de M. Bérenger Cernon et CD561 de Mme Christine Arrighi

M. Gérard Leseul (SOC). Il n'y a pas lieu de déroger aux PPRT – plans de prévention des risques technologiques – pour les projets ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP), même si des projets tels que celui de l'étoile ferroviaire lyonnaise et du raccordement de Saint-Fons semblent le nécessiter.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet article, qui part peut-être d'une bonne intention – il s'agirait d'accélérer la réalisation de projets ferroviaires –, emprunte une très mauvaise voie. Après la catastrophe d'AZF, notre pays a fait un choix clair : ne plus transiger avec la prévention des risques industriels. Les plans de prévention des risques technologiques ont ainsi été créés pour protéger les populations vivant à proximité des sites Seveso. Il ne s'agit pas d'une contrainte administrative comme une autre, mais d'une garantie de sécurité.

Permettre de déroger aux PPRT pour les projets ferroviaires reconnus d'utilité publique ouvrirait une brèche. Nous refusons cette logique consistant à faire primer une procédure administrative sur un principe essentiel de protection des populations. Nous voulons développer le ferroviaire et construire davantage

d'infrastructures, mais jamais au prix d'un affaiblissement des règles de sécurité héritées, je le répète, d'une catastrophe qui a coûté la vie à trente et une personnes.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). En effet, les PPRT ne viennent pas de nulle part, mais de la catastrophe d'AZF, qui a fait trente et un morts et des milliers de blessés.

La dérogation prévue à cet article n'est pas justifiée par une absence de risque, mais simplement par la volonté de ne pas se prendre la tête, pour le dire de façon familière. Le ferroviaire expose au moins les cheminots, voire aussi les voyageurs ; on ne saurait transiger avec leur sécurité.

Si nous étions au lendemain de la catastrophe d'AZF, personne n'oserait proposer un tel assouplissement. N'ayons pas la mémoire trop courte.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La dérogation proposée à cet article est strictement encadrée par trois garde-fous qui préservent la fonction protectrice des PPRT. En effet, il ne sera possible ni de porter atteinte à l'économie générale de ces plans, ni d'aggraver les risques existants, ni d'accroître la vulnérabilité des personnes – cette dernière garantie étant décisive. Ainsi la protection des populations à risque demeure-t-elle intacte, tandis que la participation du public est également assurée, puisque l'enquête publique portera aussi bien sur l'utilité publique du projet que sur la dérogation au PPRT.

Cet article répond à un blocage juridique réel qu'aucune autre procédure ne permet de lever. Ce blocage concerne un projet structurant de décarbonation : le raccordement de Saint-Fons, dont vous avez parlé. En effet, l'étude d'impact du texte établit que les conditions de modification ou de révision du PPRT de la vallée de la chimie ne sont pas réunies. Les risques associés aux installations industrielles sont inchangés, tandis que les délais des procédures sont incompatibles avec le projet. Du raccordement dépendent la modernisation de l'étoile ferroviaire lyonnaise, le service express régional métropolitain (Serm) lyonnais, l'absorption du fret du couloir rhodanien et l'accès à la liaison Lyon-Turin, dont le tunnel doit ouvrir en 2033. Supprimer l'article reviendrait à bloquer un projet destiné au report modal et au développement du fret.

Comme vous le savez, les installations ferroviaires lyonnaises atteignent leurs limites et nous avons besoin de poursuivre les aménagements. La loi « énergie-climat » du 8 novembre 2019 a introduit une dérogation similaire au bénéfice des installations d'énergies renouvelables. Le présent article ne ferait que l'étendre à un autre type d'infrastructures.

Je le redis : le développement de l'étoile ferroviaire lyonnaise est empêché par des procédures administratives, une dérogation est nécessaire et les garde-fous nécessaires sont prévus ; nous pouvons avoir confiance.

Avis défavorable.

Mme Anne Stambach-Terrenoir (LFI-NFP). Il faut absolument arrêter avec cette maladie des dérogations au droit de l'environnement – il y en a dans tous les textes dont notre commission est saisie. Comment peut-on oublier d'où vient le droit de l'environnement ? Cela a été dit, il a été progressivement construit à la suite de catastrophes, au premier rang desquelles celles de Seveso et d'AZF, qui nous ont conduits à changer notre fonctionnement pour nous protéger.

Mais, le temps passant, on ne cesse de régresser. On en vient à se dire que ces normes sont bien pénibles, fatigantes, compliquées, aussi bien administrativement que juridiquement ; soit tout ce que vous avez dit, madame la rapporteure.

Or ces normes nous protègent. Nous le voyons avec les dérogations à la protection des espèces protégées, par exemple. On en accorde notamment aux projets reconnus d'utilité publique, alors même que l'effondrement de la biodiversité est majeur. Et là, on veut carrément déroger au plan de prévention des risques technologiques.

Je suis toulousaine : AZF, même si ça fait vingt-trois ans, je m'en souviens parfaitement. Ce n'est pas possible de tout balayer au simple prétexte que ces normes font perdre du temps. C'est un temps précieux, dont nous avons besoin pour protéger les gens. Quant aux garde-fous dont vous parlez, je ne comprends pas comment la protection des personnes pourra être préservée si nous dérogeons aux plans justement conçus pour l'assurer ; cela ne tient pas debout !

M. Nicolas Tryzna (DR). Nous touchons un vrai sujet de fond : celui de l'équilibre à trouver. Pendant très longtemps, nous avons laissé faire. Puis, au fil des années et des faits divers plus ou moins importants, des faits spécifiques, nous avons créé de la loi, de la norme, de l'obligation, si bien que nous sommes tombés dans l'extrême inverse. Les projets de toute nature sont soumis à une telle quantité de normes, de vérifications, de rapports, d'analyses, d'études d'impact qu'ils prennent entre cinq et vingt ans pour aboutir. Dans ma circonscription, certains projets sont en cours depuis plus de quinze ans. Il va falloir trouver des solutions.

Je suis d'accord pour dire qu'il est problématique d'en arriver à fixer des normes d'exception pour passer outre la norme générale. Mais c'est parce que cette dernière est allée beaucoup trop loin.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CD286 de M. Sylvain Carrière

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Nous voulons garantir le maintien d'un niveau élevé de protection des populations face aux risques technologiques en réaffirmant le cadre strict des PPRT. Ces derniers ont pour objet de réduire l'exposition aux risques industriels majeurs, notamment autour des installations classées Seveso seuil haut, en encadrant strictement l'usage des sols dans les zones

à risque. Mais en multipliant les régimes dérogatoires, on affaiblit la cohérence du dispositif de prévention et on risque d'amoindrir le pouvoir protecteur des PPRT.

Le présent amendement vise à réaffirmer le caractère intangible des PPRT en excluant la possibilité de nouvelles dérogations, notamment pour les projets d'infrastructures ferroviaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement reviendrait à supprimer l'article. Pourquoi ne pas réfléchir aux solutions alternatives permettant au raccordement de Saint-Fons de voir le jour ? En l'espèce, vous ne proposez rien. J'invite donc tous ceux qui ont repoussé les amendements de suppression à également rejeter celui-ci.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je trouve un peu facile d'affirmer que si certains travaux, comme ceux relatifs au contournement de Lyon, n'aboutissent pas, c'est à cause des PPRT. Cela fait trente ou quarante ans qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion, ni de projection à long terme. À chaque fois, on nous dit qu'il n'y a pas de financement, qu'on ne sait pas comment faire ; les PPRT ne sont donc pas en cause. Prétendre qu'y déroger permettra d'achever le contournement de Lyon, de régler la question du bouchon de Bordeaux ou les problèmes de Lille, c'est se bercer de belles illusions !

Je ne pense pas qu'on puisse parler de « fait divers » à propos d'AZF : c'est une catastrophe, qui a fait trente et un morts. Je trouve déplorable d'affaiblir des règles construites en bonne intelligence à la suite de tels drames.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD680 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD121 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement vise à ce que les dérogations n'emportent pas de risques supplémentaires pour les travailleuses et travailleurs opérant dans le périmètre du PPRT, que ce soit lors du chantier ou lors de l'exploitation. Une analyse de risque doit être prévue dès la phase de l'enquête publique.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La protection des travailleurs intervenant dans une zone à risque est déjà assurée. De fait, la sécurité des salariés et des sous-traitants, au stade tant du chantier que de l'exploitation, est garantie par le code du travail. Votre amendement est donc sans objet.

Par sa nature même, la dérogation au PPRT ne touche pas au droit du travail. Elle porte exclusivement sur les interdictions et prescriptions d'urbanisme dans les zones de maîtrise de l'urbanisation future. Elle est sans incidence sur les normes

sociales applicables aux travailleurs – normes qui relèvent d'un tout autre corps de règles.

Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Je maintiens l'amendement, qui a été travaillé avec les organisations syndicales.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD681 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

La commission ***adopte*** *l'article 8* ***modifié****.*

Article 9 : *Communication d'informations relatives aux voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires*

Amendement CD683 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement de coordination et de lisibilité ne modifierait pas sur le fond le droit à la poursuite du voyage introduit par le Sénat, droit auquel je suis particulièrement attachée : il en simplifierait l'architecture concernant les modalités d'information des entreprises ferroviaires concernées par la mise en œuvre de ces dispositions.

Comme vous le savez, le présent article crée une obligation générale. Tous les acteurs de la distribution – entreprises ferroviaires, plateformes, agences, autorités organisatrices – devront transmettre à l'entreprise qui exécute le service les données nécessaires pour permettre aux voyageurs de faire valoir leurs droits en cas de perturbation. Le Sénat a en outre introduit un droit nouveau à la poursuite du voyage en cas de correspondance manquée, en prévoyant une transmission des données spécifique.

Nous nous retrouvons ainsi avec deux obligations parallèles qui ont la même finalité et comprennent les mêmes garanties. Mon amendement tend à unifier ces deux régimes en étendant aux billets combinés l'obligation générale prévue à l'article L. 2151-5 du code des transports et actuellement limitée aux billets directs. En conséquence, l'article L. 2151-7 serait supprimé, car redondant.

Le résultat serait un régime unique et plus lisible de transmission des données, qui couvrirait aussi bien les billets directs que ceux ouvrant droit à la poursuite du voyage et apporterait dans tous les cas les mêmes garanties : une finalité strictement limitée à l'exercice des droits des voyageurs, une durée de conservation des données encadrée et un décret d'application pris après avis de la Cnil, la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendements CD162 de Mme Constance de Pélichy et CD399 de M. Timothée Houssin (discussion commune), amendement CD402 de M. Timothée Houssin

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Mon amendement vise à limiter l'usage commercial des données transmises à celles nécessaires au service et à l'information des voyageurs, notamment en matière d'assistance, de remboursement et de réacheminement. Il faut tout faire pour éviter que ces données soient revendues uniquement à des fins commerciales.

M. Timothée Houssin (RN). L'amendement CD399 a pour objet d'empêcher que les données communiquées puissent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par le présent article. Par l'amendement CD402, nous souhaitons que les données ne puissent pas être conservées au-delà de la durée nécessaire pour atteindre les objectifs définis par le texte.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends votre inquiétude, mais le principe que vous énoncez dans l'amendement CD399 est pleinement garanti par le RGPD (règlement général sur la protection des données). La limitation des finalités, prévue à l'article 5 1. b) de ce texte, interdit de traiter des données personnelles à des fins incompatibles avec celles, déterminées et légitimes, ayant présidé à leur collecte.

De même, la rédaction de votre amendement CD402 est fidèle au RGPD : elle reprend exactement, dans le champ de l'article 9, le principe de limitation de la conservation.

Je vous invite, mes chers collègues, à ce que nous fassions preuve de sobriété dans nos propositions de rédaction. N'ajoutons pas au texte des dispositions redondantes avec le droit en vigueur et appliquons-nous à nous-mêmes l'impératif de simplification.

Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement CD162.*

*En conséquence, l'amendement CD399 **tombe**.*

*Elle **rejette** l'amendement CD402.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD684 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD685 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement vise à sécuriser la rédaction relative au droit à la poursuite du voyage, créé par le Sénat, sans en modifier l'esprit. Il précise le champ d'application de ce droit, qui a un objet précis : protéger le voyageur qui effectue un trajet à correspondance assuré par plusieurs

opérateurs lorsque ces segments ont été achetés en une seule transaction commerciale. Les garanties européennes ne s'appliquent pas dans cette situation, que l'ouverture à la concurrence rend de plus en plus fréquente. En effet, ces trajets ne constituent pas un billet direct au sens du règlement de 2021. Le billet direct repose sur un contrat de transport en vertu duquel les correspondances sont assurées par la même entreprise ferroviaire. Le droit que nous proposons d'instituer en introduisant la notion de billet combiné vise les trajets faisant l'objet de contrats distincts, achetés ensemble et incluant des correspondances assurées par des entreprises ferroviaires différentes. Notre amendement vise à éviter toute confusion entre ces deux notions. Il ne retire rien au voyageur : il définit le droit à la poursuite du voyage d'une manière rigoureuse, plus proche de celle établie par le droit européen.

M. Nicolas Tryzna (DR). On ne peut qu'être d'accord sur le principe. Cela étant, dans quelles conditions ce droit s'exercera-t-il ? Sera-t-on amené à surbooker des trains ? Par ailleurs, quelle compensation sera accordée aux opérateurs autres que la SNCF ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 9 prévoit une réserve relative au respect des conditions de sécurité incombant à l'entreprise. Celle-ci ne proposera au voyageur de monter à bord – pas forcément pour occuper une place assise – que si ces conditions sont réunies. Votre préoccupation est donc pleinement prise en compte.

Par ailleurs, je vous proposerai d'encadrer l'aspect financier par mon amendement CD686.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD289 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous proposons de clarifier le dispositif afin de protéger les transports du quotidien. Le droit à la poursuite du voyage est une avancée pour les usagers, mais il ne peut pas avoir pour conséquence de faire payer aux régions – autorités organisatrices – et, *in fine*, aux contribuables les défaillances commerciales d'opérateurs privés sur le marché de la grande vitesse. Si un voyageur manque une correspondance à la suite d'un retard sur un TGV commercial, il n'est pas normal que ce soit un TER (transport express régional), un Transilien ou un Intercités, conventionnés et financés par de l'argent public, qui supporte automatiquement cette charge. Notre amendement, qui est de bon sens, réserve ce mécanisme aux services à grande vitesse librement organisés, autrement dit à des entreprises qui disposent de l'autonomie commerciale et tarifaire, et qui doivent assumer les conséquences de leurs choix.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette préoccupation financière est légitime, mais il faut y répondre par un mécanisme de compensation entre entreprises ferroviaires – que je vous proposerai –, non en amputant le champ du droit à la poursuite du voyage. Or la restriction que vous proposez viderait ce droit

de l'essentiel de sa portée en excluant précisément les trajets où les voyageurs en ont le plus besoin. La très grande majorité des correspondances du quotidien impliquent un service conventionné : un TER en rabattement vers une grande ligne, un Intercités ou un Transilien. C'est là que se concentrent les ruptures de correspondance et les voyageurs laissés à quai. Réserver la garantie à la seule grande vitesse librement organisée reviendrait à n'offrir cette protection que pour une fraction marginale des trajets et à en priver les usagers de la mobilité régionale. Je vous invite à retirer votre amendement au profit de mon amendement CD686 ; à défaut, avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Si je prends un TGV pour faire Lyon-Paris, que mon train tombe en panne à Dijon et que les prochains trains sont un TER puis un TGV – sachant que le TER arrivera à Paris après le TGV –, qui décidera du train dans lequel je pourrai monter ? Les capacités d'accueil d'un TER n'ont rien à voir avec celles d'un TGV. Même entre deux compagnies, les différences sont notables : un train Trenitalia, par exemple, ne pourra jamais accueillir les passagers d'une rame de TGV en duplex. Si vous autorisez la moitié des usagers à monter dans un train mais que vous laissez les autres à quai pour attendre le suivant, je ne suis pas sûr qu'ils seront très contents. Je parlais de mettre des rustines à propos de l'ouverture à la concurrence : c'est ce qui se passe ici, alors que du temps du monopole de la SNCF, on savait assurer la continuité du voyage.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ce cas n'entre pas dans le champ de l'article puisqu'il ne s'agit pas d'une correspondance. Le trajet que vous avez pris pour exemple relève d'un seul opérateur, qui a l'obligation d'acheminer son voyageur à destination. Le texte, lui, concerne une rupture de correspondance impliquant deux opérateurs différents pour lesquels il n'existe aujourd'hui aucun droit de poursuite du voyage.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). La presse va relayer abondamment le fait que le Sénat et l'Assemblée nationale ont voté la continuité du voyage, mais les voyageurs bloqués à Dijon par une panne vont devoir attendre quatre heures le prochain Trenitalia alors qu'un TGV pour Paris part dans l'heure qui suit ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. Non, car il ne s'agit pas d'une rupture de correspondance entre deux opérateurs. Dans le cas que vous évoquez, ce sera à la SNCF de veiller à ce que ses voyageurs arrivent à destination d'une manière ou d'une autre : elle devra affréter un nouveau TGV, trouver des places sur un autre train ou mettre un car à disposition ; c'est de la responsabilité de l'entreprise ferroviaire d'assurer l'acheminement de ses voyageurs et de les indemniser en cas de retard important. Dans le cas d'une rupture de correspondance avec deux entreprises ferroviaires différentes, on peine à déterminer à qui incombe la responsabilité de cet acheminement, et c'est ce que vient résoudre le présent article. Je vous proposerai, par mon amendement suivant, de préciser ses modalités de mise en œuvre s'agissant de la manière dont se poursuivra le voyage et des modalités de compensations financières entre entreprises.

M. Nicolas Tryzna (DR). La disposition dont nous parlons ne concerne que le petit nombre de passagers qui effectuent une correspondance.

Mme Olga Givernet, rapporteure. En effet, elle s'appliquera seulement aux voyageurs qui étaient prévus sur un train d'une autre entreprise ferroviaire. La question est de savoir qui doit assumer la responsabilité : le TER qui arrive en retard, SNCF Voyageurs qui assure le trajet manqué ? Lorsque les trains suivants ont des places libres, cela ne pose pas beaucoup de problèmes mais, quand ils sont complets, il faut déterminer si l'entreprise y fait monter ou non les gens, eu égard aux conditions de sécurité.

Si un autre train d'un autre opérateur est disponible, il serait souhaitable que les voyageurs puissent y monter : c'est ce que propose cet article, dans le cadre du droit à la poursuite du voyage, et je vous propose de définir les responsabilités des entreprises en amont, au moyen d'un conventionnement entre les opérateurs. Cela se fait déjà entre les opérateurs en région Sud, où Transdev conventionne avec la SNCF Voyageurs, Trenitalia et la région pour définir les responsabilités et les compensations, qui peuvent être financières, en cas de correspondance manquée.

Nous avons travaillé avec plusieurs acteurs sur la question. Nous proposons que des discussions se tiennent en amont entre entreprises ferroviaires et autorités organisatrices des mobilités sur d'éventuelles compensations financières. Le texte issu du Sénat exclut, lui, le versement de telles compensations.

M. Vincent Descoeur (DR). Il est tout à fait louable de se préoccuper du bon déroulement du voyage de quelqu'un qui a acquis un titre de transport, et les questions de notre collègue à ce sujet étaient tout à fait pertinentes. Cela étant, j'entends encore le ministre nous dire que le texte soumis à notre examen est une loi-cadre… une loi-cadre qui ne laisse vraiment rien au hasard ! Va-t-on bientôt parler de la restauration de ce malheureux naufragé du rail ?

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD287 de M. Bérenger Cernon

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). La question du surbooking, soulevée par le collègue de droite – qui s'est ensuite contredit en ajoutant que cela ne concernerait presque personne –, peut en effet se poser. Selon l'Autorité de régulation des transports, le risque actuel n'est pas le manque de voyageurs mais le manque de capacités pour les accueillir. C'est pourquoi je vous propose d'inscrire dans la loi une obligation de moyens. Plutôt que de faire de grandes déclarations, il va falloir mettre de l'argent sur la table, sinon les grands principes qu'on écrit dans la loi n'aboutiront jamais à rien.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous souhaitez que l'on accroisse les capacités des entreprises ferroviaires pour faire face à une éventuelle défaillance du service. D'abord, nous ne sommes pas nécessairement en mesure d'engager de tels moyens. Ensuite, l'obligation que vous proposez d'inscrire dans le texte est

dépourvue de portée normative : elle énonce une exigence générale invérifiable. Comment dimensionner les moyens supplémentaires qui devraient être disponibles à toute heure du jour et de la nuit pour pallier la non-qualité que l'on constate sur les réseaux ferrés ? Les retards entraînent des perturbations et des coûts, liés notamment au service après-vente. Je préférerais que l'on réduise ces coûts pour augmenter les dépenses d'investissement, qui, à leur tour, permettraient d'améliorer la qualité.

Le niveau d'effectifs, le volume de matériel roulant et son taux de réserve relèvent des choix d'organisation et d'exploitation propres à chaque entreprise dans un secteur ouvert à la concurrence. Les entreprises s'assurent que leurs processus correspondent à leurs besoins : elles n'anticipent pas un dysfonctionnement, une non-qualité du service. Nous offrons, par nos amendements, des possibilités d'organisation, de définition des processus, mais à aucun moment je ne vous proposerai de surdimensionner un service – nous n'en avons d'ailleurs pas les moyens. Nous gagnerions plutôt à optimiser les prestations qui sont assurées. Défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD686 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement complète le droit à la poursuite du voyage en réglant la question que le Sénat a laissée ouverte : qui paie, et comment. Le Sénat a créé le droit mais a exclu la possibilité d'une compensation financière entre entreprises ferroviaires, de crainte d'alourdir les charges des régions – dans le cas où un TER arrive en retard, par exemple. Ce principe a le mérite de la simplicité mais fait peser la charge sur l'opérateur qui accueille le voyageur, quand bien même le retard serait imputable à un autre, ce qui est source de déséquilibre.

Je vous propose une solution plus souple et plus juste, qui repose sur trois dispositions. D'abord, la priorité doit être donnée à la négociation : ce sont les entreprises ferroviaires qui définissent, par des accords de coopération, les conditions opérationnelles et financières de la garantie. Ces accords peuvent prévoir des compensations entre opérateurs – par exemple, chacun prend en charge des voyageurs pour le compte de l'autre, ou bien celui qui cause le retard en assume le coût – ou, si les acteurs le jugent pertinent, l'absence de compensation. On laisse le secteur s'organiser au plus près du terrain. Comme je vous le disais, des conventions sont en train d'être conclues en région Sud. La rédaction issue du Sénat, qui exclut les compensations financières, mettrait fin à ces négociations, ce qui serait regrettable. Si l'on veut que l'ouverture à la concurrence se déroule dans un cadre apaisé, il faut que les opérateurs puissent se parler ; chacun doit trouver sa place et pouvoir s'organiser avec les autres, *a fortiori* dans un contexte où le ferroviaire est un marché en expansion.

Ensuite, nous proposons d'instituer un filet réglementaire : à défaut d'accord, un décret, pris après consultation de l'ART, fixera les conditions

applicables, notamment les délais de négociation et les conditions financières par défaut. Le droit du voyageur ne dépendra donc jamais de la bonne volonté des opérateurs : il sera garanti, accord ou pas. Je souhaite tout de même que ce décret offre des conditions moins favorables afin d'inciter les entreprises ferroviaires et l'autorité organisatrice à conventionner.

Enfin, il serait prévu un règlement des différends : en cas de litige entre opérateurs ou autorités organisatrices sur l'application de ce droit, et après tentative de règlement amiable, l'ART pourra être saisie.

Cet amendement vise à sécuriser le dispositif et à s'assurer que le secteur concurrentiel soit plus coopératif. Il témoigne de notre volonté d'offrir un service de qualité, de garantir le droit du voyageur et de produire un choc d'offre sur les lignes en permettant aux entreprises de s'organiser de manière complètement transparente pour les voyageurs. Soit on fait porter la complexité sur le voyageur, qui se retrouve à quai sans savoir dans quel train il peut monter et à quelles conditions, soit, si l'on veut éviter cette situation catastrophique, on fait travailler les entreprises ferroviaires ensemble. Avec Peio Dufau, nous nous sommes rendus en Suisse, qui abrite de nombreux opérateurs ferroviaires et gestionnaires d'infrastructures. Ceux-ci nous ont dit qu'ils se sont remonté les manches, qu'ils ont discuté, négocié, ce qui a permis de faire prévaloir, *in fine*, le droit du voyageur.

M. Peio Dufau (SOC). Voici ce que j'ai vu en tant que cheminot. En gare de Saint-Jean-de-Luz, le matin, il pouvait n'y avoir aucun train pendant une heure et demie puis, au cours de la demi-heure suivante, un TER, un Intercités et un TGV étaient présents en gare. En effet, bien qu'il s'agisse de trois filiales de la même entreprise, elles se positionnaient toutes sur le créneau le plus porteur économiquement, ce qui ne correspond pas nécessairement à l'intérêt des voyageurs. Lors de notre déplacement en Suisse, nous avons constaté les bienfaits de l'État stratège. C'est ce pilotage qui nous manque dans le texte, tant pour assurer l'interopérabilité que pour pallier les ruptures de correspondance et proposer une offre cadencée, cohérente, quel que soit l'opérateur. L'État stratège doit définir les règles, et les opérateurs, y compris ceux du secteur privé, comme nous l'avons vu en Suisse, doivent s'y conformer.

Or ce n'est pas la direction que nous prenons. L'ouverture à la concurrence à la française se traduit par deux phénomènes. D'une part, on met en opposition des opérateurs sur le TER, ce qui est en train de tirer les prix vers le bas : vous verrez que l'offre ne suivra pas ; peut-être même la sécurité en pâtira-t-elle. D'autre part, dans le cadre des SLO (services librement organisés), tout le monde voudra mettre son train sur les créneaux porteurs – Trenitalia, SNCF, Velvet… On ne trouvera donc aucun train aux horaires moins rentables.

On fait face à un problème global, qui concerne aussi la coordination et l'entretien du réseau, la vente des billets, les correspondances, la commande du matériel roulant, etc. Ce travail était autrefois assuré par la SNCF ; l'État n'était pas capable de le mener parce qu'il n'en avait objectivement pas les compétences.

Depuis que l'on a ouvert le secteur à la concurrence, personne ne s'est demandé qui allait le faire. Il nous faut impérativement une structure publique qui donne des ordres aux opérateurs ferroviaires. À défaut, nous courons à la ruine.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je trouve que l'on va bien vite en besogne étant donné que des directives européennes devraient être adoptées d'ici quelque temps, notamment sur la continuité du voyage. Pourquoi s'accorder sur un mécanisme que l'Union européenne n'actera très certainement pas ? Nous sommes déjà les champions de la transposition qui ne ressemble à rien ; si l'on doit se revoir dans un an ou deux pour constater qu'on a fait n'importe quoi et qu'il faut revoir les règles du jeu, on ne s'en sortira pas. Je ne vois pas l'intérêt d'aller aussi loin en instituant de telles règles financières.

M. Nicolas Tryzna (DR). Certes, des directives européennes seront adoptées un jour, mais on ne va pas attendre qu'elles arrivent en laissant bloqués les voyageurs en correspondance. Madame la rapporteure, votre solution me paraît raisonnable et assez opérante.

Madame Soudais, ce n'est pas parce qu'il n'y a que dix personnes en correspondance qu'il ne faut pas leur trouver un train et que l'on ne s'expose pas au risque de surbooking.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dans le projet de règlement envisagé par la Commission européenne, l'entreprise ferroviaire responsable du retard paye, ce qui signifie que, dans le cas où un TER est en retard, la charge pèsera sur la région. Ce n'est pas du tout l'objectif que nous visons par le conventionnement : il s'agit plutôt de faire prendre conscience qu'un billet de TER, d'un coût de quelques euros, ne devrait pas compenser une place manquée en TGV lorsque le retard du premier train a empêché le voyageur de monter dans le second. Je vous propose que l'on répartisse les responsabilités.

Monsieur Dufau, s'agissant de la concentration des trains à certaines heures, plusieurs trains en SLO pourraient en effet circuler sur les lignes à grande vitesse à une demi-heure d'intervalle mais le TER constitue un service conventionné : à ce titre, la région est décisionnaire, et elle fait en sorte, normalement, d'offrir un service élargi. Certes, un règlement européen sur le sujet a été présenté par la Commission européenne mais nous pouvons être force de proposition en défendant l'idée que ce n'est pas nécessairement l'entreprise responsable qui doit payer mais qu'un conventionnement peut être conclu entre les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices. Le législateur européen pourrait ensuite s'inspirer de cette disposition.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

En conséquence, les amendements CD400 de M. Bérenger Cernon, CD412 de M. Timothée Houssin, CD 57 et CD150 de Mme Constance de Pélichy ***tombent****.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD247 de M. Matthieu Marchio.*

Amendement CD687 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement vise à étendre aux titulaires d'un billet combiné le bénéfice de l'ensemble des droits garantis par le règlement européen relatif aux droits des voyageurs ferroviaires de 2021, en matière d'assistance, de remboursement, d'indemnisation et de traitement des plaintes. Les voyageurs en correspondance ne disposent pas de ces garanties, réservées aux billets directs, c'est-à-dire aux titres relevant d'un contrat de transport unique. Cette différence de traitement a un effet anticoncurrentiel puisque les nouveaux entrants, qui n'opèrent pas assez de lignes pour proposer des billets directs, ne peuvent offrir ces garanties, ce qui incite les voyageurs à privilégier l'opérateur qui assure l'ensemble du trajet. L'amendement précise que la mise en œuvre de ces droits est assurée par des accords de coopération entre entreprises ferroviaires qui en définissent les conditions opérationnelles et financières. Un décret, pris après consultation de l'ART, fixera les conditions applicables à défaut d'accord.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD688 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement a pour objet d'instituer des moyens de contrôle et de sanction sans lesquels le droit à la poursuite du voyage resterait théorique. Je vous propose de confier la mission de vérification du respect des règles et de sanction des manquements à la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), déjà chargée de veiller au respect des droits des voyageurs ferroviaires garantis par le règlement européen de 2021. Je vous propose également que les manquements puissent faire l'objet d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à 15 000 euros pour une personne morale, comme c'est le cas s'agissant des droits des voyageurs ferroviaires.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 9* ***modifié****.*

Article 9 ***bis*** : *Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux*

Amendement de suppression CD290 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet article obéit à une logique que nous contestons depuis le début de l'examen de ce texte, celle d'une ouverture toujours plus grande à la concurrence, cette fois dans la distribution des titres de transport. Sous couvert de faciliter l'accès au service, il impose aux autorités organisatrices de la mobilité et aux opérateurs publics d'ouvrir davantage leur réseau à des

intermédiaires commerciaux privés. Or la vente de titres de transport n'est pas une activité anodine : elle fait partie intégrante du service, permet de garantir une politique tarifaire cohérente, une relation directe avec les usagers et la maîtrise des données de mobilité.

Cet article ouvre plus que jamais la voie à une captation de la valeur créée par le service public au bénéfice d'acteurs privés, dont l'objectif est avant tout commercial. Il instaure un droit d'accès automatique à la distribution et va totalement déséquilibrer un système qui l'est déjà en partie du fait de l'ouverture à la concurrence. C'est la question du financement de notre système ferroviaire qui est en jeu, car SNCF Connect participe directement à sa solidité économique. La SNCF estime, dans un document interne, que l'ouverture à la concurrence de sa plateforme de réservation pourrait lui faire perdre 320 millions en deux ans. Comment peut-on demander 500 millions d'efforts supplémentaires à la SNCF et, dans le même temps, lui faire perdre des centaines de millions ? Vous savez pertinemment que Trenitalia, notamment, a besoin de ce service pour remplir ses trains ; ils perdent énormément d'argent, ont un taux de remplissage d'environ 45 % et savent que la seule manière d'améliorer cette situation est d'être présent sur SNCF Connect.

Je constate, non sans effroi, que vous n'avez jamais osé aller aussi loin lors de l'ouverture à la concurrence des autres services publics – je ne parle pas du privé, où cela n'existerait pas même en rêve : imagine-t-on acheter une Peugeot chez Renault, ou un billet Vueling sur le site d'Air France ? Vous êtes en train de forcer, une nouvelle fois, la réussite des concurrents au détriment de l'entreprise publique. Vous dépecez l'entreprise historique ; vous êtes en train de casser tout ce qui fonctionnait. Si vous voulez remplir les trains du privé, vous n'avez qu'à en faire la pub et à les utiliser – je ne vois pas beaucoup d'entre vous qui le fassiez.

On a entendu l'argument selon lequel cet article permettrait de renforcer SNCF Connect. C'est assez paradoxal puisque, depuis le début, vous dites qu'il faut davantage de concurrence. Nous ne comprenons pas le but de l'article, si ce n'est, une fois de plus, d'offrir au privé la faculté d'utiliser la puissance publique en vendant ses billets sur cette plateforme et de lui permettre de faire un jour, peut-être, des bénéfices, alors qu'il accuse des pertes de plusieurs centaines de millions d'euros. La SNCF, elle, réalise plus de 1,5 milliard d'euros de bénéfices, ce dont nous devrions être fiers au lieu de lui taper dessus.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je rappelle que l'article 9 *bis* a été introduit par le Sénat à la suite d'une mission d'information sur la billettique dans les transports. Il réforme le régime des services numériques multimodaux (SNM) issu de la loi d'orientation des mobilités (LOM). La suppression de cet article nous empêcherait d'avoir un débat de fond, en particulier sur l'ouverture des droits sur SNCF Connect, qui est la question la plus délicate et la plus structurante. La question est de savoir si une plateforme dominante comme SNCF Connect doit être tenue d'ouvrir la commercialisation à l'ensemble des offres concurrentes et, le cas échéant, à quelles conditions. L'article 9 *bis* nous permet de soulever cette question

et d'y apporter une réponse équilibrée. Je vous invite à ce que nous débattions des amendements. Défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Comme vient de le dire Mme la rapporteure, nous sommes au cœur de l'un des sujets importants du texte. SNCF Connect est-il un outil de société privée à capital public ou un outil mis en œuvre par et pour le public pour servir aux utilisateurs ?

À l'heure actuelle, 95 % des gens qui achètent un billet de train utilisent SNCF Connect, pour la simple et bonne raison que c'est ce vers quoi on est dirigé si on entre les mots « prendre un billet de train » dans le moteur de recherche de Google. Au demeurant, SNCF Connect a d'abord été pensé comme une agence de voyages, donnant accès non seulement à des billets de train mais aussi à des services tels que ceux proposés par Blablacar.

Lors de l'ouverture à la concurrence, dont on peut débattre mais qui est un fait, les premières négociations ont porté sur la question de savoir si Trenitalia serait incluse dans le logiciel. Des conventions d'attribution assorties d'une participation payante de Trenitalia ont été envisagées, avant que SNCF Connect ne dise : « Oh là ! C'est trop dangereux, je me retire ! » Voilà le débat.

Le vrai sujet est le suivant : nous avons un outil utilisé par la majorité des usagers, financé en grande partie par les collectivités territoriales, qui ont mis de l'argent au départ et en gèrent une partie dans le cadre des transports conventionnés, lesquels relèvent des régions.

Cet outil utilisé et utile, il ne s'agit pas de l'offrir aux autres opérateurs. Il est quasiment étatique. L'objectif est de développer l'usage du train en permettant à plus de gens de l'emprunter. En pratique, lorsqu'une personne achète sur internet un billet de train, que celui-ci soit opéré par la SNCF, par Transitalia, par Velvet ou par n'importe quel autre opérateur, l'objectif est atteint.

La question de savoir si SNCF Connect doit s'ouvrir à tout le monde en 2027 ou en 2030 mérite un débat – Mme la rapporteure a raison sur ce point. En revanche, ce qui est sûr, c'est que, si on dit « ce n'est pas grave, on le laisse à la SNCF », il ne faudra pas s'étonner que la SNCF ne se développe pas assez – ce qui est malheureusement le cas aujourd'hui.

L'ouverture à la concurrence est un fait. D'autres opérateurs arrivent. Certains sont étrangers, d'autres, comme Velvet – ne l'oublions pas –, sont français. La date d'ouverture est un vrai débat ; écarter sans préalable la question en disant que SNCF Connect n'est pas un sujet me semble à tout le moins peu responsable, notamment pour les habitants de ce pays.

M. Peio Dufau (SOC). C'est un point vraiment essentiel pour les voyageurs, pour la SNCF et pour nous, législateur. Si toutes ces questions se posent, c'est faute d'un État stratège.

Contrairement à ce que disait notre collègue, toutes les régions travaillent au développement d'un logiciel pour vendre leurs billets de TER.

M. Nicolas Tryzna (DR). Elles n'en ont pas aujourd'hui.

M. Peio Dufau (SOC). Mais elles y travaillent. Nous en sommes arrivés à une logique dans laquelle les régions cherchent à créer leur propre logiciel indépendamment les unes des autres. Elles ne se sont même pas mises ensemble pour réfléchir à une démarche commune, parce que tout le monde veut une billettique captive. C'est lunaire.

Dans le cadre de la mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires, nous avons entendu, Olga Givernet, Bérenger Cernon et moi, les concurrents de la SNCF dire : « On ne veut pas entrer dans SNCF Connect, parce qu'on ne veut pas que la SNCF récupère les données de nos clients. » Un an plus tard, il faut bien constater qu'ils ont complètement changé d'avis.

Il y a dix ans, SNCF Connect était la risée de tout le monde. À son arrivée sur le marché, tout le monde a dit « c'est vraiment un outil de merde ». Ils ont mis l'argent pour le développer, les moyens humains nécessaires pour que ça fonctionne, fait un travail marketing énorme pour que l'outil soit reconnu, et SNCF Connect est devenu la référence.

Tout le monde dit que ça a été fait grâce à de l'argent public. Ce n'est pas le cas. L'argent gagné par la SNCF est gagné par les cheminots et reversé à l'État. Je sais à peu près de quoi je parle : je fais partie de la SNCF.

Quoi qu'il en soit, la question est de savoir quelle est la meilleure solution. Les responsables de la SNCF disent qu'on ne peut pas les déposséder de l'outil qu'ils ont ainsi construit et marketé pour permettre à leurs concurrents de vendre leurs produits ; cela se comprend. En Italie, Trenitalia, l'opérateur historique, refuse de vendre les billets de la SNCF. Il est bon de le rappeler.

Que faire ? Je n'ai pas la réponse. J'en ai parlé avec Olga Givernet. J'en ai parlé avec Jean Castex, à qui j'ai dit que nous sommes contre l'ouverture de SNCF Connect mais qu'il faut trouver une solution : les gens veulent voyager.

Est-ce qu'on laisse tout à des entreprises privées comme Apple et Google, qui vendront des billets en prélevant un pourcentage ? Ils attireront encore plus de monde. Trainline prélève d'ores et déjà un pourcentage du prix du billet, mais c'est invisible en France.

La solution que je propose est la suivante : demander à la SNCF qu'on lui rachète un clone de SNCF Connect. On laisse SNCF Connect à la SNCF : c'est à eux. On récupère un clone, on le fait porter par une structure publique et on l'ouvre à tous les trains. Il ne bénéficierait pas du marketing de la SNCF. La SNCF serait

dédommagée pour son travail de développement. Et cette solution est satisfaisante pour les voyageurs.

Se contenter de dire « on ouvre SNCF Connect à tout le monde », c'est tuer la SNCF. Je ne dis pas ça parce que je suis cheminot. Je le dis parce qu'un clone de SNCF Connect peut servir à toutes les régions et fonctionner plus globalement.

Quoi qu'il en soit, nous prenons, avec ce problème, la mesure du manque d'État stratège. Selon moi, tant que nous n'y aurons pas remédié, nous n'irons pas au bout du sujet. C'est malheureux, mais c'est la réalité.

Ma proposition ne prend pas la forme d'un amendement, elle m'est simplement venue au fil des auditions et des discussions. En tout cas, je ne pense pas que la solution proposée par le texte, même reportée de deux ans, est satisfaisante.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'ouverture à la concurrence a commencé en 2020, nous sommes mi-2026 et nous nous posons la question de la billettique. Il aurait peut-être fallu se la poser avant d'ouvrir à la concurrence, plutôt qu'une fois qu'on a les deux pieds dedans.

Deuxièmement, ce n'est pas parce que nous demandons la suppression de l'article 9 *bis* que nous refusons tout débat sur la SNCF. Nous disons qu'entrer dans l'engrenage de la vente de billets du privé par SNCF Connect est une bêtise, qui aura des conséquences lourdes.

L'application a coûté plus de 200 millions. Le privé s'en servirait alors qu'elle ne lui aurait pas coûté un rond. Où est la concurrence libre et non faussée ? Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Dufau, il n'y a pas de réciprocité : Trenitalia n'a pas d'obligation de vendre des billets SNCF et ne le veut pas. On est loin de l'équité.

Troisièmement, des discussions sur la réciprocité sont en cours à l'échelon de l'Union européenne. Je ne vois pas pourquoi nous, en France, devrions nous précipiter alors qu'ailleurs on attend la transposition des directives européennes, d'autant que celle-ci pourrait changer à nouveau les règles du jeu.

Enfin, il y a la question de la souveraineté nationale. Ce que nous sommes en train de faire, c'est donner les clés du camion au privé en disant « débrouillez-vous avec ça, on vous donne le meilleur des outils, remplissez vos trains », sans se poser davantage de questions.

Derrière tout cela, il y a un énorme enjeu économique. Je n'ai entendu personne s'inquiéter de cette histoire de 320 millions de pertes en deux ans. J'aimerais bien que vous me disiez comment la SNCF doit faire 2 milliards de bénéfices tout en accusant des pertes pendant les deux premières années. Ses pertes se creuseront forcément à mesure que les entreprises privées se développeront et squatteront la plateforme SNCF Connect. Comment réussira-t-elle à faire 2 milliards de bénéfices sans se mettre dans le rouge, sans augmenter ses prix, sans

fermer les petites lignes, sans fermer les gares intermédiaires ? C'est tout bonnement impossible. L'équation est insoluble.

Quant au privé, notamment Velvet, qui a fait un lobbying extraordinaire à ce sujet auprès des députés, les mêmes vous expliquent qu'il ne faut surtout pas changer les règles du jeu, notamment celles du SLO, et surtout pas faire bouger le prix des péages. C'est toujours « je prends ce qui m'intéresse ».

Avant tout, il faut ne pas perdre de vue les 2 milliards qu'on demande à la SNCF. Elle ne pourra pas les faire et, si elle ne les fait pas, vous savez pertinemment que tout le réseau ferré paiera les pots cassés. Le privé n'est pas là pour faire joli ou pour combler les trous. Il est là pour faire du bénéfice.

M. Nicolas Tryzna (DR). J'avoue être assez impressionné d'entendre La France insoumise dire qu'il faut défendre la souveraineté nationale. Tout arrive ! Toutefois, vous dites aussi que vous vous en fichez de Velvet. C'est une société dont j'ai appris l'existence la semaine dernière, je n'ai donc aucune proximité avec elle. Mais c'est une société française qui a levé 1 milliard pour participer à l'ouverture à la concurrence et ouvrir des lignes en France. Ce n'est pas tout à fait sans intérêt.

Certes, s'il n'était question que d'opérateurs espagnols et italiens, on pourrait penser qu'il faut une réciprocité. Quand on a un opérateur français qui a levé 1 milliard, la question mérite d'être posée. Il est curieux de s'en désintéresser.

Certains ont dit que la SNCF était rentable. J'ai vérifié les chiffres : de 2020 à 2022, SNCF Réseau – qui, certes, ne se confond pas avec la SNCF – a été abondé à hauteur de 35 milliards par l'État. Il y avait un retard à combler ; il est normal que l'État l'ait fait. Mais le problème reste entier : la SNCF était de fait une société d'État qui, à l'ouverture à la concurrence, s'est scindée et on a du mal à y retrouver ses petits. Qu'est-ce qui relève de la dette d'État ? Qu'est-ce qui relève du fonctionnement ? Qu'est-ce qui relève des bénéfices ? On ne peut pas compter d'un côté et ne pas compter de l'autre.

Au fond, notre débat consiste à attribuer à la SNCF ce qui va bien et au retard de l'État ce qui ne va pas. Ce qui me gêne, c'est que, dans un cas comme dans l'autre, la cause est la même, dès lors que la SNCF était une entreprise d'État. Les bénéfices comme les déficits de cette société sont ceux de l'État.

Je regrette la mauvaise répartition initiale, cause des problèmes actuels.

Chacun est libre de refuser le principe de la mise en concurrence, mais le fait est qu'elle a commencé en 2020. La seule question qui vaille, à mes yeux, est la suivante : comment faire pour augmenter le nombre d'usagers du train ? Un trajet en train entre Paris et Bordeaux coûte environ 240 euros ; si d'autres opérateurs permettent de faire baisser ce prix, c'est intéressant, non pour nous, mais pour les habitants, qui profiteront de transports de surcroît décarbonés.

M. Peio Dufau (SOC). Je rappelle que la SNCF fonctionne selon un système de péréquation, dont nous avons peu parlé. Nous allons mettre en difficulté la SNCF sur les trajets les plus rémunérateurs, tels que Lyon-Bordeaux, sur lequel Trenitalia et la SNCF gagnent pas mal d'argent. Les concurrents se concentreront sur ces tronçons.

Or nous sommes députés de tous les territoires. Et si la SNCF assure la desserte par le TGV de territoires où ce n'est pas rentable, c'est parce qu'elle gagne de l'argent ailleurs. Si le concurrent vient gratter des parts de marché uniquement là où il y a de l'argent à gagner, que ferons-nous ? C'est le nœud du problème.

Sur ce point, je suis d'accord avec Bérenger Cernon. Tous les opérateurs que nous avons auditionnés ont dit : « De la desserte du territoire assortie d'une baisse du prix des sillons, OK, mais ne changez pas les règles vers le haut. » Autrement dit, ils sont prêts à payer moins. S'ils ne font pas de desserte du territoire et n'assurent que des trajets du type Lyon-Paris, il faut peut-être augmenter le prix des sillons concernés, pour assurer une péréquation, qui pour l'instant repose sur la seule SNCF. Mais les opérateurs n'en voudront pas, ce qui provoquera un déclin, petit à petit, de tronçons tels que Dax-Lourdes-Tarbes par dizaines, car les TGV ne seront pas remplis et le sillon coûte cher. La SNCF ne publie pas ses chiffres à ce sujet pour ne pas être attaquée.

Il faut éviter de trop faciliter la tâche au privé. Il ne s'agit pas de l'entraver, mais de ne pas lui donner les outils de la SNCF pour qu'il capitalise sur son savoir-faire. C'est ce dont nous devons être garants.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Compte tenu du paquet européen en discussion, la question ne se pose pas : la SNCF devra, à un moment ou à un autre, distribuer les billets d'opérateurs concurrents.

La question est de savoir quand – c'est l'objet de plusieurs amendements. Notre groupe soutient le calendrier qui évite d'exposer la SNCF à une situation de concurrence déloyale de la part de ses grands compétiteurs, les opérateurs historiques européens.

S'il est compréhensible que nos opérateurs émergents s'inquiètent d'un report de l'intégration de leurs billets à la plateforme SNCF Connect, il faut laisser le temps à la SNCF de s'adapter et il faut que nous attendions de savoir quelles modalités seront exigées à l'échelon européen. Il ne faudrait pas que SNCF Connect intègre les offres des concurrents d'une manière différente de celle retenue à l'échelon européen, ce qui l'obligerait à investir deux fois dans une transformation assez importante.

Nous voterons contre l'amendement.

La commission ***rejette*** *l'amendement*.

Amendements CD689 de Mme Olga Givernet et CD408 de M. Timothée Houssin (discussion commune)

Mme Olga Givernet, rapporteure. Chers collègues, je vous remercie de nous permettre de continuer à débattre de l'article 9 *bis*.

Le texte issu du Sénat introduit deux restrictions qui, additionnées, privent en partie le cadre des services numériques multimodaux (SNM) de sa finalité. La première, qui figure à l'alinéa 4, permet à une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) de soustraire certains de ses produits tarifaires à la distribution sur les plateformes tierces. L'obligation d'exhaustivité ne porterait plus que sur les services que l'AOM autorise à vendre. La seconde, qui figure à l'alinéa 14, exclut purement et simplement du périmètre de la vente de droit les abonnements de plus d'une semaine et les produits de facturation différés, soit, en pratique, les titres de voyageurs réguliers, ceux du quotidien.

Le cadre des SNM a été conçu pour offrir à l'usager une chaîne d'achat unifiée du premier au dernier kilomètre. Ces deux restrictions en contredisent l'objet. Elles fragmentent l'offre et complexifient le parcours, à rebours du report modal que nous recherchons. Je propose de les supprimer pour que tous les titres de transport demeurent distribuables par les SNM.

M. Timothée Houssin (RN). Nous proposons de supprimer l'alinéa 4, introduit par le Sénat, qui soumet la commercialisation des SNM à une autorisation de l'AOM compétente. Cette restriction est susceptible de limiter la capacité des plateformes à proposer aux voyageurs une vision exhaustive des solutions de transport disponibles sur un itinéraire donné.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dans la mesure où je propose de supprimer l'alinéa 4, comme vous, mais aussi l'alinéa 14, je vous invite à retirer votre amendement au profit du mien.

La commission ***adopte*** *l'amendement CD689.*

En conséquence, l'amendement CD408 ***tombe****.*

Amendement CD690 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il vise à compléter l'ouverture aux plateformes numériques de la distribution des SLO en levant trois obstacles qui en compromettent l'effectivité.

Le premier est un critère géographique peu opérant. Le droit d'accès des plateformes à la distribution de ces services est ouvert aux seuls trajets internes à une région ou inférieurs à 100 kilomètres au sein de deux régions limitrophes. Ce critère prive en pratique le droit de toute portée.

Le Sénat a eu raison de remédier au problème, mais il l'a fait en introduisant un second obstacle : il a ouvert aux AOM et aux syndicats mixtes l'accès aux

plateformes publiques à condition qu'ils offrent les mêmes garanties qu'une agence de voyages. Or ces garanties relèvent du régime d'immatriculation des opérateurs de voyage au registre d'Atout France, prévue par le code du tourisme. Elles incluent notamment une garantie financière affectée au remboursement des voyageurs en cas de faillite et une assurance de responsabilité civile professionnelle. Ce dispositif est conçu pour des opérateurs commerciaux vendant des forfaits touristiques ; l'imposer à une AOM ou à un syndicat mixte est inadapté et, en pratique, hors de portée, ce qui prive la mesure de tout effet utile pour les acteurs publics. Cela revient, en substance, à offrir une possibilité tout en l'assortissant de critères qui empêchent sa réalisation.

Mon amendement substitue au critère géographique un critère clair tenant à la qualité du distributeur et supprime pour les acteurs publics cette exigence inadaptée.

Quant au troisième obstacle, le report de l'entrée en vigueur à la fin de l'année 2027, que rien ne justifie techniquement, je le supprime au profit d'une application immédiate.

La commission ***adopte*** *l'amendement*.

Suivant l'avis de la rapporteure, elle ***rejette*** *l'amendement CD419 de M. Timothée Houssin*.

Amendement CD691 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 9 *bis* ouvre aux opérateurs de SLO le droit d'être distribués par les plateformes. Concrètement, une plateforme telle que SNCF Connect, qui distribue les TGV Inoui ou Ouigo, serait tenue de commercialiser aussi les services des concurrents.

C'est une avancée majeure pour la visibilité de l'offre et pour la concurrence, mais elle comporte une faille : le texte issu du Sénat ne reconnaît ce droit qu'aux opérateurs proposant une liaison « identique ou similaire » à une liaison déjà commercialisée par la plateforme.

Cette rédaction exclut deux situations essentielles. Premièrement, les liaisons sans équivalent au catalogue, telle qu'une liaison internationale opérée par une entreprise ferroviaire concurrente et desservant notre territoire : l'opérateur, faute de trajet « identique ou similaire » vendu par la plateforme, n'aurait aucun droit à y être distribué, de sorte que le trajet ne serait pas proposé aux voyageurs. Deuxièmement, les liaisons nouvelles ou rouvertes qui ne sont pas opérées par SNCF Voyageurs et dont rien ne garantit qu'elles satisferaient à ce critère. Or l'absence de distribution sur les grandes plateformes a, par le passé, contribué à faire disparaître certains services.

Mon amendement comble cette faille par une rédaction simple prévoyant que le droit à être distribué bénéficie à tout gestionnaire d'un SLO desservant le

territoire national. Cela permet de supprimer toute dépendance au catalogue existant : tout opérateur qui le souhaite accède à la distribution par la plateforme de façon effective et sans discrimination.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD396 de M. Timothée Houssin

M. Timothée Houssin (RN). Il vise à compléter les principes encadrant les conditions dans lesquelles un fournisseur de SNM assure la commercialisation des produits tarifaires des SLO. Le texte prévoit des conditions « raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées ». Ces exigences n'interdisent pas, à elles seules, qu'un fournisseur applique des conditions différentes selon les opérateurs, dès lors que chacune d'elles pourrait être regardée comme satisfaisant individuellement à ces critères.

L'ajout du principe de non-discrimination vise à garantir que des opérateurs placés dans une situation comparable bénéficient de conditions commerciales identiques, notamment en matière de rémunération, de modalités d'accès aux interfaces techniques et de délais de mise en œuvre. Cette précision répond aux préoccupations exprimées lors des auditions par plusieurs acteurs de la distribution numérique de titres de transport, qui ont rappelé l'importance de prévenir toute différence de traitement injustifiée entre opérateurs dans un contexte d'ouverture progressive du marché ferroviaire.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le principe de non-discrimination est garanti par le critère d'équité et par le droit commun de la concurrence. L'amendement est satisfait.

Exiger que les conditions soient équitables assure l'absence de différence de traitement injustifiée entre opérateurs placés dans une situation comparable. Une discrimination dépourvue de raison objective ne saurait être tenue pour équitable.

Au surplus, le droit commun de la concurrence prohibe les pratiques discriminatoires d'un acteur en position de force. L'obligation de transparence des critères de sélection imposée aux SNM offre une garantie supplémentaire.

Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD384 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'article 9 *bis* impose à une plateforme de vente multimodale de commercialiser aussi les produits des opérateurs concurrents. Il s'agit de créer un guichet unique au service du voyageur.

Mais la rédaction du Sénat introduit une étrangeté. Cette obligation ne s'applique pas aux plateformes dont le propriétaire ne vend que ses propres trains.

Autrement dit, la plateforme d'un nouvel entrant proposant uniquement ses services échappe à l'obligation, tandis que la plateforme adossée à l'opérateur national doit, elle, vendre les billets de ses concurrents. Où est la logique ? Où est l'équité ?

Cette différence de traitement n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général. Elle place un acteur en situation défavorable sans contrepartie. La concurrence loyale exclut le « deux poids, deux mesures ». La même règle doit s'appliquer à tout le monde. Le présent amendement vise à supprimer cette exclusion pour que l'obligation s'applique à toutes les plateformes, sans exception.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'exclusion que votre amendement vise à supprimer est précisément ce qui distingue une plateforme de distribution multi-offres d'un simple canal de vente propre. L'obligation de référencer les concurrents a un objet clair : empêcher qu'une plateforme agrégeant plusieurs offres et captant à ce titre une part substantielle des achats n'en exclue certains opérateurs.

Elle vise les plateformes qui se présentent aux voyageurs comme des distributeurs de l'offre ferroviaire et non comme un site de vente d'un transporteur. Un opérateur qui ne commercialise que ses propres trains sur son propre site n'est pas un distributeur tiers, mais un vendeur direct. Le soumettre à cette obligation reviendrait à obliger chaque entreprise ferroviaire à vendre sur son site les billets de ses concurrents. En l'occurrence, nous visons SNCF Connect, qui est un distributeur multi-offres.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD420 de M. Timothée Houssin

M. Timothée Houssin (RN). L'article 9 *bis* introduit un mécanisme selon lequel un fournisseur de SNM proposant une offre sur un axe pourrait être contraint de commercialiser l'ensemble des offres concurrentes sur cet axe. Pour conserver sa liberté de choix, un SNM pourrait être tenté de réduire son offre et de supprimer certains modes de transport de son application, ce qui constituerait un recul pour le consommateur. Afin de sortir de l'impasse, le présent amendement propose une solution mieux proportionnée consistant à introduire une distinction claire selon le mode de transport concerné, en limitant l'obligation de commercialisation au mode de transport distribué par la plateforme.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement permettrait à SNCF Connect de s'affranchir de l'obligation de vendre les offres de ses concurrents ferroviaires. Tel qu'il est rédigé, l'article 9 *bis* prévoit une exclusion qui ne bénéficie qu'au SNM opérateur de l'ensemble des services qu'il vend, tous modes confondus. Or SNCF Connect ne se limite pas à ses propres trains. Elle distribue notamment les autocars, qu'elle n'opère pas. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements identiques CD692 de Mme Olga Givernet et CD413 de M. Timothée Houssin

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il s'agit de supprimer l'alinéa 10, qui permet à une AOM de décider unilatéralement de ne pas rémunérer la plateforme qui distribue ses titres si elle estime que l'apport économique de cette plateforme est « nul ou négligeable ». Elle pourrait donc imposer à un distributeur tiers de commercialiser ses produits gratuitement, à sa seule appréciation.

Cette disposition présente deux difficultés. La première tient à son déséquilibre. La distribution par une plateforme représente toujours un coût, induit notamment par son développement, sa maintenance, le service client et l'interface de vente. Permettre à l'AOM de décréter unilatéralement que ce service ne mérite aucune rémunération revient à faire peser sur le distributeur une charge sans contrepartie.

De surcroît, le critère retenu – un gain « nul ou négligeable » – est par nature subjectif, donc source d'incertitude et de contentieux. Plusieurs plateformes ont indiqué que, si cette disposition entre en vigueur, elles n'auront plus qu'à fermer boutique.

La seconde difficulté est que cette disposition est contre-productive. Un distributeur qui sait qu'on peut lui imposer une distribution gratuite sera dissuadé de commercialiser ses produits. Au bout du compte, l'usager y perd en matière de visibilité de l'offre.

La rémunération de la distribution doit relever de la liberté contractuelle. C'est aux parties – la plateforme et le gestionnaire du service – de convenir librement de l'existence et du niveau d'une commission, dans le cadre de conditions « raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées ». C'est l'équilibre normal d'une relation commerciale, même avec une AOM régionale.

M. Timothée Houssin (RN). On ne voit pas bien comment définir un gain « nul ou négligeable », ce qui risque d'induire des litiges. Nous souhaitons donc supprimer l'alinéa 10.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

En conséquence, l'amendement CD292 de M. Bérenger Cernon ***tombe****.*

Amendement CD442 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Il s'agit d'empêcher les outils de type *wallet* fournis par les géants américains du numérique de vendre des titres de transport de manière totalement libéralisée, ce qui renforcerait encore leur visibilité déjà excessive.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement résulte d'une préoccupation légitime de souveraineté. Toutefois, la suppression pure et simple de l'alinéa 12 priverait les voyageurs d'une fonctionnalité utile sans résoudre l'enjeu

de fond. Exclure la technologie des *wallets* tels qu'Apple Pay et Google Pay, techniquement, priverait les voyageurs de la possibilité de valider leurs titres de transport et de les acheter avec leur téléphone.

Le souci de souveraineté mérite l'attention de la commission. Les solutions de dématérialisation intégrées aux systèmes d'exploitation mobiles sont opérées par un très petit nombre de grands acteurs internationaux en position de contrôleurs d'accès. Leur reconnaître une faculté de vente directe de titres de la mobilité du quotidien, même encadrée, peut alimenter une dépendance croissante des services publics de transport à ces plateformes et, à terme, soulever la question de la distribution et des données. Mais la suppression de l'alinéa 12 priverait les voyageurs d'une fonctionnalité utile. La dérogation vise le cas où la dématérialisation d'un titre exige techniquement un stockage intégré au terminal.

Lors de notre déplacement en Suisse, nous avons vu à l'œuvre des solutions intégrées aux téléphones permettant de se passer de validation. Si notre volonté de souveraineté est battue en brèche par l'offre proposée par les *wallets*, elle ne l'est pas nécessairement par les offres complètement dématérialisées. Plus de validation, plus de portiques, plus de distributeurs : l'application est détectée lors de l'entrée dans les transports en commun, qu'il s'agisse du train ou du bus, et on paie à l'issue.

J'aimerais que, pour une fois, nous soyons un peu en avance de phase dans la modernité – de telles solutions sont proposées en Occitanie et en Normandie – et que nous démontrions que nous sommes, nous aussi, capables de proposer des solutions compétitives, voire meilleures que la concurrence. J'en ai parlé au ministre, qui a manifesté son intérêt pour un travail à ce sujet.

Techniquement, la solution offerte par les *wallets* est intéressante. Le problème est qu'elle concurrence directement les solutions de vente par billettique. Sagesse.

M. Nicolas Tryzna (DR). Votre propos est plein de sagesse, en effet. Il serait intéressant de travailler à un outil de souveraineté, qui nous fait défaut.

En Île-de-France, l'outil de type *wallet* permet à quelque 1,2 million de personnes d'obtenir un billet. Il y a une demande très nette, notamment en Île-de-France, de maintenir cet outil, au moins temporairement. À défaut, à partir de la fin août, des centaines de milliers de personnes qui utilisent leur iPhone – car c'est de cela que nous parlons – pour prendre leur billet ne pourront plus le faire. Nous avons créé un usage, tant mieux ; il pourrait être caduc dans quelques semaines. En attendant l'outil souverain, restons-en au *statu quo*, ce qui implique de rejeter l'amendement.

La commission ***rejette*** *l'amendement*.

3. Réunion du mardi 30 juin 2026

Article 9 *bis* (suite) : *Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD693 de Mme Olga Givernet.*

Amendement CD484 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Dans le but d'élargir les possibilités de report modal et de proposer davantage d'alternatives à l'avion, il faut obliger la principale plateforme de distribution en France, SNCF Connect, à vendre des billets de train d'entreprises ferroviaires assurant des liaisons entre la France et les pays voisins.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre préoccupation – éviter qu'une plateforme dominante masque les offres concurrentes accessibles depuis la France – est déjà satisfaite. L'un de mes amendements adoptés hier a permis de combler une lacune de l'article 9 *bis* : il ouvre pour les opérateurs de services librement organisés (SLO) le droit à être distribués par la plateforme commercialisant de tels services, y compris pour les services directs sans équivalent au catalogue, dès lors qu'est assurée une desserte du territoire national.

Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). J'ai noté cette modification encourageante mais nous n'avons pu nous assurer qu'elle permettait d'atteindre pleinement notre objectif.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD58 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Pour aller jusqu'au bout de la logique de la multimodalité, il faut aussi prendre en compte le vélo, composante essentielle du dernier kilomètre. Or sur les plateformes numériques, aucune information sur les vélos en libre-service ou les stationnements sécurisés les concernant n'apparaît. Il s'agit là encore de combler une lacune.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avis favorable. Votre amendement va dans le sens de l'article : faire des plateformes multimodales un point d'entrée vers une offre complète de mobilité. Ces services numériques, qui constituent pour les voyageurs le principal moyen d'accéder à l'offre de transport, intègrent certes progressivement les modes de transport collectifs mais restituent mal les services vélo disponibles aux extrémités du trajet pour les vélos, dont l'usage est pourtant souvent déterminant pour les déplacements du premier et du dernier kilomètre.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD415 de Mme Danielle Brulebois

Mme Danielle Brulebois (EPR). Le marché de la distribution des titres ferroviaires français se caractérise par une très forte domination de SNCF Connect, qui concentre l'essentiel des ventes de billets de TGV et agit comme une agence de voyages en proposant aussi des titres de transport urbains et locaux, qui ne relèvent pas de SNCF Voyageurs.

Les opérateurs alternatifs concurrents, s'ils demeurent minoritaires à l'échelle nationale, représentent sur certaines lignes une part significative des trains et des sièges disponibles – un tiers des trains circulant sur l'axe Paris-Lyon appartiennent à Trenitalia. Or leurs offres ne sont pas distribuées sur SNCF Connect : elles restent largement méconnues des voyageurs qui, de ce fait, ne bénéficient pas pleinement des effets de l'ouverture à la concurrence – choix plus large de places et d'horaires, tarifs attractifs.

Cet amendement a été travaillé avec l'Association française du rail (Afra).

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avec cet amendement, nous rentrons de plain-pied dans le sujet de l'entrée en vigueur du dispositif d'ouverture de la distribution des titres de transport, fixée par le Sénat au 31 décembre 2027. Par la suppression de l'alinéa 17, vous proposez une entrée en vigueur immédiate ; les amendements suivants prévoient, à l'inverse, de reporter la date, en vue de prendre en compte les discussions européennes.

Une application immédiate est rendue difficile par le temps d'adaptation technique et contractuel qu'exige une telle ouverture. Référencer de droit l'ensemble des opérateurs concurrents sur la principale plateforme de distribution ferroviaire française n'est pas une simple opération de paramétrage. Cela suppose notamment d'intégrer les inventaires et les flux tarifaires des opérateurs tiers.

Les nouveaux opérateurs expriment le besoin pressant d'une application rapide, dans un contexte d'insuffisance de l'offre ferroviaire. Ils sont engagés dans une phase décisive de leur développement en France et représentent déjà sur certaines lignes, comme l'axe Paris-Lyon, une part significative des trains et des sièges disponibles.

L'opérateur historique plaide, quant à lui, pour une mise en œuvre coordonnée au niveau européen, alignée sur le calendrier des règlements de l'Union européenne. La SNCF a fait valoir qu'une mise en œuvre anticipée la placerait dans une situation singulière à l'échelle européenne puisqu'elle serait le seul opérateur historique à devoir vendre les offres de ses concurrents.

La date du 31 décembre 2027 me paraît dès lors constituer un point d'équilibre mais je propose d'ouvrir le débat sur cette question. En attendant, avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Ce débat, nous devons l'avoir dès maintenant car l'adoption de cet amendement nous empêcherait de discuter des amendements proposant un report de cette date.

Nous avons reçu les mêmes mails, défendant des solutions diverses voire opposées. La voie raisonnable me semble être d'attendre 2030 : cela laisserait du temps aux uns pour assimiler les contraintes liées à la mise en place de ces offres et aux autres pour accepter ces changements. En outre, nous ne sommes même pas certains que l'examen de ce projet de loi sera achevé fin 2027.

Mme Danielle Brulebois (EPR). Le report de l'entrée en vigueur se ferait au détriment des voyageurs, pour lesquels l'ouverture à la concurrence présente de multiples avantages : elle élargit l'offre en trains et en sièges, garantit des tarifs attractifs et ouvre la possibilité de faire rouler des trains sur les lignes souvent moins rentables que l'opérateur historique a délaissées – pensons à la suppression de la liaison Strasbourg-Marseille.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Le groupe Ensemble pour la République (EPR) propose dans son amendement CD262 de reporter l'ouverture à la concurrence de la plateforme de distribution au 1er janvier 2030, horizon qui nous semble plus raisonnable car il permet de prendre en compte les travaux menés autour du paquet législatif européen relatif aux passagers.

Une date trop précoce obligerait la SNCF à s'adapter une première fois, sans connaître précisément les modalités retenues à l'échelle de l'Union européenne, puis une deuxième, une fois ces dernières établies. En outre, cela l'exposerait à subir la concurrence déloyale d'opérateurs historiques comme Renfe ou Trenitalia, qui ne seraient pas soumis à la même contrainte d'ouverture de leur plateforme de distribution.

Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Peio Dufau (SOC). Une application immédiate serait une erreur fondamentale. Trenitalia refuse de vendre les billets SNCF sur sa plateforme. Pourquoi tordre le bras à notre opérateur historique ?

Par ailleurs, aucun opérateur privé n'assure la liaison Strasbourg-Marseille à l'heure actuelle. Cela pourra être le cas, je vous le concède, mais cela renvoie aux débats sur l'État stratège.

L'opérateur historique public, partant de rien, a dû essuyer les plâtres, notamment en matière de marketing, pour mettre au point SNCF Connect, outil qui fonctionne bien. Il ne me semble pas normal que les nouveaux entrants, qui n'ont apporté aucun financement, profitent de ces services. Cela irait à rebours de ce que doit être la concurrence libre et non faussée.

Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Moi, j'aime ce qui marche, et ce qui marche aujourd'hui, quels que soient ses défauts, c'est la SNCF, n'en déplaise à la *start-up* que je ne connais ni d'Ève ni d'Adam qui nous a envoyé à tous des SMS ce week-end. Les Françaises et les Français ont contribué à la meilleure santé du groupe, après le vote de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, qui comportait un volet consacré à la dette de SNCF Réseau. Pourquoi imposer à la SNCF, qui a investi dans cet outil qui fonctionne bien, de présenter les offres de ses concurrents alors que cette contrainte ne s'impose pas aux autres opérateurs ?

Le groupe Horizons & indépendants est opposé aux surtranspositions. Attendons que les propositions de règlement du paquet Passagers, présentées le 13 mai dernier, arrivent au terme de leur examen et qu'une véritable réciprocité soit instaurée. Tout le monde sera alors sur un pied d'égalité.

Pour ces raisons, nous voterons contre cet amendement et défendrons un report au 1er janvier 2030.

M. Vincent Descoeur (DR). Certes, il y a les intérêts des voyageurs mais il y a aussi les intérêts de la SNCF sur laquelle repose l'organisation du transport ferroviaire, même dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Dans la mesure où la réciprocité n'est pas assurée, nous sommes favorables, sans doute possible, à un report de date.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La mise en application immédiate, on le voit, ne fait pas l'unanimité. Je maintiens mon avis défavorable et vous invite à débattre d'autres dates possibles à travers les amendements qui suivent.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD213 de M. Matthieu Marchio, amendements identiques CD262 de Mme Nathalie Coggia et CD585 de M. Vincent Thiébaut et sous-amendement CD713 de M. Nicolas Bonnet (discussion commune)

M. Matthieu Marchio (RN). Nous proposons un report au 31 décembre 2030. Il me semble en effet prudent d'attendre l'issue des travaux européens sur les droits des voyageurs afin de disposer d'un cadre harmonisé. En maintenant la date fixée dans le texte, nous nous exposerions au risque de devoir réécrire notre droit, ce qui serait source d'insécurité juridique et imposerait de nouveaux coûts d'adaptation à l'ensemble des acteurs du secteur, opérateur historique comme nouveaux entrants.

De surcroît, nous ne savons pas encore si le dispositif retenu est le plus pertinent pour garantir aux voyageurs une information complète sur l'ensemble des offres et un accès transparent. Des plateformes comme Trainline permettent déjà de comparer les offres proposées par les différents opérateurs et d'autres modèles existent.

Les questions relatives à la billettique, à l'accès aux données, à la concurrence, méritent, du fait de leur nature complexe, d'être examinées avec méthode. Nous pourrions organiser avant l'examen en séance de nouvelles auditions, éventuellement avec les sénateurs ayant contribué aux travaux de la mission d'information sur la billettique dans le domaine des transports.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Nous ne mettons nullement en cause l'ouverture à la concurrence, grâce à laquelle les usagers profiteront d'offres plus fluides et plus compétitives. Simplement, il nous semble plus raisonnable de reporter la date au 1er janvier 2030 afin de nous aligner sur le calendrier des travaux européens, dont on pourra alors connaître plus précisément les conclusions. Cela permettra aux opérateurs nationaux émergents de ne pas attendre trop longtemps avant de voir leurs billets distribués sur une plateforme commune et à l'opérateur historique de ne pas subir la non-réciprocité.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Dans notre sous-amendement CD713, nous proposons un report au 1er janvier 2029, autrement dit ni trop tôt ni trop tard. Cela nous semble être un bon compromis, à même de concilier les intérêts de la SNCF, ceux des voyageurs et les impératifs de la décarbonation. Sans attendre l'achèvement des travaux européens, il s'agirait de rassembler un maximum d'offres de transport autour de la plateforme SNCF Connect afin de favoriser la multimodalité et de mettre en avant des alternatives à l'avion et à la voiture individuelle.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Comme Mme Coggia, nous faisons le choix du 1er janvier 2030. Il est préférable d'attendre que les règlements européens soient stabilisés et que les prescriptions techniques et fonctionnelles soient connues. Tous les opérateurs seront alors sur un pied d'égalité.

Une ouverture à la concurrence trop précoce impliquerait une surtransposition qui ne serait pas respectueuse du travail accompli par la SNCF et qui l'obligerait à devoir procéder à plusieurs reprises à des modifications, notamment pour ouvrir ses interfaces d'application de programmation.

Il suffit aujourd'hui d'une simple requête sur un moteur de recherche pour trouver des offres alternatives.

Mme Olga Givernet, rapporteure. À travers les débats du Sénat et de notre commission, le législateur envoie un message clair à la SNCF : il exprime sa volonté de voir SNCF Connect s'élargir à la commercialisation de l'ensemble des offres afin de répondre aux besoins des voyageurs.

Reste la question de la date. Après de longs débats, le Sénat a adopté en séance publique un sous-amendement, déposé en concertation avec les rapporteurs de la mission d'information sur la billettique, retenant la date du 31 décembre 2027. La date du 31 décembre 2030, monsieur Marchio, me paraît trop éloignée si l'on veut accomplir cette ouverture dans les meilleures conditions et dans des délais

réalistes. Des discussions pourront bien sûr avoir lieu avec les sénateurs lors de la commission mixte paritaire si un report est adopté par notre assemblée.

Les amendements de Mme Coggia et de M. Thiébaut proposent la date du 1er janvier 2030. Ce délai de trois ans semble nécessaire pour que l'Union européenne mène à bien ses négociations sur le paquet ferroviaire, qui ne sera pas nécessairement consensuel et dont l'adoption pourrait prendre du temps. Inscrire dès à présent cette disposition dans la loi, même si son entrée en vigueur est différée, donnerait une indication claire sur la position de la France. Cela permettrait au gouvernement et à nos représentants de négocier ce paquet ferroviaire sur la base des règles que nous aurions établies. Ce serait un signal important, car nous sommes observés sur ce sujet. Même si l'Union européenne décide de procéder différemment, je ne doute pas que notre position pèsera dans le débat.

Monsieur Bonnet, vous vous montrez plus optimiste – et même trop, je le crains – quant au calendrier de ces discussions européennes en proposant d'avancer d'une année la mise en œuvre de cette obligation pour SNCF Connect.

J'ai décidé de ne pas déposer d'amendement concernant cette échéance, afin de laisser aux collègues de la commission le soin de la déterminer. Néanmoins, au vu de nos différents échanges, je m'en remets à votre sagesse sur les amendements CD262 et CD585, qui fixent l'échéance au 1er janvier 2030, et j'émets un avis défavorable sur l'amendement CD213 et le sous-amendement CD713, qui proposent respectivement les dates du 31 décembre 2030 et du 1er janvier 2029.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Pour avoir échangé avec une collègue députée au Parlement européen, il ressort que les négociations devraient être fluides au Parlement, mais plus complexes au Conseil de l'Union européenne. La date du 1er janvier 2030 me semble donc plus raisonnable que celle du 1er janvier 2029. Même si j'entends que la proposition d'avancer d'un an l'échéance a été faite dans l'optique d'obtenir un compromis, un délai de trois ans ou trois ans et demi ne sera pas de trop pour voir une position commune émerger au niveau européen.

C'est pourquoi le groupe EPR votera contre le sous-amendement et maintiendra son amendement fixant l'échéance au 1er janvier 2030.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Conformément aux arguments présentés par Mme la rapporteure, il nous semble également plus raisonnable de retenir la date du 1er janvier 2030. Nous comprenons parfaitement la démarche des sénateurs, qui est tout à fait louable et s'appuie sur l'excellent rapport qu'ils ont publié sur la billettique. Cependant, si l'Union européenne parvenait à un accord rapide et fixait une mise en œuvre obligatoire dès 2029, le droit européen s'imposerait de toute façon au droit français. L'échéance de 2030 constitue donc un horizon raisonnable : si l'Europe souhaite accélérer le calendrier, elle pourra nous l'imposer.

Enfin, nous sommes sensibles à la question de la réciprocité. Même si les arguments relatifs à l'intérêt des voyageurs et des usagers sont parfaitement compréhensibles, la date de 2030 nous paraît être le bon compromis.

M. Peio Dufau (SOC). Cela s'apparente tout de même à une solution par défaut : comme nous l'avons évoqué hier, l'ouverture de SNCF Connect à tous les acteurs est une option retenue faute de mieux. Je propose donc qu'un travail transpartisan soit mené d'ici la séance afin de réfléchir, y compris avec les professionnels du secteur, à une solution qui rassemble plus largement que celle-là, et sur laquelle la rapporteure pourrait s'en remettre à la sagesse de notre assemblée.

C'est une proposition de méthode : en ce qui nous concerne, nous penchons plutôt pour un report de l'échéance, le temps de voir si nous parvenons à dégager une position commune qui satisfasse, sinon l'unanimité, du moins un plus grand nombre d'entre nous.

Mme Sandrine Le Feur, présidente. Je vous remercie pour cette proposition. Il me paraît également essentiel de trouver un juste milieu entre l'intérêt des voyageurs, qui ont besoin d'une offre claire et diversifiée, et celui de la SNCF, dont la plateforme SNCF Connect est fortement développée et bien identifiée par les usagers. Ce travail transpartisan me semble tout à fait bienvenu en vue de la séance.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il s'agit ici de fixer la date d'entrée en vigueur de l'obligation, pour SNCF Connect, de vendre les titres de ses concurrents. Rien ne l'empêche de conclure dès à présent des accords avec certains d'entre eux, sous réserve d'une réciprocité de la part des opérateurs ferroviaires nationaux des autres États membres. Nous voulons introduire une date butoir à laquelle l'ensemble de l'offre sera disponible sur SNCF Connect, mais le travail de négociation peut commencer sans attendre.

M. Dufau proposait hier soir de dupliquer SNCF Connect pour créer une application distincte. L'idée est intéressante, mais je doute que l'on puisse transférer l'intégralité des parts de marché vers une nouvelle solution dépourvue du logo SNCF. Si SNCF Connect est visée, c'est parce qu'elle centralise 85 % des ventes de titres de transport. C'est d'ailleurs ainsi que le paquet ferroviaire européen traite le sujet, et c'est dans ce même esprit que les sénateurs ont mené leur mission d'information. Reporter une telle part de marché sur une autre plateforme ne peut se faire du jour au lendemain. Cette application a mis du temps à s'imposer, mais elle est désormais un succès. Elle appartient à l'opérateur historique ; libre à lui de s'en dessaisir, mais je ne pense pas que ce soit sa volonté. Il faut donc acter le fait que SNCF Connect constitue, à ce jour, l'offre nationale de référence pour la billettique.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). On présente parfois comme un inconvénient, pour la SNCF, le fait que sa plateforme doive intégrer les offres de ses concurrents ainsi qu'un maximum de solutions multimodales. Or, comme cela vient d'être rappelé, SNCF Connect est l'application majoritaire pour la vente de billets. Si elle veut conserver cette position dominante – ce que je souhaite vivement –, elle a tout intérêt à intégrer un maximum d'offres dès à présent, ou du moins à une échéance

rapprochée, afin de maintenir son *leadership* et de proposer le catalogue multimodal le plus large possible.

Par ailleurs, pour rebondir sur les propos de M. Thiébaut, il est techniquement peu probable que les outils développés aujourd'hui pour assurer l'interface entre les différents opérateurs deviennent obsolètes lorsque l'Union européenne aura achevé ses travaux. Au contraire, en anticipant, SNCF Connect prendrait une longueur d'avance sur toutes les autres plateformes, ce qui constituerait un avantage majeur. C'est pourquoi je plaide pour le sous-amendement intermédiaire.

M. Gérard Leseul (SOC). Nous nous rallions aux arguments de M. Bonnet. Nous soutiendrons donc son sous-amendement, puis l'amendement de Mme Coggia ainsi sous-amendé.

M. Vincent Thiébaut (HOR). À ce jour, rien n'empêche les nouveaux entrants sur le marché de passer des accords commerciaux avec SNCF Connect ; l'obligation dont nous débattons ne vise qu'à encadrer cette possibilité.

Cette approche me paraît d'autant plus juste qu'elle nous évitera de reproduire les erreurs commises dans le secteur de l'énergie. Je pense à l'Arenh (accès régulé à l'électricité nucléaire historique), qui a énormément handicapé EDF : alors que les fournisseurs alternatifs bénéficiant de ce mécanisme devaient développer leurs propres capacités de production, ils ne l'ont pas fait. Sachons faire preuve de justice économique, même si je comprends tout à fait l'intérêt d'une offre unifiée pour les voyageurs.

La date de 2030 me semble donc être un bon choix ; si l'Union européenne impose une échéance plus rapprochée, nous nous y conformerons bien volontiers.

M. Nicolas Tryzna (DR). D'après les informations qui nous parviennent, SNCF Connect refuse, depuis le début de l'année, toute négociation avec les autres opérateurs. À l'origine, le schéma était pourtant bien différent : rappelons que cette plateforme a été conçue comme une agence de voyages ayant vocation à s'ouvrir à des tiers – elle intègre d'ailleurs les offres de BlaBlaCar. Actuellement, la tendance semble s'inverser et l'application se limite de plus en plus aux seuls titres de la SNCF.

Si les parties parvenaient à s'entendre avant 2030, ce serait évidemment une très bonne chose pour tout le monde. L'objectif est de permettre aux usagers de continuer à utiliser cet outil. Vous le savez mieux que moi, les habitudes numériques sont bien ancrées : lorsqu'un voyageur souhaite acheter un billet sur internet, il se tourne naturellement vers la plateforme qu'il connaît, et c'est ainsi que SNCF Connect capte 85 % des ventes. C'est la raison d'être de notre débat.

La commission ***rejette*** *l'amendement CD213.*

*Elle **rejette** le sous-amendement CD713 et **adopte** les amendements CD262 et CD585.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD418 de Mme Danielle Brulebois.*

*Elle **adopte** l'article 9* bis *__modifié__.*

Après l'article 9 *bis*

Amendement CD28 de M. Denis Fégné

M. Denis Fégné (SOC). Cet amendement vise à imposer l'affichage de l'empreinte carbone sur les services numériques de mobilité multimodale. Le développement de ces plateformes offre aux voyageurs une plus grande liberté de choix pour leurs déplacements. Afin de garantir un achat éclairé, il convient que l'usager dispose, pour les différentes solutions proposées, d'une information environnementale simple, harmonisée et comparable.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Une telle obligation existe déjà dans le droit positif : l'article L. 1431-3 du code des transports impose à toute personne qui commercialise une prestation de transport de fournir aux usagers une information relative à la quantité de gaz à effet de serre émise. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CD117 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Il s'agit d'une demande de rapport sur la billettique. L'examen de l'article précédent a bien montré qu'en l'absence de coordination, ce sujet pose problème. Comme je l'ai indiqué hier, nous avons besoin d'un État stratège pour résoudre ces questions, dont la billettique fait partie. L'ouverture à la concurrence n'ayant été ni anticipée ni accompagnée, nous sommes confrontés à une grande complexité en matière de réservation et de gestion des trajets, ainsi qu'à un manque de vision d'ensemble. Cet amendement doit précisément permettre d'engager cette réflexion pour que les usagers y voient plus clair et que nos décisions soient plus cohérentes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'ai précisément évoqué avec le ministre la question de la billettique, et nous nous sommes demandé quels services nous voulons offrir aux voyageurs au XXIe siècle. Vous nous proposez un nouveau rapport. Je vous suggère de retirer votre amendement, mais je m'engage à veiller au respect des engagements du ministre, qui s'est montré favorable au lancement d'une mission sur le sujet. Le Sénat s'est déjà saisi de ce sujet, et il me semble indispensable que l'Assemblée en fasse autant. Demande de retrait ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

Article 9 *ter* : *Harmonisation de la définition de certaines catégories tarifaires entre les autorités organisatrices de la mobilité*

Amendement de suppression CD293 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet article part d'une intention qui peut sembler positive, puisqu'elle vise à améliorer l'interopérabilité des données dans les transports. Mais en réalité, il risque d'organiser une dépendance toujours plus forte des autorités organisatrices de la mobilité à l'égard des grandes plateformes numériques privées. L'accès aux titres de transport dématérialisés passe déjà de plus en plus par les portefeuilles numériques d'Apple ou de Google. Si nous inscrivons dans la loi une logique d'interopérabilité sans garanties suffisantes, nous prenons le risque que les standards techniques de ces entreprises deviennent de fait ceux du service public. Or le service public des transports ne doit pas adapter son fonctionnement aux exigences commerciales de multinationales en position dominante. Les données de mobilité sont stratégiques ; elles doivent rester sous maîtrise publique, au service des usagers et des collectivités. Nous sommes favorables à des systèmes ouverts et interopérables, mais cette interopérabilité doit être construite autour de standards publics, ouverts et souverains, et non autour des écosystèmes propriétaires des géants du numérique.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 9 *ter* ne renvoie pas aux standards propriétaires des grandes plateformes ; il confie à la puissance publique le soin de définir par voie réglementaire des formats numériques interopérables. C'est précisément l'absence de standards publics communs qui crée la dépendance redoutée par les auteurs de l'amendement. Faute de format imposé par l'État, ce sont les acteurs les plus puissants qui imposent de fait leurs propres normes. L'Autorité de régulation des transports (ART) soutient explicitement cette mesure, qu'elle qualifie de condition indispensable pour garantir un parcours voyageur fluide dans un système de mobilité plus ouvert et multimodal. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD694 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD297 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Avec le développement des portefeuilles numériques et des grandes plateformes privées, il existe un risque que les titres de transport dématérialisés soient revendus, voire fassent l'objet de pratiques spéculatives, à l'instar de ce qui s'observe déjà pour d'autres types de billets. Or un titre de transport n'est pas un produit financier ou un bien marchand ; c'est un outil d'accès à un service public. Les politiques tarifaires relèvent des autorités organisatrices de la mobilité, qui doivent rester seules compétentes pour fixer les conditions d'utilisation, de transfert ou, le cas échéant, de cession des titres qu'elles émettent. Cet amendement ne remet nullement en cause l'interopérabilité :

il fixe simplement une limite claire. La numérisation ne doit pas permettre la création d'un marché secondaire des titres de transport.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement repose sur une confusion. Un standard de format de données ne peut pas, par construction, garantir l'absence d'une pratique commerciale. L'article 9 *ter* définit des standards numériques interopérables, c'est-à-dire des spécifications techniques régissant la structure et l'échange des données de billettique afin de fluidifier le parcours d'achat. Demander à un format numérique de garantir l'absence de cession onéreuse revient à confondre une norme technique d'interopérabilité avec une règle de fond sur l'usage des titres. Par ailleurs, la compétence des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour définir les conditions de cession de leurs titres est pleine et entière, et la revente est déjà encadrée par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

En conséquence, l'amendement CD296 ***tombe****.*

M. Gérard Leseul (SOC). Mme la rapporteure nous a expliqué que l'amendement CD297, qui vient d'être adopté, était satisfait car l'encadrement en la matière était satisfaisant. Lorsque nous discuterons de ce même amendement au moment de l'examen en séance, vous vous opposerez peut-être une nouvelle fois à son adoption. Par conséquent, il serait bon que vous nous indiquiez précisément les modalités de cet encadrement.

La commission ***adopte*** *l'article 9* ter ***modifié****.*

Article 9 ***quater*** : *Définition de standards numériques interopérables de données issues des services numériques de vente des autorités organisatrices de la mobilité*

La commission ***adopte*** *successivement les amendements rédactionnels CD695 et CD696 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Elle ***adopte*** *l'article 9* quater *modifié.*

Après l'article 9 ***quater***

Amendement CD123 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Peut-être connaissez-vous l'existence du billet populaire de congés annuels. Créé lorsque la SNCF était le seul opérateur, il permet à un salarié et à sa famille de bénéficier, une fois par an, sur présentation d'une attestation, d'une réduction de 25 % sur un aller-retour pendant la période des congés payés.

Cet amendement vise à envisager l'extension de ce dispositif à l'ensemble des résidents fiscaux de France, pour tous les opérateurs, et à faire passer le taux de réduction de 25 à 50 %.

Grâce au billet populaire de congés annuels, de nombreuses familles ont pu partir en vacances en bénéficiant d'un tarif réduit. Alors que les tarifs des grandes lignes ont augmenté, et malgré l'ouverture à la concurrence, il est souhaitable de maintenir, voire de généraliser, ce dispositif.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Par cet amendement, vous demandez que soit remis un rapport sur la modernisation du billet populaire de congés annuels. Or l'information sollicitée est déjà publique et exhaustive : le dispositif fait l'objet d'une notice officielle sur le site service-public.gouv.fr et d'une présentation commerciale détaillée par SNCF Voyageurs.

Le billet ouvre une réduction de 25 % sur un aller-retour d'au moins 200 kilomètres, une fois par an, et l'ensemble de ses paramètres – taux, distance, périodes, public éligible, démarche – sont précisément accessibles.

En outre, l'éligibilité est déjà large. Je rappelle en effet – puisque vous me donnez une occasion de faire la promotion du dispositif – que salariés des secteurs public et privé, agents publics, travailleurs à domicile, exploitants agricoles, demandeurs d'emploi indemnisés, stagiaires de la formation professionnelle et retraités en bénéficient.

Par ailleurs, le passage à un taux de 50 %, ne constitue pas une piste inédite puisqu'une telle réduction avait déjà été proposée dans le cas d'un paiement en chèque-vacances – une offre supprimée depuis le 1er janvier 2023. Le rapport que vous appelez de vos vœux aurait donc pour objectif d'étudier la possibilité de rétablir cet avantage. Or nous savons que c'est en raison de son coût qu'il n'a pas été maintenu.

La faible utilisation invoquée – il est question dans votre exposé sommaire de 24 000 billets vendus, un chiffre qui n'est pas vraiment étayé – s'explique d'ailleurs, selon les sources publiques, non par une méconnaissance des paramètres mais par une procédure d'obtention restée inchangée et plus lourde que l'achat en ligne des autres billets – un enjeu opérationnel pour SNCF Voyageurs.

Avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Je soutiens activement l'amendement de mon collègue. Mon amendement CD27 à venir va dans le même sens même s'il prévoit un maintien du taux de réduction à son niveau annuel de 25 %.

Puisque le nombre de billets vendus est faible, l'argument selon lequel la mesure aurait un coût élevé ne tient pas.

M. Peio Dufau (SOC). L'objectif de l'amendement est de changer les modalités du dispositif, pas uniquement d'augmenter le taux de réduction. Pour avoir vendu ce type de billet, je sais que la procédure est complexe – il faut se rendre au guichet muni d'un formulaire tamponné par l'employeur. Nous souhaitons la simplifier. Par exemple, si le dispositif est étendu à tous les résidents fiscaux,

comme le prévoit notre amendement, le tampon d'un employeur ne sera plus nécessaire.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD27 de M. Gérard Leseul.*

Article 10 : *Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau*

Amendements identiques CD263 de Mme Nathalie Coggia et CD629 de la commission des finances

Mme Nathalie Coggia (EPR). Cet amendement vise à maintenir une durée de trois ans s'agissant du cycle tarifaire pour les redevances d'infrastructure, autrement dit les péages. Les entreprises ferroviaires ont, certes, besoin de visibilité. Toutefois, fixer les tarifs pour une période trop longue limiterait la capacité du gestionnaire d'infrastructure, en l'espèce SNCF Réseau, à tenir compte de l'évolution de ses charges, de la conjoncture économique ou de nouvelles obligations réglementaires. La durée de trois ans nous semble une solution équilibrée : elle donne aux opérateurs une visibilité suffisante pour préparer leurs offres tout en permettant au gestionnaire d'infrastructure d'adapter régulièrement sa tarification à la réalité de ses coûts et de la conjoncture.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis de la commission des finances. Le passage à un cycle tarifaire de cinq ans peut sembler une mesure de bonne administration car elle donne de la visibilité et offre une stabilité. Cependant, à y regarder de près, elle aurait pour conséquence de figer les recettes de SNCF Réseau sur une période beaucoup trop longue. Dans un secteur exposé aux aléas de la conjoncture et aux évolutions réglementaires qui peuvent alourdir les charges du jour au lendemain, un horizon de cinq ans conduit à s'interdire toute adaptation. Dès lors, le gestionnaire d'infrastructure – dont chacun, ici, connaît la trajectoire financière – supporterait le risque lié à cette situation. Au vu des besoins colossaux en matière de financement de la régénération, nous ne pouvons verrouiller pour cinq ans ses recettes, ce qui ne ferait qu'ajouter une rigidité dont il se passerait volontiers.

Par ailleurs, le délai actuel de trois ans, que nul ne conteste, correspond à celui de la clause de revoyure incluse dans le contrat de performance.

Je précise que l'amendement CD629 a reçu un avis favorable en commission des finances.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La mesure que vous souhaitez supprimer a été introduite par un amendement du Sénat après avoir fait l'objet d'une recommandation de l'IGF, l'Inspection générale des finances, avec pour objectif de

donner une visibilité pluriannuelle, condition jugée nécessaire pour une ouverture à la concurrence réussie.

Le passage de trois à cinq ans sera progressif puisqu'un cycle intermédiaire de quatre ans est prévu, ce qui assure une certaine souplesse. La prévisibilité des péages offerte par cette mesure est indispensable pour que les opérateurs et les autorités organisatrices décident d'investir et de lancer de nouveaux services.

Par ailleurs, le contrôle de l'ART garantit l'ajustement. Les principes et montants des redevances demeurent soumis à l'avis du régulateur, qui veille à leur adéquation avec les coûts ; la durée du cycle ne prive donc pas le gestionnaire de leviers d'adaptation.

Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. J'ai bien lu les recommandations que vous avez mentionnées. Cependant, je ne comprends pas pourquoi nous nous priverions de marges de manœuvre en allongeant – fût-ce de façon progressive – le cycle de trois à cinq ans. Dans le contexte actuel, alors que la situation est déjà fragile et que des phénomènes exogènes pourraient avoir un impact sur le réseau, je ne vois pas l'intérêt d'une telle mesure, quand bien même elle résulte d'une recommandation de l'IGF.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

Amendements identiques CD630 de la commission des finances, CD212 de M. Vincent Descoeur, CD447 de M. Peio Dufau et CD477 de M. Vincent Thiébaut

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 permet à SNCF Réseau de définir des segments de marché spécifiques pour les dessertes pertinentes en matière d'aménagement. Cependant, que cette compétence – qui représente un enjeu aussi sensible que la tarification différenciée de l'accès au réseau – soit exercée par le seul gestionnaire d'infrastructure l'expose au risque de voir chacune de ses décisions contestée par des opérateurs qui s'estimeraient désavantagés. Or il n'est pas le mieux placé pour trancher seul une question qui touche à la concurrence entre entreprises ferroviaires. C'est pourquoi je propose, par cet amendement de sécurité juridique adopté en commission des finances, de soumettre la définition de ces segments à un avis conforme de l'Autorité de régulation des transports. Le régulateur indépendant est précisément l'autorité compétente pour s'assurer que le choix des segments respecte le principe de non-discrimination et le droit d'accès au réseau. Son aval préalable sécurise la démarche du gestionnaire en cas d'ouverture d'un contentieux *a posteriori* car ce qui est validé par l'ART est difficilement attaquable. Cette mesure ne contraint pas SNCF Réseau mais la protège en plaçant ses décisions sous le contrôle de l'autorité qui fait référence en la matière.

M. Vincent Descoeur (DR). Nous proposons de renforcer le dispositif d'incitations tarifaires adopté au Sénat pour encourager les entreprises ferroviaires

à assurer la desserte de tous les territoires. Cet amendement, élaboré avec la SNCF, vise à rendre obligatoire le fait de procéder à des modulations des redevances – ce qui était jusqu'à présent seulement une possibilité –, et ce au bénéfice de l'opérateur, dont la démarche serait sécurisée, mais aussi des dessertes ferroviaires d'aménagement du territoire, pour lesquelles les redevances pourraient ainsi être revues à la baisse.

M. Peio Dufau (SOC). Tout à l'heure, Mme Brulebois exprimait la volonté d'assurer une meilleure desserte des territoires. Or tel est bien l'objectif de ces amendements. Nous savons que les nouveaux entrants sont opposés à une hausse des tarifs des péages sur certains trajets mais favorables à une baisse de ces tarifs sur d'autres trajets pour améliorer la desserte des territoires. Or on ne peut pas demander à SNCF Réseau, qui est surendetté et manque de moyens, de procéder à une baisse sans prévoir par ailleurs une hausse pour des villes qui sont déjà bien desservies et pour des lignes très rentables. Grâce à un tel mécanisme de compensation, l'État stratège pourrait mieux jouer son rôle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'ai bien compris vos motivations, cependant j'avancerai trois arguments. Premièrement, la rigidification fragilise le gestionnaire. En substituant « définit » à « peut définir » et « est égal au coût » à « ne peut pas dépasser », on prive SNCF Réseau de toute marge d'appréciation et on l'oblige à tarifer au coût sur l'ensemble des dessertes pertinentes au risque de peser sur son équilibre financier au moment même où le texte cherche à sécuriser le financement de la régénération.

Ensuite, l'obligation soulève un risque de proportionnalité au regard du droit de l'Union européenne. Le caractère systématique des majorations imposées aux services non territoriaux pourrait être vu comme une entrave disproportionnée à l'accès au réseau, alors que les normes européennes imposent des modulations proportionnées et non discriminatoires, appréciées sous le contrôle de l'ART.

Enfin, la rédaction du Sénat en la matière nous semble satisfaisante. La faculté de procéder à des modulations, encadrée par la notion d'entreprise efficacement gérée et par l'avis du régulateur, est bien ouverte au gestionnaire, ce qui permet déjà d'inciter à desservir certains territoires lorsque c'est utile sans figer le dispositif.

Je demande donc le retrait de ces amendements et émettrai, à défaut, un avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Au contraire, une modulation uniquement à la baisse fragilise davantage SNCF Réseau. Si nous voulons que l'ensemble du territoire soit mieux desservi, il faut aussi pouvoir moduler à la hausse. Nous savons que l'ouverture à la concurrence pénalisera la SNCF et le système de péréquation : SNCF Voyageurs ne sera concurrencée que sur les trajets les plus rentables. Or c'est précisément grâce à ces lignes qu'elle peut financer les trajets les moins rentables. Des dizaines de dessertes TGV risquent ainsi d'être fermées. Pour équilibrer les

comptes de SNCF Réseau et assurer sa pérennité, il faut aussi majorer les tarifs – ne serait-ce qu'un peu – pour certains trajets, par exemple Paris-Lyon, une poule aux œufs d'or pour l'ensemble des opérateurs. C'est une mesure de bon sens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'aimerais revenir sur les conclusions de la conférence Ambition France transports. Les tarifs des péages sont les plus élevés d'Europe. En vue de l'ouverture à la concurrence, la volonté actuelle est de ne pas les augmenter. Il est néanmoins possible de les moduler à la baisse, mais aussi à la hausse si l'on souhaite renforcer les dessertes d'aménagement du territoire.

Toutefois, je ne voudrais pas que l'on envoie à un message contraire à notre intention. Il ne faudrait pas laisser penser que le gestionnaire SNCF Réseau peut, pour chercher les recettes dont il a besoin, notamment pour la régénération et la modernisation des infrastructures, moduler les tarifs des péages à sa guise, à la hausse ou à la baisse, notamment parce que, contrairement à la concurrence, SNCF Voyageurs serait capable d'absorber le coût lié à de telles évolutions.

J'entends le vœu pieux qui a été formulé par les auteurs de ces amendements mais la mesure introduite par le Sénat répond déjà à leurs attentes.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Je suis prêt à retirer mon amendement. Néanmoins une question se pose : nous avons beaucoup parlé de SNCF Réseau mais il ne faut pas oublier que certaines AOM, notamment les régions, font l'acquisition de certaines parties du réseau. La ligne Strasbourg-Lauterbourg a ainsi été cédée à la région Grand Est et fait l'objet de deux appels d'offres – l'un pour la régénération de la ligne, l'autre pour son exploitation.

Nous partons du postulat que toutes les lignes appartiennent à SNCF Réseau mais ce n'est pas forcément le cas. Le texte prend-il en considération cette dimension ? Je rappelle que les régions, qui gèrent 80 % du transport ferroviaire de voyageurs, sont favorables à une modulation des tarifs des péages car elle leur permettrait de mener à bien leurs missions.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je confirme que la mesure prévue par le texte s'applique à tous les gestionnaires d'infrastructure.

L'amendement CD477 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *les amendements CD630, CD212 et CD447.*

Amendement CD631 de la commission des finances.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 permet à SNCF Réseau d'appliquer aux dessertes d'aménagement du territoire assurant des arrêts intermédiaires une « modulation tarifaire ». Or cette expression est source d'ambiguïté car la tarification ferroviaire peut renvoyer à deux régimes distincts,

celui de la segmentation du marché et celui des réductions des redevances, qui n'obéissent pas aux mêmes conditions.

Inscrire dans la loi un terme qui recouvre deux régimes différents, c'est ouvrir la porte aux interprétations divergentes et au contentieux. L'amendement lève cette ambiguïté en prévoyant que SNCF Réseau peut appliquer pour ses dessertes une tarification adaptée et supprime, par cohérence avec le reste de l'alinéa, la référence à la faculté de ne pas définir de segment spécifique.

L'amendement ne change pas l'intention du dispositif, qui est de soutenir les dessertes d'aménagement du territoire par une tarification favorable, mais s'efforce de le rendre juridiquement lisible et applicable.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La clarification est bienvenue. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD298 de M. Bérenger Cernon

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Nous souhaitons que des majorations de péage soient obligatoirement appliquées aux entreprises ferroviaires dont les trains ignorent les villes moyennes et les territoires ruraux. Si l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs a permis l'émergence de nouvelles offres, elle a également favorisé une concentration des dessertes sur les liaisons les plus rentables entre grandes métropoles. Cet amendement permet de faire contribuer davantage les opérateurs les plus concentrés sur les marchés rentables au financement du réseau ferroviaire, tout en encourageant le développement d'une offre plus équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le seuil de 50 % est arbitraire et rigide. Conditionner la majoration au fait que moins de la moitié des circulations desservent une ville moyenne ou un territoire rural introduit un critère chiffré sans fondement objectif, difficile à appliquer et inadapté à la diversité des plans de transport.

L'objectif est déjà atteint, de façon plus souple, par l'alinéa 6 qui permet des majorations sur les services non territoriaux dans la limite de la soutenabilité pour une entreprise efficacement gérée. Le mécanisme proposé est redondant et moins sûr. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD248 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Il existe une France des villes moyennes qui, année après année, voient de moins en moins de trains s'arrêter chez elles. La logique de rentabilité des opérateurs pousse en effet ces derniers à privilégier les liaisons directes entre grandes métropoles et à supprimer les arrêts intermédiaires,

jugés moins rentables. Le résultat en est le déclassement silencieux de dizaines de bassins de vie.

Le présent amendement vise à rendre concrètes les modulations tarifaires prévues à l'article 10 en permettant qu'elles tiennent compte de la contribution réelle des services à la desserte des villes moyennes et des territoires mal desservis. En clair, il s'agit de récompenser les opérateurs qui jouent le jeu du territoire en maintenant les arrêts utiles à l'emploi, aux études et à l'accès aux services publics. C'est une incitation de bon sens, souple et au service de l'équilibre territorial.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La précision est redondante, le mécanisme des segments de marché permettant déjà de tenir compte de la contribution effective des services à la desserte des villes moyennes. Cet ajout, bien que fondé, n'apporte donc rien. Énoncer de nouveau une faculté existante ne ferait qu'alourdir la rédaction sans accroître la portée de l'article. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. Matthieu Marchio (RN). Cela ajoute au contraire un critère précis et vérifiable : la desserte effective des villes moyennes. C'est ce qui, au-delà des intentions, donne corps à l'aménagement du territoire.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD210 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Lorsqu'un nouvel opérateur demande des sillons pour faire circuler ses trains, quel objectif notre système doit-il poursuivre en priorité : permettre une simple bataille de parts de marché sur les lignes déjà desservies, ou bien faire émerger une offre nouvelle qui amène davantage de trains, dessert mieux les territoires et tire le meilleur parti de nos infrastructures ? La réponse est claire : selon l'autorité de régulation, la croissance de la grande vitesse est portée par les nouveaux entrants, mais concentrée sur deux ou trois axes déjà très circulés.

Le présent amendement consacre le principe de la complémentarité ferroviaire. L'attribution des capacités doit prioritairement favoriser le développement de services nouveaux complémentaires de l'offre existante, plutôt que la simple duplication de ce qui existe déjà. Il ne s'agit pas de fermer la porte aux nouveaux entrants mais, au contraire, de valoriser ceux qui créent de l'offre pour les Français et pour les territoires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'allocation de capacités est déjà régie par le droit de l'Union européenne, le règlement (UE) 2026/1184 et le document de référence d réseau encadrant l'attribution des sillons selon des principes non discriminatoires. Une priorité légale aussi générale entrerait en tension avec ce cadre. De plus, sa formulation est imprécise : faire prioritairement poursuivre à l'attribution des capacités un objectif de développement d'une offre

complémentaire introduit une notion vague, difficile à articuler avec les règles existantes.

Enfin, l'objectif poursuivi, à savoir augmenter le nombre de trains, n'appelle pas de dispositions nouvelles. L'ouverture à la concurrence a précisément pour finalité d'accroître l'offre – nous pourrions espérer une hausse de 20 %. L'inscrire comme priorité d'allocation n'ajoute aucune garantie opérationnelle. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

L'amendement CD540 de M. Pierre Meurin est ***retiré****.*

Amendements identiques CD164 de Mme Constance de Pélichy et CD274 de Mme Danielle Brulebois

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Il s'agit de préciser le fait générateur de l'obligation d'information prévue par l'article 10. Dans sa rédaction actuelle, le dispositif est déclenché en cas de difficulté économique persistante. Cette notion est trop imprécise. L'information de la région ou de l'État doit être réservée aux situations dans lesquelles l'équilibre économique de la desserte est effectivement compromis. En retenant le critère du déficit comptable, objectif et vérifiable, cet amendement sécurise le dispositif et évite les interprétations extensives.

Mme Danielle Brulebois (EPR). Le présent amendement complète le mécanisme introduit à l'article L. 2121-12-1 du code des transports en créant le cadre juridique d'une convention de financement conjoint entre l'État et les régions pour le maintien des dessertes ferroviaires structurantes en difficulté économique.

Le droit existant ne prévoit pas de cadre explicite permettant à plusieurs régions de contribuer conjointement au maintien d'une desserte transversale à grande vitesse d'intérêt multirégional. Or plusieurs de ces liaisons, comme la liaison Strasbourg-Marseille, qui traverse notamment les territoires de l'Ain et du Jura, ne relèvent de la compétence exclusive d'aucune région prise isolément, rendant toute initiative unilatérale insuffisante.

Le modèle d'un TGV à financement régional conjoint est déjà mis en œuvre en Bretagne mais repose sur des arrangements conventionnels, dépourvus d'assise législative. Le présent amendement crée ce cadre, en cohérence avec les règles de concurrence européennes applicables depuis l'ouverture à la concurrence du 5 janvier 2023.

Mme Olga Givernet, rapporteure. En adjoignant au dispositif un mécanisme de convention de cofinancement État-régions, cet amendement en modifie la portée bien au-delà de la clarification annoncée. De plus, le critère proposé est plus étroit et plus tardif : subordonner l'information à un déficit comptable constaté retarde le déclenchement, alors que la notion de difficulté économique persistante permet d'anticiper la dégradation d'une desserte.

Enfin, cela ouvre des possibilités de contournement, un opérateur pouvant présenter un résultat comptable équilibré tout en dégradant progressivement une desserte ; le critère comptable est plus aisément manipulable que l'appréciation économique d'ensemble. Ainsi, le critère retenu dans le texte pour identifier une desserte en difficulté est beaucoup plus protecteur que celui de l'identification d'un déficit comptable. Je vous invite donc à retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Dans un contexte de recherche de rentabilité, et alors que l'on demande à la SNCF de faire 2 milliards d'euros de bénéfices, se focaliser sur le déficit comptable plutôt que sur la difficulté économique poserait des problèmes dans le déclenchement de ce mécanisme. Nous nous opposerons donc à ces deux amendements.

Les amendements sont ***retirés****.*

Amendement CD437 de Mme Danielle Brulebois

Mme Danielle Brulebois (EPR). Le présent amendement vise à garantir que le mécanisme prévu à l'article 10 demeure strictement subsidiaire. L'information de la collectivité publique compétente peut en effet conduire celle-ci à envisager un conventionnement de la desserte ; or une liaison ne doit pas être regardée comme appelant l'intervention d'une collectivité publique tant qu'elle supporte encore des majorations de redevance. Il est donc proposé que le recours éventuel à l'intervention de la collectivité compétente ne soit envisagé qu'après suppression des majorations tarifaires applicables à la desserte concernée.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Une telle disposition retarderait la protection de la desserte en différant le moment où la région ou l'État peuvent intervenir, au détriment de la continuité du service. De plus, cela complexifierait inutilement le mécanisme, l'enchaînement de conditions venant alourdir une procédure que le Sénat a voulue simple. Enfin, la subsidiarité est déjà assurée en pratique, le gestionnaire disposant d'outils tarifaires avant tout recours au conventionnement. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Dans un système ferroviaire avec de la péréquation, si l'on baisse des péages sans augmenter en contrepartie d'autres recettes, on sait pertinemment qu'il faudra passer au tiroir-caisse. Plutôt que d'augmenter le prix du billet sur certaines destinations et sur certains trains, nous préférons recourir à des subventions. Nous nous opposerons donc à cet amendement.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD643 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD208 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Le dispositif prévu à l'article 10 est utile, mais il manque l'essentiel : un délai. Un opérateur privé sur une liaison moins rentable peut en effet annoncer qu'il cesse le service et l'arrêter quelques semaines plus tard, le territoire étant mis devant le fait accompli sans avoir le temps d'organiser quoi que ce soit. C'est exactement ce que nous devons empêcher.

Le présent amendement crée un filet de sécurité : douze mois de préavis avant la cessation d'une desserte d'aménagement du territoire, sauf circonstances exceptionnelles. Douze mois, c'est le temps nécessaire pour que l'État ou la région puisse réagir, négocier et, le cas échéant, monter un contrat de service public dans le cadre prévu par le droit. Ce n'est pas une contrainte excessive, c'est une assurance : on ne laisse pas tomber nos territoires quand on ferme une ligne.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le préavis proposé ferait doublon avec le mécanisme d'information des autorités inscrit à l'alinéa 8 de l'article, qui constitue un préalable à un possible conventionnement. En outre, le délai de douze mois que vous prévoyez est trop rigide ; selon les dessertes, il sera trop long ou trop court. En la matière, une appréciation au cas par cas est préférable.

Enfin, le recours à des contrats de service public pour certaines dessertes est déjà autorisé par le règlement (CE) n° 1370/2007 et par l'article L. 2121-1 du code des transports. Il serait redondant de le rappeler dans la loi.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements CD654, CD655 et CD656 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comptais sur l'adoption de l'amendement CD604 de M. Cosson, pour supprimer les alinéas 9 à 12 de l'article, mais il n'a pas été défendu.

En guise de repli, je propose de supprimer l'alinéa 9 par l'amendement CD654 ; l'alinéa 10 par le CD655, et l'alinéa 12 par le CD657 qui sera examiné dans un instant.

Quant à l'amendement CD656, il tend à maintenir le principe de vigilance inscrit à l'alinéa 11, aux termes duquel « le gestionnaire d'infrastructure [doit] veille[r] à ce que les décisions d'allocation de capacité, les travaux programmés ou les évolutions d'offre n'entraînent pas une dégradation substantielle des dessertes structurantes », mais en le déplaçant à l'article L. 2122-5 du code de transports, relatif au document de référence du réseau. Ce document opposable, qui est soumis au contrôle de l'ART, est le support adéquat pour encadrer de telles décisions et en assurer la transparence.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). J'ai un problème avec votre proposition de supprimer l'alinéa 9 de l'article. Si celui-ci confie au gestionnaire

d'infrastructure – c'est-à-dire SNCF Réseau – la mission de « garanti[r] le maintien d'un niveau de desserte conforme aux objectifs nationaux d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès aux services de transport », c'est parce que c'est lui qui est le mieux à même de savoir ce qu'il faut faire en la matière.

En supprimant l'alinéa 9, vous confieriez ce rôle à l'ART. Pourquoi ajouter un intermédiaire supplémentaire, d'autant qu'on ne peut pas dire que cette autorité soit totalement indépendante et que les décisions y soient prises en toute transparence ?

Même si SNCF Réseau n'est pas forcément plus transparente, faisons-lui confiance pour le devenir, notamment parce qu'elle constitue désormais une société anonyme distincte de SNCF Voyageurs, conformément aux demandes de l'Union européenne.

Mme Olga Givernet, rapporteure. En l'état, le texte confère à SNCF Réseau un rôle d'organisateur des services qui ne relève pas de ses missions. En effet, le gestionnaire d'infrastructure ne peut imposer aux entreprises ferroviaires, telles que SNCF Voyageurs, la réalisation ou le maintien d'un schéma de desserte déterminé.

Même si je comprends votre objectif de protéger les dessertes d'aménagement du territoire, ce n'est pas en démultipliant les missions de SNCF Réseau et en diluant les responsabilités entre différentes entreprises que nous y parviendrons.

M. Peio Dufau (SOC). Où est l'État stratège ? Si nous débattons des rôles respectifs de SNCF Réseau et de l'ART, c'est parce qu'il manque un pilote qui fixerait les priorités et donnerait les orientations. On aura beau tourner le problème dans tous les sens, tant qu'il ne sera pas résolu, il y aura des difficultés de gouvernance. Or, le présent texte ne s'y attaque pas. C'est une lacune majeure.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Pour ma part, je suis plutôt favorable à la suppression de l'alinéa 9. N'oublions pas que l'organisation des lignes de desserte fine est aussi l'une des missions des régions, à travers les autorités organisatrices de la mobilité. Ne compliquons pas encore les choses, en confiant une mission d'aménagement à SNCF Réseau.

M. Vincent Descoeur (DR). À qui souhaitez-vous confier le rôle d'organisation actuellement dévolu à SNCF Réseau, aux termes de l'alinéa 11 ? À l'ART ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je propose de transférer les garanties prévues pour les dessertes d'aménagement du territoire à l'article L. 2122-5 du code des transports, relatif au document de référence du réseau – un document opposable, soumis au contrôle de l'ART. Cela permettra d'encadrer les décisions et d'en assurer la transparence, tout en respectant le rôle de chacun et en évitant les chevauchements de responsabilité créés par le Sénat.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 est le plus complexe de ce projet de loi-cadre. Je suis étonnée qu'à l'issue de la conférence Ambition France transports et d'une préparation rigoureuse du texte par le ministère, on doive encore clarifier les rôles respectifs de SNCF Réseau, de SNCF Voyageurs et des AOM dans des amendements très techniques…

Madame la rapporteure, je suis assez convaincue par vos arguments, mais *quid* de l'alinéa 12, qui est solidaire des précédents ?

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les alinéas 9 à 12 ont été introduits au Sénat ; ils n'étaient donc pas dans la version initiale du texte.

Puisque l'amendement de M. Cosson tendant à les supprimer n'a pas été défendu, en guise de repli, je propose, par les amendements CD654, CD655, et CD657, de supprimer respectivement les alinéas 9, 10 et 12, qui ne servent pour ainsi dire à rien ; par l'amendement CD656, de déplacer la garantie prévue à l'alinéa 11, pour la rendre opposable et remédier à une fragilité juridique. À vrai dire, nous aurions aussi pu la supprimer.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je comprends mieux. Je suis favorable à vos différents amendements.

La commission ***adopte*** *successivement les amendements CD654, CD655 et CD656.*

En conséquence, l'amendement CD158 de Mme Constance de Pélichy ***tombe****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement CD657 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendements CD278 et CD277 de Mme Danielle Brulebois ; amendement CD466 de M. Nicolas Bonnet (discussion commune)

Mme Danielle Brulebois (EPR). Les opérateurs qui bénéficient de la rente des grands axes doivent contribuer au maillage territorial, au nom du droit d'accès au service public ferroviaire.

En France, Trenitalia et Renfe se sont déployées sur les grandes lignes rentables. Il ne faut pas laisser la SNCF et la puissance publique assumer seules la charge des lignes déficitaires. Cela reviendrait à privatiser la rente des grands axes, tout en nationalisant le déficit des lignes les moins rentables.

L'amendement CD278 prévoit donc que « l'attribution de capacités sur les lignes comportant des dessertes structurantes p[ourra] être subordonnée, dans des conditions transparentes et non discriminatoires définies par le document de référence du réseau après avis de l'Autorité de régulation des transports, à

l'engagement de l'entreprise ferroviaire d'effectuer des arrêts intermédiaires répondant à des besoins en matière d'aménagement du territoire. À défaut, l'entreprise ferroviaire est soumise au versement d'une contribution au financement de ces dessertes, dont les modalités sont fixées par le même document. »

Quant à l'amendement CD277, il ne diffère du précédent qu'en substituant à sa deuxième phrase une précision sur les arrêts intermédiaires. Ceux-ci seraient fixés en tenant compte « de la fréquence du service assuré, des capacités de l'infrastructure et des besoins de desserte non spontanément couverts ».

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Actuellement, le gestionnaire d'infrastructure ne dispose que d'un outil – la modulation du montant des péages – pour favoriser la desserte fine du territoire. L'amendement CD466 lui en donnerait un deuxième, en lui permettant de subordonner l'allocation d'un sillon à la prise en charge de certaines dessertes – par exemple, en demandant à l'opérateur d'arrêter un train sur deux ou trois dans certaines gares, ou d'ouvrir des lignes omnibus.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous proposez d'instaurer des contraintes directes d'accès au réseau. Outre que de tels dispositifs seraient difficiles à mettre en œuvre – l'appréciation des engagements d'arrêts, le calcul des contributions de substitution et leur contrôle seraient très compliqués –, ils seraient juridiquement fragiles, car ils pourraient contredire le principe de non-discrimination de l'accès au réseau.

La voie du service public conventionné est plus sûre. En effet, pour préserver une desserte non rentable, le droit de l'Union privilégie le recours à un contrat de service public assorti d'une compensation. Avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). La contrainte proposée répond à un principe de réciprocité : les opérateurs qui obtiennent un sillon rentable doivent rendre service ; ils ne peuvent avoir le beurre et l'argent du beurre.

En outre, il ne s'agit pas de discriminer un opérateur particulier, mais de permettre au gestionnaire d'infrastructure de demander à tous les opérateurs dont les trains circulent sur une même ligne d'appliquer les mêmes principes. Ce ne serait pas une rupture d'égalité, et il faut couvrir le risque que courent les dessertes fines.

M. Olivier Becht (EPR). Il faut sortir de la logique de privatisation des gains et de mutualisation des pertes. Les dispositifs proposés dans ces amendements méritent d'être explorés, au titre de l'aménagement du territoire. Tous les opérateurs doivent contribuer à égalité, pour que les villes moyennes et les communes rurales soient desservies.

Mme Danielle Brulebois (EPR). Depuis l'ouverture à la concurrence, ce sont toujours les mêmes lignes qui attirent les opérateurs, et toujours les mêmes territoires qu'on oublie.

Vous rappelez les règles européennes, mais quand la SNCF a voulu accéder au marché italien, les Italiens ont su leur opposer des contreparties – la SNCF a même dû déposer plainte. De même, je crois que l'Espagne a opposé une fin de non-recevoir à la SNCF.

L'ouverture à la concurrence doit aussi servir aux territoires ruraux, à valoriser d'autres lignes que celles aboutissant à Paris. La SNCF assume cette mission ; je ne vois pas pourquoi les opérateurs étrangers, dès lors qu'ils ont obtenu des marchés rentables, ne seraient pas obligés de prendre des marchés qui le sont moins.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La mission sur le financement des dessertes ferroviaires d'aménagement du territoire confiée à M. Dominique Bussereau doit rendre ses conclusions le 8 juillet, soit avant l'examen du présent texte en séance publique. Ainsi, nous pourrons l'amender en fonction de ses recommandations. En attendant, je vous demande de retirer vos amendements.

Les contraintes que vous prévoyez dénatureraient le service librement organisé, alors que le présent texte prévoit déjà des dispositifs pour rendre les dessertes d'aménagement du territoire plus attractives, notamment la modulation tarifaire et le conventionnement du service.

La commission ***adopte*** *l'amendement CD278.*

En conséquence, les amendements CD277 et CD466 ***tombent****.*

4. Réunion du mercredi 1er juillet 2026, matin

Article 1er (précédemment réservé) : *Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports*

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 1er fait à lui seul l'objet de 130 amendements, ce qui témoigne de l'intérêt qu'il suscite, mais appelle à faire preuve d'une grande clarté sur ce qu'est cet article et ce qu'il ne peut pas être.

Article clé du projet de loi, il est de portée programmatique. Il n'ouvre pas de crédits, n'affecte pas de recettes et ne décide d'aucun investissement. Il pose un principe simple : désormais, les objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport seront fixés par des lois de programmation. Ce choix est l'aboutissement direct de la conférence Ambition France transports, qui a réuni l'État, les collectivités, les opérateurs et les acteurs économiques. Elle a permis de dégager une méthode partagée, qui tient en une phrase : une loi-cadre pour poser le principe d'une programmation pluriannuelle et de son financement, et des lois de programmation pour en arrêter le détail, les priorités, les montants, les projets, sur la base d'un audit indépendant de l'état du réseau et des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI). Autrement dit – c'est le cœur de mon propos : le principe ici, le détail dans les lois de programmation.

Cette sobriété – cette épure – n'est pas une facilité de rédaction. Elle est la traduction fidèle du compromis d'Ambition France transports. Si tant d'acteurs aux intérêts divergents ont pu s'accorder, c'est précisément parce que la loi-cadre ne préempte aucun des arbitrages de fond. Charger l'article de ces arbitrages reviendrait à défaire le consensus qui a rendu ce texte possible. C'est pourquoi je serai, par principe, défavorable aux amendements qui ajoutent un mode hors-champ, qui inscrivent une priorité détaillée, une trajectoire chiffrée – plus à leur place dans la future loi de programmation – ou qui fixent un montant ou une affectation de recettes. Le Sénat s'est déjà soumis à cet exercice : la tentation est grande de débattre de tous les sujets. Je vous invite donc à être vigilants sur ce point.

Cette épure suppose enfin une définition globale du périmètre des infrastructures : les routes sous toutes leurs formes et pour tous les modes qu'elles accueillent, y compris les mobilités actives, les infrastructures ferroviaires, le réseau fluvial et les ports, à l'exclusion de tout autre type d'infrastructure, notamment les aéroports et le transport aérien, dont le financement obéit à une logique entièrement différente – ils n'entraient pas dans le champ de la conférence –, et les services de transport, qui relèvent du budget général.

Sur certains points – je pense à la mention selon laquelle une infrastructure comprend naturellement ses ouvrages d'art et ses dépendances –, une précision au banc de la part du ministre suffira : inutile d'alourdir le texte : plus on précise, plus on donne l'impression d'exclure d'autres champs. L'objectif est de garder l'ensemble de ces infrastructures dans le domaine d'application du texte.

En rester à l'épure ne signifie toutefois pas s'interdire de l'améliorer là où elle le commande. Ainsi, je vous proposerai trois ajustements.

Tout d'abord, marquer clairement que la priorité des investissements va à la régénération et à la modernisation. Il me semble que certains de vos amendements obéissent également à cette logique. L'objectif est de régénérer les réseaux existants avant d'en venir au développement. Je vous proposerai de rétablir cet ordre à l'alinéa 3 et d'en tirer la conséquence à l'alinéa 5, afin que l'affectation des recettes des concessions autoroutières serve d'abord à cette priorité. L'état de nos réseaux routiers et ferroviaires nécessite une attention toute particulière.

Ensuite, je vous propose d'inscrire dans le texte le rôle du Conseil d'orientation des infrastructures dans la préparation des futures lois de programmation. Cela allait sans dire pour le gouvernement, mais cela va mieux en l'écrivant. Chaque projet de loi de programmation lui sera soumis pour avis, à charge pour lui de consulter les autorités organisatrices de la mobilité. J'ai pu l'observer, le COI est le bon endroit pour animer les échanges entre l'État et les autorités organisatrices.

Enfin, je vous inviterai à renforcer la transparence et le suivi par le Parlement, en proposant que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France) rende compte chaque année devant nous, avant le

débat d'orientation des finances publiques, des investissements qu'elle finance, par réseau, par mode et par territoire. L'objectif est d'avoir un suivi annuel des lois de programmation et de constater – je l'espère – que nous tenons les trajectoires.

En somme, la meilleure manière de défendre l'ambition de cet article, c'est d'en préserver la sobriété, tout en y inscrivant ces quelques garanties en matière de priorités, d'expertise et de transparence. C'est ainsi que nous resterons fidèles à l'esprit d'Ambition France transports et que nous donnerons au principe même de la programmation, que nous voulons tous consacrer, les meilleures chances de prospérer. Je vous invite à garder cette boussole tout au long de nos débats.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Notre groupe soutiendra cet article, qui nous semble être au cœur de cette loi-cadre et du mécanisme essentiel qu'elle propose. L'idée de donner de la visibilité au secteur des transports nous paraît primordiale : il en a besoin. L'inscription dans une loi-cadre de l'obligation de voter une loi de programmation au moins décennale est essentielle. De même, nous approuvons le principe selon lequel le transport paie le transport.

Amendements identiques CD8 de M. Xavier Roseren et CD10 de M. Gérard Leseul

M. Xavier Roseren (HOR). L'amendement CD8 est simple, mais important. Il vise à insérer, à l'alinéa 1, le mot « collectif » après le mot « ferroviaire ». Sans cette précision, le texte risque de laisser de côté les infrastructures de transport public urbain – les tramways, les métros –, qui ne sont pas ferroviaires au sens classique du terme. En inscrivant explicitement le transport collectif dans le périmètre des futures lois de programmation, nous donnons aux autorités organisatrices de la mobilité la garantie que leurs projets pourront en relever. C'est une correction de cohérence.

M. Gérard Leseul (SOC). L'article 1er doit comporter le périmètre global des transports sans oublier les transports collectifs ni les mobilités solidaires – qui feront l'objet d'un autre amendement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends votre intention, tout à fait légitime. Cet ajout est toutefois redondant et donc porteur d'ambiguïté. Ces amendements ciblent les services urbains, alors que les infrastructures concernent l'ensemble des transports. Les infrastructures de transport collectif urbain sont financées par les autorités organisatrices de la mobilité, non par les ressources sectorielles que les lois de programmation auront vocation à mobiliser. Je partage l'attention portée aux mobilités du quotidien – ainsi qu'aux mobilités inclusives –, mais elles trouveront davantage leur place dans une loi de programmation ; c'est là que nous pourrons cibler les services que nous voulons.

Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Parler de transport collectif n'est absolument pas redondant, mais permet de qualifier l'ampleur de la réflexion menée dans ce

projet de loi-cadre. Et, sans polémique, le collectif n'est pas seulement urbain : nous avons du collectif partout.

M. Pierre Meurin (RN). Le ferroviaire est par nature collectif. Je ne vois donc pas l'intérêt d'insérer le mot « collectif » après le mot « ferroviaire », à moins qu'il existe du ferroviaire-solisme… Nous voterons contre cet amendement, qui relève de la loi bavarde et mal écrite.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Et qu'en est-il du transport de marchandises ? L'auteur de l'amendement considère-t-il qu'il fait partie du transport collectif ? Dès lors, faut-il également mentionner le fret ? Les infrastructures de transport ferroviaire comprennent tout ce qui passe sur elles – le transport collectif, mais aussi les marchandises. Je vous invite à faire preuve de sobriété et à éviter les listes à la Prévert, qui auraient pour conséquence d'exclure ce qu'elles ne mentionnent pas ou d'introduire des ambiguïtés à ce sujet. Le transport collectif, les marchandises et le fret sont déjà pris en compte. Ne soyons pas trop prescriptifs.

L'amendement CD8 est ***retiré****.*

La commission ***rejette*** *l'amendement CD10.*

Amendement CD517 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Cet amendement vise à supprimer les mots « compris cyclable », qui relèvent également de la loi bavarde. Puisque les vélos sont sur la route, le mot « routier » suffit à incorporer la mobilité cyclable. L'objectif est d'avoir une loi plus sobre, selon votre cœur, madame la rapporteure.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette précision a été introduite au Sénat, qui a tenu à envoyer un signal fort en explicitant que les aménagements cyclables font partie des infrastructures routières. Nous évoquerons les vélos dans un article ultérieur : je vous proposerai des dispositifs permettant de nous assurer de la bonne prise en compte du cyclable. Avis de sagesse.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Les vélos roulent parfois sur des routes. Toutefois, il est bien plus adapté que les vélos disposent de leur site propre, voire de chemins proches desservant la même destination. Il me semble donc important de préciser que les routes ne sont pas seulement dédiées aux voitures et aux camions, mais aussi aux vélos. Je voterai contre cet amendement.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Je suis également contre cet amendement. Comme l'a dit mon collègue, il y a des voies cyclables – chez moi, on les appelle des voies vertes – qui sont juste à côté des routes. Il est important de préciser leur existence.

M. Pierre Meurin (RN). Dans ce cas, autant faire une liste à la Prévert avec les trottinettes et toutes les mobilités qui sont sur la route. Supprimer le terme

« cyclable » n'enlève pas le vélo de l'équation. Ce mot crée une redondance sémantique qui porte atteinte à l'objectif de simplicité et de qualité de la loi. Cet amendement de simplification ne signifie pas que nous sommes contre le vélo.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il ne signifie pas que vous êtes contre le vélo, peut-être seulement que vous n'êtes pas pour… Nous n'énumérons pas les façons de se déplacer – les trottinettes, sauf si elles sont débridées, roulent d'ailleurs sur les pistes cyclables –, mais les types de voirie. Certaines voiries – les voies vertes ou les pistes cyclables – ne sont pas considérées comme des routes, car elles sont interdites aux voitures ; il faut être clair sur le fait qu'elles entrent dans le champ de nos travaux.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Effectivement, certains sites propres ne sont pas considérés comme routiers, mais comme des voies dédiées. Mon avis est donc finalement défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD510 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Le transport portuaire n'existe pas. Cet amendement sémantique vise donc à remplacer « transport portuaire » par « transport maritime », une notion qui comprend bien sûr les infrastructures portuaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous qualifiez cet amendement de sémantique, mais la substitution qu'il propose n'est pas neutre. L'article 1er porte sur des infrastructures ; le terme exact est donc bien « portuaire ». En effet, ce sont les ports, leurs accès et les opérations de dragage qui constituent l'infrastructure financée – dimension que le Sénat a tenue à valoriser comme « condition de la souveraineté et de l'attractivité » de nos territoires. Le mot « maritime » désigne un mode de transport qui inclut une dimension de services et de flotte étrangère au champ du texte.

L'alinéa 1 concernant bien les infrastructures portuaires, peut-être faudrait-il ajouter un *s* à « portuaire ».

M. Gérard Leseul (SOC). J'allais faire la même proposition pour que la phrase soit claire.

M. Pierre Meurin (RN). Je ne suis pas ici pour jouer au prof de français, mais même en ajoutant un *s*, la phrase ne veut strictement rien dire. L'examen de ce projet de loi commence mal : nous sommes embourbés dans des discussions sémantiques. Madame la rapporteure, soit vous remplacez « portuaire » par « maritime », ce qui colle avec l'énumération des transports – « ferroviaire, routier, y compris cyclable », puisque manifestement vous y tenez, « fluvial et maritime » –, soit vous réécrivez complètement l'alinéa, en gardant le mot « portuaire », mais le « transport portuaire » n'existe pas.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Si, ça fonctionne : on peut déplacer l'adjectif « portuaire », avec un *s*, ce qui donnerait « le domaine des infrastructures portuaires et de transport ferroviaire, routier […] et fluvial ». Je vous propose de le faire pour la séance. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD634 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement vise à introduire la notion de mobilité solidaire dans l'article 1er.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette requête est légitime. Toutefois, la mobilité solidaire est une politique de services, non une catégorie d'infrastructures. Le Sénat a introduit cette notion dans le plan de mobilité, à l'article 15. Elle est donc pleinement intégrée au texte. Concentrons-nous sur l'objectif de l'article 1er : des infrastructures – qui accueilleront tous nos services de transport, dont les mobilités solidaires. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD514 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Cet amendement vise à fixer la clause de revoyure tous les cinq ans.

Après trois examens de ce texte – en commission et en séance au Sénat, et ici –, on arrive à un alinéa 1 de l'article 1er qui ne veut strictement rien dire en français puisqu'il parle de « transport portuaire ». Ma contribution était sémantique et n'a rien d'idéologique. À quel moment avez-vous décidé de rejeter des amendements juste parce qu'ils émanent du RN ? Ce passage est écrit avec les pieds. Le signal envoyé est terrible. Il faut que vous fassiez un effort, madame la rapporteure, pour réécrire correctement l'alinéa 1 avant l'arrivée en séance. Par ailleurs, pourquoi l'aérien ne figure-t-il pas dans la liste des infrastructures de transport ? Décidément, rien ne va.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Votre amendement ne vise pas à réécrire l'alinéa.

M. Pierre Meurin (RN). Je revenais à la discussion précédente.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je maintiens mon analyse sur la sémantique. Nous parlons bien des infrastructures portuaires. Relisez l'énumération. Vous faites semblant de ne pas comprendre. On pourrait déplacer l'adjectif « portuaire » et écrire « le domaine des infrastructures portuaires et de transport ferroviaire, routier, y compris cyclable », etc. En revanche, vous avez raison, il manque un *s* à « portuaire » puisque cet adjectif renvoie à « infrastructures » ; il faut faire cet ajustement grammatical.

L'aérien – vous le sauriez si vous aviez écouté mon propos introductif – n'était pas inclus dans la conférence Ambition France transports et n'entre pas dans le champ de cette loi-cadre, même s'il s'agit d'infrastructures importantes, y compris pour moi à titre personnel. Vous essayez de mettre le bazar sur l'article 1er, qui est important car il a pour objectif d'instaurer une programmation – nous étions tous d'accord sur ce point. L'objectif est d'avoir un cadre le plus sobre et le plus compréhensible possible concernant les infrastructures, en en écartant les services, qui relèveront de la programmation, lorsque nous identifierons les priorités.

Peut-être n'assumez-vous pas votre amendement, qui tend à ramener la durée de programmation de dix à cinq ans. Cette programmation appelle un temps long, car nous avons besoin de visibilité. Le Sénat a intégré une revoyure à cinq ans ; je proposerai également que l'Afit, dans le cadre de sa reddition de comptes, établisse un état des lieux annuel de l'avancée des financements en matière de régénération et de modernisation.

M. Pierre Meurin (RN). J'assume tous mes amendements, madame la rapporteure. Puisque vous postulez que je suis là pour mettre le bazar, je postulerai autre chose : la bonne rédaction d'un article, c'est votre travail. Nous n'en sommes qu'à l'alinéa 1 de l'article 1er. Vous dites qu'il y a une erreur de grammaire ; c'est donc que le travail n'a pas été fait. Vous n'avez donc pas à me donner de leçons d'examen du texte. C'est votre boulot ! Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ? Vous n'avez pas lu l'alinéa 1 ? Vous n'avez pas vu le problème de français ? Je le répète, le « transport portuaire » n'existe pas, et vous ne pouvez pas vous contenter de mettre un *s* à « portuaire » en laissant ce mot à la fin de l'énumération : il faut tout réécrire. Sinon, je vais vous apprendre à parler français, madame la rapporteure. *(Protestations.)*

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Monsieur le député, vous n'avez pas à dénigrer le travail de la rapporteure. Les débats permettent de nous éclairer et de faire les remarques nécessaires, tout en étant respectueux du travail des uns des autres.

M. Gérard Leseul (SOC). Le ton employé n'est absolument pas à la hauteur de nos débats. Nous pouvons avoir des désaccords – nous en avons de très nombreux – sur la rédaction des amendements, nous souhaitons améliorer le texte, mais ce n'est pas la peine de s'invectiver comme vous venez de le faire, cher collègue Meurin.

Je suggère une réécriture dans la perspective de la lecture dans l'hémicycle, car je ne suis pas totalement satisfait de ce que nous avons voté. Je continuerai donc à travailler cet article, et je vous invite à faire de même, monsieur Meurin.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. C'est d'ailleurs vraiment une question d'interprétation. Le texte dit « dans le domaine des infrastructures », puis vient la liste « de transport ferroviaire », etc. : le mot « transport » est lié au mot « ferroviaire ».

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements identiques CD647 de Mme Olga Givernet et CD309 de M. Nicolas Bonnet

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement CD647 vise à supprimer l'alinéa 2, introduit par le Sénat, qui précise que les infrastructures de transport routier comprennent l'ensemble du réseau routier. Outre que cette précision est déjà satisfaite par l'alinéa 1, elle introduit une confusion sur la prise en compte du réseau routier concédé dans le périmètre des futures lois de programmation.

*L'amendement CD309 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement CD647.*

*En conséquence, les amendements CD515 de M. Pierre Meurin, CD622 de la commission des finances, CD73 de M. Vincent Descoeur, CD90 de M. Nicolas Tryzna et CD243 de Mme Constance de Pélichy **tombent**.*

Amendement CD101 de M. Stéphane Delautrette

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement vise à inscrire dans la loi un moratoire sur les fermetures de lignes ferroviaires jusqu'en 2033.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La fermeture des lignes ferroviaires devrait susciter beaucoup de débats dans la perspective de la loi-cadre comme de la loi de programmation. Sur le fond, un moratoire constituerait une injonction prescriptive gelant par la loi des décisions de nature opérationnelle relevant du gestionnaire d'infrastructure et de la procédure prévue par le code des transports. Il excède l'objet d'une loi-cadre programmatique, qui fixe des orientations et non des interdictions générales et permanentes. En donnant une telle injonction, nous perdrions en flexibilité.

Cela dit, la conférence Ambition France transports a conclu à la nécessité de préserver nos infrastructures et nos réseaux routiers et ferroviaires circulés. Ce point est apparu comme très important lors de l'atelier sur le ferroviaire, que j'ai animé. Il faut réaffirmer ce soutien. L'objectif légitime de préservation des dessertes fines sera mieux servi par les priorités d'investissement que les lois de programmation fixeront et par l'audit dédié qu'est le contrat de performance de SNCF Réseau – auquel le Sénat a précisément renvoyé ce sujet, à l'article 4. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD134 de M. Édouard Bénard

M. Julien Brugerolles (GDR). Cet amendement vise à élargir les ambitions des lois de programmation. Le contexte est marqué par une fragilisation

extrême de nos réseaux, fruit d'années de sous-investissement. Outre l'âge moyen très élevé du réseau ferroviaire, une part importante de ces équipements est désormais hors d'âge : 21 % des caténaires, 39 % des tunnels et 30 % des appareils de voie. Cela se traduit par des incidents quotidiens, une qualité de service dégradée et la menace de fermeture de lignes, notamment sur les dessertes fines du territoire.

Entretenir l'existant est évidemment indispensable. Toutefois, si les futures lois ne programment pas aussi le développement des infrastructures, des services et de l'intermodalité, elles ne feront qu'organiser la gestion de la pénurie. Or nous avons besoin de développer l'offre, de désenclaver les territoires et d'organiser la décarbonation des mobilités. Développer les transports collectifs de voyageurs ou le transport de marchandises exige de favoriser réellement la complémentarité des modes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La réécriture proposée inverse la hiérarchie en plaçant en tête le développement des infrastructures, ce qui va complètement à l'encontre des conclusions de l'ensemble des acteurs lors de la conférence Ambition France transports. Elle contredit la priorité à la régénération et fait entrer les services dans le champ de l'article, contrairement à l'épure que je vous ai proposée. Mon avis sera donc défavorable.

Nous aurons à nouveau ce débat sur le développement et la régénération, et sur la priorité à donner à cette dernière, à propos d'autres amendements. En effet, sans la régénération du réseau actuel, tout le développement que vous préconisez ne permettra pas de garantir la qualité de service : l'argent sera perdu. Il faut absolument remonter en gamme. La dette grise atteint un niveau élevé. Ne faisons pas comme l'Allemagne, qui a complètement basculé. L'objectif est de préserver notre réseau, puis de le développer, mais en venant soutenir des décisions prises au niveau local.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD649 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dans la rédaction issue du Sénat, les lois de programmation « donn[ent] la priorité », au singulier, à cinq objectifs visés simultanément, ce qui en affaiblit la portée.

L'amendement vise à modifier cette rédaction afin de prévoir que chaque loi de programmation établit des priorités entre les investissements projetés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD364 de Mme Manon Bouquin.*

Amendement CD511 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Cet amendement vise à ajouter à la liste des priorités le désenclavement des territoires métropolitains et ultramarins, qui est lié au déploiement de l'offre de transport. Le désenclavement doit être prioritaire, notamment pour nos territoires ruraux.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet ajout fait doublon avec les critères d'équité territoriale prévus à l'alinéa 7, qui vise précisément à répondre à cette préoccupation. Je le répète : évitons de rendre la loi trop bavarde.

Par ailleurs, les territoires ultramarins font l'objet d'une attention particulière de la part de notre assemblée. Je vous invite donc à retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD201 de M. Bérenger Cernon

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'article 1er définit les priorités des lois de programmation des transports, parmi lesquelles figure la régénération des équipements. Le groupe La France insoumise entend appliquer cette priorité aux infrastructures existantes. Leur état, notamment celui des infrastructures ferroviaires et routières, nécessite des efforts massifs de remise à niveau. Il apparaît donc indispensable de faire passer leur entretien et leur régénération avant toute création de nouvelles capacités.

Or le rapport de la mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires, présenté devant notre commission le 8 octobre dernier, conclut au délaissement des petites lignes et au désengagement progressif de l'État, qui donne parallèlement la priorité au développement des lignes à grande vitesse. Alors que nous devons relever le défi de la décarbonation des transports – n'est-ce pas la commission du développement durable qui est saisie au fond de ce texte ? –, la création de nouveaux projets entraîne l'artificialisation des sols et compromet l'atteinte des objectifs climatiques de la France.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous voulez subordonner tout projet d'extension de capacité routière à la régénération préalable des infrastructures existantes. La régénération est nécessaire, mais elle doit bénéficier à tous les modes de transport – ferroviaires, routier, fluvial ou maritime. Il ne faut pas cibler un mode en particulier. Par exemple, les infrastructures routières doivent pouvoir être aménagées pour que soient créées des voies dédiées aux transports en commun ou cyclables, et ces aménagements de sites propres supposent des extensions de capacité. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD650 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il vise à placer le mot « modernisation » après le mot « régénération », donc avant le terme « développement ». L'objectif de la modernisation est d'abord d'harmoniser la signalisation grâce au déploiement du système ERTMS (système européen de gestion du trafic ferroviaire), de développer la commande centralisée et d'accroître la capacité du réseau. Cela devrait accroître le trafic de 15 à 20 %, alors que le réseau n'est pas saturé, à l'exception de quelques nœuds identifiés.

La modernisation, qui est complémentaire de la régénération, permettra d'améliorer la performance du réseau ferroviaire national et d'y offrir, dans le cadre des futurs projets de développement, un meilleur service. Nous avons déjà eu l'occasion de débattre des modalités de financement de la modernisation.

M. Peio Dufau (SOC). Le mot « développement » ne figurait pas dans la version initiale du projet de loi. Nous sommes face à un mur d'investissements si nous voulons assurer l'exploitation des infrastructures existantes et les utiliser au maximum de leur capacité. Dès lors, ce terme ne devrait pas apparaître ici : il n'y a lieu de développer des infrastructures que là où il en manque.

La conférence sur le financement de l'avenir des mobilités avait pour objet de financer les Serm (services express régionaux métropolitains) ; vingt-neuf projets ont été labellisés. Dans le Sud-Ouest, le projet de LGV (ligne à grande vitesse) coûte 20 milliards d'euros pour gagner vingt minutes entre Bordeaux et Dax et arriver plus vite à Toulouse. Chacun en pensera ce qu'il veut. Avec 20 milliards, on financerait quinze Serm. Les Serm, c'est la mobilité du quotidien de millions de Français ; la LGV, c'est la mobilité de quelques privilégiés – dont je fais partie. Gagner vingt minutes ne vaudra jamais 20 milliards.

Je rappelle les inégalités entre territoires en la matière : alors que certains députés représentent ici des zones dépourvues d'infrastructures, investir 20 milliards dans une infrastructure parallèle à une autre qui existe et qui fonctionne n'a pas de sens.

La suppression de la mention du développement va dans le sens des conclusions de notre mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires.

Je vous invite donc à rejeter cet amendement au profit de l'amendement CD401, qui vise à donner la priorité uniquement à l'entretien et à la mise aux normes, notamment grâce au déploiement de nouvelles installations nécessaires à un meilleur cadencement sur les infrastructures existantes.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements identiques CD401 de M. Peio Dufau et CD440 de M. Loïc Prud'homme, amendements CD623 de la commission des finances et CD323 de M. Peio Dufau, amendement CD651 de Mme Olga Givernet et sous-amendement CD716 de M. Peio Dufau (discussion commune)

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD401 vise à supprimer le mot « développement » ; comme je le disais, il y a largement de quoi faire avec la seule mise à niveau des infrastructures actuelles.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Quand je parle de priorité à la rénovation pour un service équivalent, les pro-LGV me disent : « Oh la la, la rénovation va bloquer la ligne existante, donc il faut en faire une deuxième en parallèle pour éviter ce blocage. » Je ne sais pas si vous mesurez combien c'est absurde. Il faudrait donc, partout dans le pays, construire des voies en doublon pour pouvoir rénover celles qui existent sans interrompre la circulation. Il faut arrêter ça.

Autre argument tout aussi absurde avancé par les pro-LGV : la légende urbaine selon laquelle les LGV favoriseraient le développement du fret ferroviaire. Lorsqu'on met en parallèle la création des LGV au cours des quarante dernières années et l'évolution du fret ferroviaire, on voit que celui-ci continue de reculer. Il s'agit donc d'un mensonge. Du reste, aucun train de fret ne circule entre minuit et six heures du matin : il y a de la place sur le réseau pour faire rouler du fret.

Je le redis : il faut absolument développer la rénovation pour des services équivalents. La seule rénovation de la ligne entre Bordeaux et Toulouse permettrait aux Toulousains de relier Paris en moins de quatre heures. C'est démontré. On économiserait ainsi des milliards d'euros : les 20 milliards dont parlait Peio Dufau, c'est l'estimation basse ; si jamais ce truc se fait un jour, il pourrait coûter 25 à 30 milliards. Avec cette somme, cela a été dit, on finance une quinzaine de Serm et on rénove le réseau existant. De grâce, votons quelque chose d'un peu intelligent et qu'on arrête de dire qu'il faut de nouvelles lignes là où il y en a déjà et où on peut améliorer le service.

Je souscris à vos propos, madame la rapporteure : le déploiement de l'ERTMS – cette nouvelle technologie de signalisation qui accroît le cadencement et la capacité de transport – accuse un retard considérable à l'échelle européenne. Sans même parler de l'amélioration des matériels roulants.

Remettons les choses à l'endroit au lieu d'essayer de faire plaisir à deux présidents de région qui veulent voir leur nom inscrit en lettres dorées sur des plaques d'inauguration.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis de la commission des finances. L'intention des auteurs de l'amendement qui a introduit la notion de développement était de garantir le développement des lignes à desserte fine. Simplement, cette mention est mal placée.

Je partage les arguments qui viennent d'être présentés. Notre réseau est en effet au bord de l'asphyxie. Il suffit de prendre le train pour constater les difficultés de circulation, même en dehors des périodes de canicule, notamment en raison des passages à niveau et du retard pris dans le déploiement de l'ERTMS. À cet égard, la conférence Ambition France transports a eu le grand mérite de rassembler l'ensemble des forces politiques autour des objectifs de régénération et de modernisation.

Inscrire la notion de développement à l'alinéa 3 n'est pas opportun, les auteurs de l'amendement ayant en réalité visé l'alinéa suivant, relatif aux lignes à desserte fine. Je propose donc de supprimer cette mention de l'alinéa 3, lequel serait complété par la phrase suivante : « Elles déterminent également les investissements projetés dans le développement des lignes classées de 7 à 9 par l'Union internationale des chemins de fer », soit les lignes à desserte fine. Par ailleurs, le mot « développement » serait inscrit à l'alinéa 4 afin de s'appliquer aux lignes à desserte fine.

Comme le COI l'a souligné dans son rapport, c'est le temps des choix, tant environnementaux que sociaux. Les déplacements sont à 98 % des trajets du quotidien, quel que soit le mode de transport : c'est de cela qu'il faut s'occuper pour nos concitoyens, d'autant plus que le prix de l'essence flambe.

Et à ceux qui n'en ont rien à faire de l'environnement, je dirai seulement que nous n'avons pas d'argent pour financer une ligne nouvelle qui ferait doublon avec une ligne ancienne. Comme celle-ci ne serait pas réhabilitée, au bout du compte, ce serait la double peine pour les usagers du quotidien : la ligne nouvelle serait financièrement inaccessible et la ligne ancienne encore plus dégradée. Maintenant, ça suffit : choisissons.

M. Peio Dufau (SOC). Mon amendement CD323 est de repli.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Mon amendement vise à placer « développement » à la fin de l'énumération – petite variante par rapport au fait de placer « modernisation » avant « développement »…

Il ressort de nos échanges que la priorité doit être donnée à la régénération. Alors que l'offre de trains est insuffisante pour répondre à la demande, l'objectif doit être d'augmenter la capacité du réseau afin d'éviter que le service se dégrade davantage. En effet, les usagers constatent qu'ils effectuaient le même trajet plus rapidement il y a dix ans. En raison de la vétusté des lignes et des risques de défaillance, il faut rouler moins vite et gérer les incidents sur les voies.

Si le Sénat a voulu intégrer la notion de développement, ma préférence va à la régénération et à la modernisation. Je m'en remets à la sagesse de notre commission pour décider s'il faut ou non conserver le mot « développement ».

S'agissant des petites lignes, mentionnées à l'alinéa 4, nous avons besoin de maintenir ce réseau circulé auquel nous sommes particulièrement attentifs. Sans

empêcher le développement, nous devons nous concentrer dans le projet de loi-cadre sur ces priorités, qu'il serait souhaitable que notre assemblée réaffirme.

M. Peio Dufau (SOC). Mon sous-amendement est de repli au cas où l'amendement CD323, pour lequel Mme la rapporteure s'en remet à la sagesse de la commission, ne serait pas adopté.

Il vise à préciser qu'on aurait recours au développement en dernier ressort. Néanmoins, revenir à la rédaction initiale du texte, où ne figure pas ce terme, est la meilleure solution.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Aux termes de l'amendement CD401, aucune ligne ferroviaire nouvelle ne pourrait être construite tant que les lignes existantes n'auraient pas atteint leur pleine capacité. Cela prendrait des années et il convient de conserver, au niveau local, la possibilité de développer de nouvelles lignes. Avis défavorable, comme à l'amendement CD440, pour les mêmes raisons.

S'agissant de l'amendement CD623, il faut bien sûr garder en tête la question des petites lignes, mais elles sont déjà mentionnées à l'alinéa 4 et il faut éviter de les opposer ainsi aux grands projets ; concentrons plutôt ici notre attention sur la régénération et la modernisation. Avis défavorable.

Toujours pour nous concentrer sur la régénération et la modernisation, je m'en remets à la sagesse de la commission concernant l'amendement CD323, qui vise à supprimer le terme « développement ».

M. Pierre Meurin (RN). L'alinéa 3 concerne-t-il également le réseau routier, auquel cas les amendements qui tendent à supprimer le mot « développement » reviendraient à supprimer l'objectif de développement de ce réseau ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Bien que je comprenne l'intention de l'amendement CD651, j'y suis défavorable : le déplacement du mot « développement » ne confère aucune priorité à la régénération et à la modernisation, dès lors que ces trois objectifs sont énumérés au sein d'une même phrase sans être hiérarchisés.

Par ailleurs, je n'ai pas compris les arguments opposés à l'amendement CD623, que j'avais déposé et qui a été adopté par la commission des finances : le mot « développement » y est bien associé aux lignes à desserte fine grâce au membre de phrase ajouté à l'alinéa 4.

Si cet amendement n'était pas adopté, il faudrait voter en faveur de l'amendement CD323, qui tend à supprimer le mot « développement » ajouté par le Sénat.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Je comprends votre intention, madame la rapporteure : essayer de trouver un consensus avec le Sénat et de le brosser dans

le sens du poil. C'est une démarche louable, je vous en fais crédit. Néanmoins, le Sénat n'a pas pris autant de pincettes lors de l'examen du texte. L'insertion du mot « développement » s'assoit littéralement sur la conférence Ambition France transports, sur l'avis du COI et sur le fait que la priorité absolue est d'éviter l'effondrement du réseau existant.

Je nous invite à envoyer un message clair : le développement n'est pas la troisième priorité. L'urgence absolue est de mobiliser les ressources ainsi que les moyens humains et financiers pour éviter l'effondrement du réseau existant. Votez nos amendements identiques pour traduire ce message et pour dire aux sénateurs et sénatrices d'arrêter de nous prendre pour des imbéciles.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'objectif est de trouver un consensus. L'amendement CD323 permet d'être sobre, dans l'esprit que j'ai évoqué, et d'être très clair.

Monsieur Meurin, il s'agit bien ici de l'ensemble des réseaux. L'alinéa 1er énumère les infrastructures concernées par les lois de programmation ; c'est à elles que s'appliquent les intentions indiquées dans les alinéas suivants.

M. Pierre Meurin (RN). Nous voterons donc contre les amendements qui visent à supprimer l'objectif de développement des réseaux, notamment routiers. Ils envoient un signal très négatif s'agissant du désenclavement des territoires. En ne parlant que du train, nous passons à côté des trois quarts du sujet.

Nous voterons également contre votre amendement, madame la rapporteure, car modifier la place des mots, c'est du pinaillage ; cela n'a aucun intérêt.

Nous voulons conserver la rédaction actuelle, car il est nécessaire de développer les réseaux afin de désenclaver les territoires ruraux. Notre amendement CD511, qui visait à faire du désenclavement une priorité, aurait dû être adopté.

Successivement, la commission ***rejette*** *les amendements identiques CD401 et CD440 et l'amendement CD623, et* ***adopte*** *l'amendement CD323.*

En conséquence, l'amendement CD651 et le sous-amendement CD716 ***tombent****.*

L'amendement CD443 de M. Peio Dufau est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD652 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendements CD180 de Mme Sandrine Le Feur et CD 217 de M. Bérenger Cernon (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous proposons d'inscrire le report modal du transport routier de voyageurs et des marchandises vers le ferroviaire et le fluvial parmi les objectifs des futures lois de programmation des infrastructures.

Il s'agit d'un amendement de cohérence avec nos engagements climatiques. Le secteur des transports est le premier émetteur de gaz à effet de serre en France. Si nous voulons atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone, nous devons agir là où les émissions sont les plus importantes. Or la route concentre l'immense majorité des déplacements de voyageurs et du transport de marchandises, alors que le ferroviaire et le fluvial sont de loin les modes de transport les moins émetteurs. La décarbonation des mobilités ne pourra pas reposer uniquement sur le renouvellement des véhicules ; elle suppose aussi de transférer une partie des flux vers ces modes plus sobres.

Sans créer de contrainte nouvelle, cet amendement fixe une orientation claire pour les futures lois de programmation, afin que les investissements de l'État privilégient la régénération du réseau ferroviaire et les infrastructures favorisant ce report modal, notamment les lignes de fret, les voies navigables et les plateformes multimodales. C'est d'ailleurs la direction que préconisent le Conseil d'orientation des infrastructures, l'Autorité de régulation des transports et Ambition France transports.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ces deux amendements, qui ont le même objet – compléter l'alinéa 3 pour y inscrire la décarbonation et le report modal –, sont déjà satisfaits par la rédaction du texte.

La priorité donnée à la régénération, à la modernisation et à la performance des réseaux constitue le levier même du report modal et de la décarbonation tout en garantissant un service de qualité. D'ailleurs, la conférence Ambition France transports, dont les travaux ont inspiré ces amendements, a souligné que la régénération et la modernisation des réseaux sont indispensables pour atteindre les objectifs climatiques.

L'alinéa 3 énumère des catégories d'investissement dans les réseaux visant à donner corps à la politique qui est menée, non des finalités de politique publique. Il convient d'éviter de multiplier les priorités dont la portée normative s'affaiblit à mesure que la liste s'allonge. Demande de retrait.

Mme Agnès Pannier-Runacher (EPR). Je retire notre amendement à la suite de l'explication de Mme la rapporteure.

Je précise toutefois qu'il a une portée plus large que l'amendement CD217 en ce qu'il vise l'ensemble des leviers de décarbonation, parmi lesquels le report modal.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Alors que nous fixons des objectifs et affichons des ambitions dans de nombreux domaines, il est dommage qu'ils ne figurent pas dans ce projet de loi-cadre.

La place limitée accordée au report modal, notamment du fret routier vers le fret ferroviaire, soulève de nombreuses questions. Inscrire dans le texte l'objectif de report modal afin de s'aligner sur les orientations de la stratégie nationale bas-carbone ne coûterait rien et permettrait d'indiquer la direction dans laquelle nous souhaitons aller.

Espérer que la modernisation et la régénération suffiront au report modal nécessaire et permettront de doubler la part modale du fret ferroviaire, c'est se bercer d'illusions. Depuis quarante ans, on nous annonce ce doublement, alors que nous n'avons jamais aussi peu transporté par le rail, ce qui nous classe parmi les derniers élèves de l'Union européenne. Il est donc temps d'afficher nos objectifs ; si nous attendons qu'ils tombent du ciel, nous risquons d'attendre longtemps.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet article prévoit précisément l'adaptation des réseaux au changement climatique afin d'atteindre les objectifs de régénération et de modernisation, de réussir ce report modal que nous appelons tous de nos vœux et d'assurer la décarbonation.

Par ailleurs, la stratégie nationale bas-carbone prévoit déjà ces orientations, tandis que la programmation pluriannuelle de l'énergie comporte un volet relatif aux transports ; nous avons donc affirmé collectivement ces objectifs. L'ensemble du projet de loi-cadre va précisément dans ce sens. Je vous invite donc à rester dans le cadre de ce texte, à ne pas rendre la loi plus bavarde et à retirer votre amendement.

L'amendement CD180 est ***retiré****.*

La commission ***rejette*** *l'amendement CD217.*

Amendements CD218 de Mme Anne Stambach-Terrenoir, CD624 de la commission des finances et CD166 de Mme Constance de Pélichy (discussion commune)

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD218 tend à compléter l'alinéa 3 afin que la loi-cadre sur les transports mentionne les objectifs climatiques et écologiques de la France. Il semble absolument invraisemblable que ces mots ne figurent pas dans le préambule du texte.

Les deux vagues de canicule qu'a subies la France ces dernières semaines nous rappellent, s'il le fallait, que le défi à venir est la décarbonation des transports : en 2023, ils représentaient environ 32 % des émissions de gaz à effet de serre du pays, ce qui en fait le premier secteur émetteur. La route concentre près de 90 % des flux de marchandises et plus de 80 % des déplacements de voyageurs.

Malgré les engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone, la trajectoire actuelle reste très insuffisante pour atteindre les objectifs de réduction fixés à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050. Que ce texte sur les transports exclue toute évocation des objectifs climatiques dans son préambule est ahurissant.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Le texte que nous examinons affiche, à raison, une ambition climatique forte. Son exposé des motifs érige la lutte contre le changement climatique en deuxième défi des mobilités ; il rappelle que les transports sont le premier émetteur national de gaz à effet de serre – près d'un tiers de nos émissions – et que la décarbonation repose avant tout sur le report modal vers les modes les moins émetteurs. Je partage ce constat.

Cependant, il y a un écart troublant entre l'ambition proclamée dans l'exposé des motifs et le dispositif du texte. La trajectoire de décarbonation n'est inscrite nulle part dans le corps de la loi. Les seules cibles chiffrées, à l'article 18, ne concernent que le fret routier. L'article 1er, qui définit pourtant ce que devront contenir nos futures lois de programmation, ne parle du climat que sous l'angle de l'adaptation des réseaux, jamais sous celui de la réduction des émissions.

L'amendement de la commission des finances remédie à cette discordance. Il fait entrer dans la programmation l'objectif que le gouvernement revendique lui-même dans l'exposé des motifs et il l'arrime à la stratégie nationale bas-carbone. Il impose donc que la programmation des infrastructures soit construite pour servir cette trajectoire, et non à côté d'elle. En somme, il tend à ce que la loi fasse ce que son exposé des motifs annonce. Ce serait un comble de le rejeter.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Le CD166 tend lui aussi à garantir que nos lois de programmation sur les infrastructures de transport, et donc nos choix d'investissement, soient compatibles avec les objectifs et les engagements de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de préservation des écosystèmes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Si le projet de loi, directement issu de la conférence Ambition France transports, mentionne l'adaptation des réseaux au changement climatique, il intègre aussi l'objectif de décarbonation et de report modal, comme le droit existant. La stratégie nationale bas-carbone s'impose de manière transversale, en application du code de l'environnement, sans qu'il soit nécessaire de l'inscrire dans le texte.

Les amendements n'apportent rien et risquent de rigidifier l'application du texte en ajoutant une contrainte qui pourrait être ultérieurement opposée aux lois de programmation. Celui de Mme de Pélichy est cependant moins contraignant que celui proposé par la commission des finances.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Tout ce que vous dites figure en effet dans l'exposé des motifs, mais pas dans le corps du texte.

Voici la phrase que notre amendement tend à ajouter à l'alinéa 3 et que vous écartez sous prétexte que cela rendrait le texte trop bavard : « Elles intègrent également une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports et de report modal vers les modes les moins émetteurs, cohérente avec la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. »

Dans ce cas, pourquoi avez-vous écrit à l'article 18 : « Afin de répondre à l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, les donneurs d'ordre, etc. » ? Ce ne serait pas bavard dans l'article 18, mais ça le serait dans l'article 1er, qui fixe de façon globale les intentions des futures lois de programmation ?

L'alinéa proposé par la commission des finances tend à fixer le cadre des lois de programmation concernant l'adaptation du réseau – point sur lequel nous sommes d'accord –, mais également la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre. Dans le contexte actuel, un tel ajout ne rendrait pas la loi bavarde, mais plus claire.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Ces amendements nous semblent très importants : ils rappellent que les infrastructures de transport doivent être conçues en préservant la biodiversité et en limitant l'artificialisation des sols, des objectifs tout sauf accessoires, qui doivent guider la programmation de l'action publique.

Inscrire la sobriété des mobilités dans la loi revient aussi à reconnaître que la transition passe par une meilleure organisation des déplacements, par des alternatives crédibles à la voiture individuelle et par des investissements compatibles avec nos engagements climatiques.

Les amendements paraissent tout à fait cohérents et s'inscrivent pleinement dans ce que doit être une loi-cadre. Nous voulons une loi de programmation au service des objectifs climatiques que la France s'est elle-même fixés.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Suivant l'esprit de consensus qui vous anime, madame la rapporteure, vous devez reconnaître que ces trois amendements ne sont pas bavards : ils précisent le cadre et les objectifs, conformément à l'objet de l'article. Il serait vraiment dommage de ne pas les adopter : ce serait tenir compte de la discussion parlementaire ; en plus, vous êtes d'accord sur le fond. Si je peux emporter votre conviction, je vous enjoins de leur donner un avis favorable.

M. Julien Brugerolles (GDR). J'avoue ne pas comprendre moi non plus votre frilosité au sujet de ces amendements alors que nous partageons la conviction que la contribution du secteur des transports à la réduction des émissions de gaz à effet de serre est absolument déterminante pour que la France tienne ses engagements en matière climatique. Si nous ne les tenons pas dans le secteur des transports, nous n'atteindrons ni nos objectifs, ni la neutralité carbone en 2050.

Les rapports successifs du Haut Conseil pour le climat préconisent d'accélérer la trajectoire de décarbonation des transports. Ne pas l'intégrer à ce texte structurant est absolument incompréhensible. Je soutiens évidemment tous ces amendements.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. J'avancerai un dernier argument : il serait très surprenant qu'un amendement adopté par la commission des finances soit rejeté par celle du développement durable.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La commission des finances a en effet été saisie pour avis et je vous remercie pour votre rapport sur le texte.

Je suis attachée à la décarbonation et au report modal. Je ne prétends pas que l'exposé des motifs suffit, mais la décarbonation des transports s'inscrit déjà dans la stratégie nationale bas-carbone et il n'est donc pas nécessaire de rappeler que ce secteur doit s'y soumettre.

Si la commission souhaite cependant le faire – et créer un doublon –, je m'en remets à votre sagesse pour l'amendement CD166 de Mme de Pélichy, qui évoque la stratégie nationale bas-carbone. Avis défavorable aux précédents.

*La commission **rejette** les amendements CD218 et CD624.*

*Elle **adopte** l'amendement CD166.*

Amendement CD395 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cela a été dit, l'adaptation au changement climatique est mentionnée dans l'article 1er, mais si beaucoup en parlent, on en a peu fait en la matière jusqu'à présent. L'amendement tend à ce que l'article fasse directement référence à la trajectoire de réchauffement de référence d'adaptation au changement climatique (Tracc), qui, en indiquant des degrés de réchauffement, donne l'ambition à atteindre en matière d'adaptation. Cela rendrait le texte plus précis.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement est déjà satisfait. Le texte fait bien référence à l'adaptation des réseaux au changement climatique, donc ce principe est inscrit dans la loi-cadre – nous sommes d'accord qu'il est nécessaire d'objectiver scientifiquement ce que cela implique. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements CD62 de M. Christophe Proença et CD190 de Mme Anne Stambach-Terrenoir (discussion commune)

M. Gérard Leseul (SOC). Notre amendement tend à intégrer les trains de nuit dans la planification nationale.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Le groupe La France insoumise propose d'inscrire explicitement le développement des services ferroviaires de nuit dans les priorités dictées par le projet de loi.

Alternative au transport aérien, les trains de nuit font l'objet d'un regain d'intérêt majeur, confirmant leur pertinence sociale, territoriale et environnementale. Après avoir failli disparaître, ils affichent un taux de remplissage moyen de 76 %, supérieur à 80 % sur certaines lignes structurantes comme Paris-Toulouse ou Paris-Nice, ce qui montre la saturation de la capacité existante et la réponse insuffisante à la demande. Ces taux de remplissage n'ont rien à envier à ceux des TGV.

Cette tension sur l'offre conduit déjà à des reports vers des modes de transport plus émetteurs. Elle est aggravée par la suppression, en décembre 2025, des liaisons Vienne-Paris et Berlin-Paris, après que le gouvernement français a cessé d'octroyer une subvention de 10 millions d'euros indispensable à leur viabilité économique. Il est plus qu'urgent de sauver les trains de nuit. L'amendement a d'ailleurs été travaillé avec le collectif La Colère des sans trains.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La préoccupation est réelle. La discussion de la loi de programmation permettra de répondre au besoin de services sur nos infrastructures, qui doivent pouvoir accueillir tous ceux que nous souhaitons développer. Cependant, les trains de nuit, comme d'autres services, relèvent d'une logique de financement par le budget général ; à ce titre, ils sont exclus du champ de l'article 1er.

Une amélioration des infrastructures permettra de coordonner et d'améliorer l'ensemble des services, qu'il s'agisse des trains de nuit pour le transport de voyageurs ou des trains de marchandises. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement CD62.*

En conséquence, l'amendement CD190 ***tombe****.*

Amendement CD594 de Mme Delphine Lingemann

M. Mickaël Cosson (Dem). L'amendement tend à corriger une lacune en ajoutant aux investissements prévus par les lois de programmation « ceux nécessaires à la protection des systèmes de radiocommunication ferroviaire contre les cyberattaques et les défaillances d'origine numérique ».

Mme Olga Givernet, rapporteure. La protection des systèmes de radiocommunication ferroviaire contre les cyberattaques est un sujet opérationnel, très spécifique, qui relève des lois de programmation et des contrats du gestionnaire d'infrastructure, et non de l'énoncé général des priorités.

Vous êtes nombreux à vouloir ajouter des éléments à la loi mais en tant que législateur, nous devons être raisonnables, éviter les vœux pieux et garder certains sujets pour les lois de programmation, qui sont les véhicules idoines.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD480 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement de ma collègue Marie Pochon tend à hiérarchiser les différents types de mobilité dans les priorités d'investissement, puisque les transports représentent un tiers de nos émissions de gaz à effet de serre, soit un enjeu de décarbonation important.

Pour les projets routiers, une analyse préalable doit envisager les solutions alternatives, notamment ferroviaires, cyclables ou de covoiturage, avant toute décision d'investissement, afin d'encourager les mobilités décarbonées et de mettre fin à la fuite en avant des mobilités individuelles les plus carbonées.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement rend obligatoire, « pour les projets routiers », une analyse préalable des solutions alternatives. Cette obligation procédurale prescriptive et ciblée sur la route relève des études d'opportunité conduites au stade des lois de programmation et des procédures d'autorisation, non d'une loi-cadre. Je vous invite à le retirer pour le déposer lors de la discussion de la loi de programmation. Sinon, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il me semble au contraire qu'une étude obligatoire relève du cadre, quand d'autres détails relèvent de la programmation.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD481 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cet amendement concerne les mobilités du quotidien dans les territoires ruraux, que le projet de loi n'évoque pas de façon spécifique.

Il tend au développement du transport à la demande, de la mobilité solidaire, du covoiturage, de l'autopartage et des mobilités actives, évoqués dans d'autres articles du texte. Ces alternatives à la voiture individuelle sont importantes pour des territoires où il serait complexe à court terme de disposer d'un réseau dense de transports en commun.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends la volonté d'entrer d'ores et déjà dans la discussion de la loi de programmation, mais c'est elle qui fixera les priorités d'investissement dans les services : ils sont hors du champ des infrastructures. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement ne propose pas de substituer la loi-cadre à la loi de programmation ; il vise simplement à indiquer qu'une part des

investissements doit être consacrée à ces mobilités qui permettent de tendre davantage vers l'accès de tous aux transports dans les territoires ruraux et de réduire les émissions de gaz à effet de serre même en utilisant la voiture – parfois la seule alternative –, ce qui est le cas quand elle transporte plusieurs personnes, autrement dit quand on lutte contre l'autosolisme. De telles intentions correspondent à une loi-cadre. À moins que vous soyez en désaccord avec elles, il n'y a aucune raison de renvoyer ces dispositions à la loi de programmation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les besoins existent en effet, mais la loi-cadre donne le principe des lois de programmation, qui permettent ensuite de discuter des objectifs. Les infrastructures devront permettre de développer ces services – transport à la demande, mobilités solidaires… –, mais nous sortons ici du champ de la loi-cadre. Je maintiens l'objectif de sobriété de l'article 1er, pour que la loi soit adoptée en séance.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD516 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). L'article précise que les lois de programmation des transports tiennent compte de la stratégie nationale bas-carbone. Il doit donc également préciser qu'elles « établissent une programmation spécifique aux territoires ultramarins », afin d'envoyer un signal à ces derniers et de leur manifester une attention particulière.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La question des territoires ultramarins a déjà été évoquée et nous sommes attachés à l'objectif d'équité territoriale, ajoutée par le Sénat à l'alinéa 7 : « [Les lois de programmation] définissent les critères d'équité territoriale et de répartition par mode de transport […]. » Demande de retrait, sinon avis défavorable, pour éviter de surcharger le texte.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD220 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'amendement tend à donner un contenu concret à l'ambition affichée par cette loi-cadre. Une programmation sans garantie de financement risque de rester une déclaration d'intention, et nous n'en avons que trop vu les conséquences ces dernières années.

Nous proposons donc d'inscrire dans le texte des planchers d'investissement : 4,5 milliards d'euros par an pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, 1 milliard pour le réseau routier national non concédé et 500 millions pour le développement du fret ferroviaire. Ces montants ne sont pas arbitraires : ils correspondent aux besoins identifiés par les acteurs du secteur, notamment SNCF Réseau, et ils sont évoqués dans les travaux de la conférence Ambition France transports. Ils traduisent le niveau minimal d'investissement nécessaire pour stopper le vieillissement de nos infrastructures.

Depuis des années, nous payons le prix du sous-investissement – ralentissements, fermetures de ligne, dégradation des ouvrages d'art, incidents d'exploitation et manque de fiabilité du réseau. Reporter les investissements coûte toujours plus cher que les réaliser en temps et en heure.

L'amendement apporte également de la visibilité à l'ensemble des acteurs. Les gestionnaires d'infrastructure, les collectivités territoriales, les entreprises ferroviaires et les filières industrielles en ont évidemment besoin : sans visibilité financière, il est impossible de planifier les travaux, de recruter, de former ou d'investir.

Enfin, investir dans le fret ferroviaire est un choix de souveraineté autant que de transition écologique. Si nous voulons réellement augmenter sa part modale et réduire le transport routier de marchandises, il faut donner aux infrastructures les moyens de cet objectif.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 1er, comme l'ensemble de cette loi, n'a pas de vocation budgétaire. Même si nous sommes d'accord sur les montants – 4,5 milliards d'euros par an pour la régénération ferroviaire et 3 milliards supplémentaires pour le routier et le ferroviaire –, la fixation de montants minimaux dans la loi-cadre méconnaît le domaine exclusif de la loi de finances et préempte tant les lois de programmation que le contrat de performance de SNCF Réseau. Pour rester dans le cadre de la loi et pour qu'elle poursuive son parcours législatif, je vous demande de retirer l'amendement. Sinon, avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je trouve regrettable que l'on veuille faire de la loi-cadre un symbole de relance de nos infrastructures et que l'on n'y fasse figurer aucun chiffre ni aucune volonté d'atteindre les objectifs fixés, en reportant tout cela à une loi de programmation qui n'arrivera sans doute jamais.

Nous parlons de planchers d'investissement sur lesquels tout le monde s'accorde. Je ne vois pas en quoi le fait de les inscrire dans la loi-cadre poserait problème ou bloquerait quoi que ce soit, puisque j'ose espérer que tous ceux qui se trouvent autour de cette table voteraient en faveur de l'inscription de ces montants planchers dans une loi de programmation et dans la loi de finances.

Il y aurait enfin du concret et des chiffres dans la loi-cadre, et pas seulement des mots affichant des ambitions – « régénération », « modernisation », « développement »…

M. Pierre Meurin (RN). Après tous nos débats sémantiques, je pense en effet que nous devons adopter cet amendement, qui permettra de débattre en séance, de façon concrète, du montant des investissements nécessaires à nos infrastructures de transport. Je regrette depuis le début le caractère inopérant de cette loi très techno, surtout qu'on ne sait même pas quand elle sera examinée. Que la représentation nationale se saisisse de la question des investissements serait un acte fort.

M. Peio Dufau (SOC). Je suis entièrement d'accord avec le principe de cet amendement. Sans objectif chiffré, en attendant une loi de programmation qui ne viendra probablement pas, il s'agit de communication. Peut-être est-ce le vœu du gouvernement, mais ce n'est pas le nôtre. Nous, législateur, savons de quoi a besoin le réseau : nous l'avons chiffré ensemble. Nous connaissons les objectifs à atteindre. Dans une loi-cadre, il faudrait en effet afficher des objectifs chiffrés, pas seulement des vœux pieux.

Élisabeth Borne avait annoncé un plan de 100 milliards d'euros ; nous n'en avons pas vu 1 centime. Il serait problématique de continuer à faire croire que nous parvenons à agir si les actes ne suivent pas. Il s'agit de poser un jalon. Nous verrons bien ensuite ce qui se passera dans l'hémicycle et lors de la CMP (commission mixte paritaire). L'Assemblée nationale montrerait ainsi au gouvernement sa volonté de trouver les moyens d'agir au lieu de tenir un discours positif sans suites.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous dites que nous n'aurons pas de loi de programmation, mais, je vous le dis clairement, la loi-cadre ne passera pas en séance si des montants planchers y figurent. C'est une loi de principe, sans éléments budgétaires : ces derniers relèveront des projets de loi de finances et de loi de programmation. Nous sommes d'accord sur les montants et notre discussion permet de faire vivre le sujet, mais voter cet amendement reviendrait à plomber la loi – d'ailleurs, je vois bien que c'est ce que l'extrême droite et l'extrême gauche veulent faire.

Il faut sortir la question budgétaire de ce texte. C'est une loi-cadre qui donne le principe de lois de programmation et exprime la volonté que les recettes des concessions autoroutières soient orientées vers le financement des infrastructures de transport.

Vous pouvez dire ce que vous voulez ; moi, mon intérêt, c'est que la loi-cadre poursuive son parcours et rende nécessaire la loi de programmation – idéalement avant les échéances de 2027, même si nous savons tous que ce sera difficile.

L'examen du projet de loi-cadre n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour de la séance, mais Mme la présidente et moi-même avons estimé que nous pouvions, en commission, faire avancer le texte pour que les conclusions de la conférence Ambition France transports soient inscrites dans la loi.

Ce sont certes de petits pas que je vous propose, on peut avoir l'impression de ne pas aller très loin, mais si des montants planchers devaient être inscrits dans le texte, autant arrêter le débat, car j'aurai du mal à garantir que son examen se poursuive. Monsieur Cernon, je vous demande donc très sincèrement, en vous remerciant d'avance, de retirer votre amendement pour que nous puissions avancer au nom du principe qui nous réunit.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je suis effaré que vos seuls arguments consistent à nous faire du chantage quant à l'inscription du projet de loi-cadre à

l'ordre du jour de la séance. Vous êtes au pouvoir depuis neuf ans, nous alertons depuis plus de quinze ans sur le vieillissement du réseau et la catastrophe vers laquelle nous allons, et vous n'avez strictement rien fait.

Les chiffres – 4,5 milliards pour le réseau ferroviaire, 1 milliard pour le réseau routier, 500 millions pour le fret ferroviaire – ne datent pas d'hier, nous les évoquons depuis plusieurs années. Ils apparaissent dans le contrat de performance État-SNCF Réseau. Nous ne vous demandons pas de flécher l'argent, nous donnons des montants. Or vous nous faites comprendre qu'ils ne seront pas mis sur la table.

Pour répondre à vos propos sur l'extrême droite et l'extrême gauche qui flingueraient votre texte et feraient en sorte qu'il ne soit jamais inscrit à l'ordre du jour, je vous rappelle que nous sommes le législateur : nous ne venons pas ici pour écouter la messe du gouvernement, mais pour défendre des amendements, voter des lois, débattre et discuter. Si le débat et la discussion vous posent problème, ne soyez pas rapporteure de ce texte !

Vous ne pouvez pas nous faire passer pour je ne sais qui alors que nous avançons des arguments. Vous pouvez bien sûr être en désaccord avec nous ; de là à dire que nous flinguons le texte parce que nous voulons faire figurer des chiffres sur lesquels tout le monde s'accorde dans une loi-cadre qui est censée être le summum sur la question des transports, après trente ans d'abandon, et que le ministre fera en sorte qu'elle ne soit pas inscrite à l'ordre du jour de la séance si ces montants apparaissent ! Cela veut dire que vous ne les assumez pas, que vous ne voulez pas qu'ils figurent dans la loi de finances et que nous n'en verrons jamais la couleur. Vivement 2027, vivement que ça change !

M. Vincent Thiébaut (HOR). Nous voterons contre cet amendement pour une raison très simple : nous actons aujourd'hui un principe, l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle, qui doit être construite avec les autorités organisatrices de la mobilité, comme les régions. Une concertation est donc nécessaire.

D'autre part, vous dites que rien n'a été fait, mais un rapport du Conseil d'orientation des infrastructures – auquel Jean-François Coulomme, un député de votre groupe, participe – montre qu'un effort assez conséquent a été réalisé, même s'il n'est pas à la hauteur des ambitions.

Par ailleurs, peut-être que les deux premières années, lorsque les projets seront lancés, nous ne parviendrons pas à atteindre les objectifs annuels fixés par la loi de programmation, avant une amplification de l'effort. Inscrire des montants dans la loi me paraît donc tout à fait contre-productif et absurde. Vous tuez la loi, la concertation et, paradoxalement, la construction démocratique et participative de la loi de programmation pluriannuelle. Nous ne voulons pas figer les montants dans la loi : seule une autre loi pourrait alors les modifier, avec tous les problèmes que cela suppose.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Pas davantage que pour le réseau routier national concédé, la régénération et la modernisation du réseau ferré national ne relèvent des régions. L'argument ne me paraît donc pas très solide.

Au-delà même de cet amendement, madame la rapporteure, votre argumentation me surprend. Nous devrions être les arbitres des élégances entre Bercy et le ministère des transports, et le texte risquerait de ne pas passer si nous allons trop loin, parce que vous n'avez pas remporté les arbitrages – nous le savons, puisque le ministre des transports souhaitait une loi de programmation qu'il n'a pas obtenue. Or c'est nous faire entrer dans un jeu qui n'est pas le nôtre : nous ne sommes pas au gouvernement et les contradictions internes à celui-ci ne sont pas de notre responsabilité.

Si nous étions au pouvoir, cela fait longtemps qu'un projet de loi de programmation sur la mobilité permettant la régénération et la modernisation aurait été adopté, sur la base d'un accord transpartisan. Et s'il y avait une loi de programmation, des chiffres seraient déjà avancés, comme vous l'avez fait pour la loi de programmation militaire, qui, elle, a bénéficié d'arbitrages. Je ne peux donc pas entendre votre argument. Nous sommes le législateur et nous ne sommes pas dans la majorité : ce n'est pas à nous, je le répète, de traiter les difficultés que vous pouvez rencontrer en interne pour faire passer ce texte.

J'approuve l'introduction d'une dimension financière dans le texte ; en tout état de cause, nous verrons bien si le budget pour 2027 laisse cette loi-cadre à l'état d'intention ou s'il fixe une première marche, même sans loi de programmation. Tout sera donc révélé à l'automne.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Nous ne comprenons pas le courroux de nos collègues et le procès d'intention qu'ils font : il s'agit d'une loi-cadre, non d'une loi de programmation ni d'une loi de finances, et il n'y a pas lieu de préempter les débats sur la future loi de programmation. Le groupe EPR votera donc contre cet amendement.

M. Pierre Meurin (RN). Cet amendement aurait aussi pu être considéré comme irrecevable en tant que cavalier budgétaire, mais je suis très content que nous l'examinions. Pour résumer vos propos, madame la rapporteure, si la représentation nationale veut mettre de l'argent dans les transports, le texte ne sera pas examiné en séance. C'est dire votre absence totale d'ambition pour investir dans notre réseau de transport – autant tout arrêter ! Il est très regrettable de n'étudier que quelques mesurettes sans ambition financière.

Nous voterons cet amendement, qui est probablement celui qui donne lieu au débat le plus intéressant depuis le début de l'examen de ce texte, et présenterons pour la séance un amendement qui en proposera une réécriture. Nous aurons alors ce débat à la loyale, un vrai débat politique sur nos visions respectives et sur les montants nécessaires pour financer nos infrastructures de transport.

M. Vincent Descoeur (DR). Nous ne voterons pas cet amendement, dont le contenu est intéressant mais qui, en toute logique, trouverait sa place dans une loi de programmation.

Sur la forme, si nous voulons que le débat soit apaisé, il faudrait éviter de laisser penser que le texte ne sera pas modifié, même à la marge. Je regrette ainsi que les amendements que j'ai déposés à propos des ouvrages d'art soit tombés, alors qu'il s'agit là d'une réelle question, notamment de sécurité, sur laquelle se penche d'ailleurs le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement). Le texte que nous examinons est certes une loi-cadre et j'ai bien entendu, madame la rapporteure, que vous vous opposeriez à tous les amendements qui tendraient à l'alourdir, mais il me semble que cela ne nous interdit pas d'en débattre et d'apporter les précisions que nous jugeons utiles. Il serait donc bon qu'une issue favorable soit possible pour certains amendements.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Si vous n'aviez pas voté l'amendement de Mme la rapporteure qui supprimait toute référence aux infrastructures routières à l'alinéa 2 de l'article 1er, vous auriez pu avoir un amendement ajoutant les ouvrages d'art, qui aurait complété utilement le dispositif.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il y a une bonne dose de mauvaise foi chez ceux qui s'opposent à cet amendement en voulant renvoyer ces mesures à une loi de programmation, car je pense qu'ils ne voteront pas davantage dans le projet de loi de finances les montants nécessaires pour financer notre réseau ferroviaire et nos routes. La réalité, c'est que vous ne voulez pas mettre ces montants sur la table. Assumez-le donc et cessons de tourner autour du pot.

Nous ne parlons pourtant ici que de planchers, et pas de rigidification du dispositif. Nous ne pouvons pas entendre vos arguments.

Et si ce projet de loi-cadre était inscrit à l'ordre du jour dans l'hémicycle comme vous prétendez le vouloir, à l'aide de quels arguments le défendriez-vous ? Si nous allons trouver la presse, les acteurs du transport et tous ceux qui prennent les transports au quotidien et subissent de plein fouet ce manque d'investissement pour leur dire qu'on verra tout cela dans une loi de programmation et que, pour l'instant, nous nous demandons où mettre les virgules et s'il faut ou non inscrire le mot « développement » dans le texte, ils vont nous rire au nez ! Le vrai sujet, le fond du débat, c'est ce dont parle cet amendement.

M. Gérard Leseul (SOC). On touche ici les limites de ce texte. Nous avons été nombreux à saluer cette initiative et les travaux menés depuis plus d'un an dans le cadre d'Ambition France transports, qui ont permis d'inscrire à l'ordre du jour la question essentielle des mobilités. Il s'agit certes ici d'une loi-cadre, non de la loi de programmation que nous aurions souhaité voir l'accompagner au moins d'ici à la fin de l'année – nous avons d'ailleurs déposé un amendement en ce sens –, mais il y manque des objectifs et des chiffrages. Il y a là une contradiction : si, malgré

notre volonté de fixer des ambitions aussi élevées que possible en matière de mobilités, nous ne pouvons pas inscrire dans le texte un seul objectif chiffré, nous n'aurons fait qu'écrire une loi bavarde.

M. Vincent Descoeur (DR). Dans un souci d'apaisement, je vais garder pour moi la réponse que je voulais faire à ma collègue…

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je vois bien l'intérêt de débattre des montants et je suis la première à vouloir entrer dans cette discussion, vu les besoins qui ont été identifiés. Mais votre amendement vise à mettre immédiatement sur la table l'ensemble de ces besoins. Je répète que, pour progresser tant sur le texte que nous examinons qu'en direction d'une loi de programmation, nous devons nous en tenir au principe de cet article et des suivants.

Depuis le début de l'examen du texte, j'ai écouté vos différents points de vue et je m'en suis plusieurs fois remise à votre sagesse. Je maintiendrai une ligne ferme pour ce qui est de rester dans le cadre du texte afin que les débats restent apaisés et permettent de progresser vers nos objectifs communs. En ouvrant dès maintenant le débat sur les montants, je crains que nous ne mettions en péril les lois de programmation. Je réitère donc mon avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD194 M. Sylvain Carrière

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Les lignes de desserte fine du territoire assurent une part essentielle du maillage ferroviaire nécessaire pour les mobilités du quotidien pour des millions de personnes. Depuis trop longtemps, l'État s'est désengagé et a sous-investi au profit de projets de nouvelles lignes à grande vitesse qui font prétendument gagner quelques minutes aux habitants des métropoles, mais qui, en réalité, enclavent tout le reste des bassins de vie. Le résultat de cette politique est connu : une dégradation de nombreuses lignes et de multiples fermetures. Il est donc essentiel que la préservation de ces lignes du quotidien devienne une priorité pour les investissements dans les transports. À défaut donc de pouvoir débattre aujourd'hui d'une loi de programmation des investissements, nous proposons au moins, avec cet amendement, d'inscrire explicitement dans le texte le caractère prioritaire des investissements dans les lignes de desserte fine.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Transformer l'inclusion, déjà acquise, en priorité revient à inscrire dans la loi-cadre une hiérarchie qui relève plutôt des lois de programmation. En outre, la mention du « service public ferroviaire » glisse vers le registre des services. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD204 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement vise à ce que les lignes de desserte fine du territoire soient mentionnées explicitement dans les lois de programmation, indépendamment de leur classement administratif ou technique. Ces lignes, qui permettent à des millions d'habitants de territoires ruraux, périurbains ou de montagne d'accéder à l'emploi, aux études, aux soins et aux services publics, sont essentielles et sont souvent la seule alternative crédible à la voiture individuelle. Pourtant, parce qu'elles sont considérées comme secondaires ou parce qu'elles relèvent de catégories techniques différentes, elles sont trop souvent les oubliées des politiques d'investissement. Leur avenir dépend alors d'arbitrages budgétaires annuels, au risque d'un déclassement progressif.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que leur potentiel est réel. Les données de Forum Vies mobiles, par exemple, montrent que, si la desserte de ces lignes a stagné, la fréquentation des gares qu'elles sont seules à desservir a augmenté de 35 % entre 2016 et 2024 : il existe donc une demande dès lors qu'un service ferroviaire est maintenu, et l'inscription explicite de ces lignes dans les lois envoie un signal clair : la République n'abandonne aucun territoire et la planification des investissements ferroviaires doit bénéficier à l'ensemble du réseau, et non pas uniquement aux grands axes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement est déjà satisfait puisque ces lignes sont mentionnées explicitement dans l'alinéa 4. En outre, la formule : « indépendamment de leur classement » introduirait une imprécision dans un périmètre que la rédaction actuelle définit clairement. Je demande le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD625 de la commission des finances

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Alors que ce texte affiche parmi ses objectifs la cohésion des territoires métropolitains et ultramarins, les outre-mer sont tout simplement absents de l'article 1er, qui définit le contenu des futures lois de programmation. L'étude d'impact reconnaît d'ailleurs que la quasi-totalité des dispositifs de ce projet de loi, le réseau ferré national, les services express régionaux métropolitains, le fret fluvial, sont par construction sans objet outre-mer, faute d'infrastructures correspondantes. Autrement dit, un texte qui se réclame de la cohésion territoriale risque, sans le vouloir, d'oublier les territoires qui en ont besoin. La programmation garde pourtant tout son sens outre-mer, où les besoins sont même les plus criants en matière de réseau routier, de ports et de mobilités du quotidien.

C'est précisément ce que cet amendement inscrit dans la loi en faisant entrer les investissements réalisés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution dans le champ des lois de programmation qui couvrent des champs correspondant aux réalités ultramarines. Il demande également que les critères de

répartition de l'Afit France, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, tiennent compte de l'insularité et de l'éloignement que vivent ces territoires et de l'impératif de continuité territoriale qui en découle.

L'amendement tend donc à ce que la cohésion territoriale proclamée par le texte devienne enfin une réalité pour les outre-mer. Là encore, comme je l'ai déjà relevé, puisque nous sommes d'accord sur les exposés des motifs et, en l'occurrence, sur l'étude d'impact, il faut intégrer cette mesure dans la loi.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il me semble que l'amendement de la commission de finances a été scindé en deux. Toujours est-il que votre préoccupation légitime est déjà satisfaite car la loi, dont il n'a jamais été question de limiter l'application, s'appliquera à l'ensemble du territoire national. Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Madame la rapporteure, nous sommes systématiquement d'accord sur les intentions et sur les exposés des motifs, mais chaque fois qu'on vous propose d'inscrire une mesure dans le dur, c'est-à-dire dans le cadre légal, qui seul vaut pour les engagements du gouvernement, vous le refusez. J'insiste pour que les territoires d'outre-mer figurent effectivement dans l'article 1er, qui est fondamental en ce qu'il inscrit dans la loi les intentions déclarées dans l'exposé des motifs. Ce débat est le même que celui que nous avons eu tout à l'heure à propos de la stratégie bas-carbone : la loi n'est pas bavarde quand elle traite d'un point qui figure dans l'exposé des motifs et, si elle ne le fait pas, elle est aveugle.

M. Pierre Meurin (RN). Nous voterons cet amendement, car celui que j'ai précédemment défendu pour intégrer dans le dispositif les territoires ultramarins a été rejeté.

Je salue par ailleurs l'effort rédactionnel : la notion d'« infrastructures portuaires » vaut bien mieux que celle de « transport portuaire » qui figure au premier alinéa de l'article 1er.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD350 de M. Hubert Ott

M. Hubert Ott (Dem). Cet amendement concerne les lignes ferroviaires de desserte fine du territoire, qui sont un levier essentiel de la transition écologique et du désenclavement des territoires ruraux et de montagne. La liaison Bollwiller-Guebwiller, dans la vallée du Florival, dans le Haut-Rhin, est un exemple emblématique de desserte fine non assurée, avec 13 kilomètres de voie ferrée existante non exploitée, desservant un bassin de vie de 30 000 habitants. Depuis plus de trente ans, ce territoire ne dispose plus d'offre ferroviaire, ce qui a pour conséquence une stricte dépendance à la voiture individuelle et une saturation quotidienne de l'unique route qui remonte toute la vallée. Pourtant, un projet de réactivation est porté de longue date par les élus, par l'association FloriRail, par les

acteurs locaux et par les habitants. Des solutions techniques innovantes comme le train léger Draisy, développé par l'entreprise alsacienne Lohr, permettent d'envisager une remise en service à coût maîtrisé sans recours à de lourds investissements d'électrification. Malgré cela, ce type de projet peine toujours à trouver sa place parmi les priorités d'investissement tant nationales que régionales dans le Grand Est, alors même que le projet répond pleinement aux objectifs de décarbonation et de report modal.

L'amendement vise donc à garantir que les projets de réouverture et de réactivation des lignes de desserte fine du territoire soient clairement identifiés comme une priorité des futures lois de programmation et d'infrastructures de transport.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Accorder une attention prioritaire aux projets de réouverture et de modernisation va à l'encontre d'une vraie volonté de maintien des lignes existantes et du réseau circulé. La réouverture suppose l'engagement des régions et l'aboutissement des expertises en cours.

Quant au projet que vous évoquez, qui est en cours, cette loi n'empêche aucunement des décisions locales, appuyées par le national, pour pouvoir avancer. Il revient à la programmation de déterminer les priorités et je veux, pour ma part, que les autorités organisatrices puissent y être impliquées. On ne peut que se réjouir de ce projet en cours, mais tenons-nous en au maintien des lignes existantes dans une démarche de régénération et de modernisation qui ne met pas à mal les besoins de réouverture au niveau local.

M. Hubert Ott (Dem). Il n'est pas exact de dire que le projet est en cours car, s'il est vrai qu'il procède d'une volonté locale et qu'il a été proposé au contrat de plan État-région, pour lequel il a même été retenu du temps des anciennes régions, il se trouve qu'il y a un problème car, depuis lors, la situation est bloquée.

La desserte fine est la seule qui nous permette de répondre à nos exigences de décarbonation et d'assurer le service que nous devons à nos populations. De fait, avec une seule route, nous ne sommes pas au rendez-vous de la demande légitime et justifiée de 30 000 habitants. On ne peut pas continuer comme ça ! Voilà trente ans que nous attendons et dix ans que la grande région rejette systématiquement toute inscription à un plan rigoureux de financement, alors que l'investissement proposé n'est pas hors de portée. Il s'agit de prendre sérieusement en compte l'attente d'une population qui déplore une situation propice à la décrédibilisation du politique.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD68 de M. Nicolas Tryzna

M. Nicolas Tryzna (DR). Cet amendement, qui répond à une demande de Régions de France, vise, comme le suggérait tout à l'heure M. Thiébaut, à intégrer

la question régionale dans le débat en précisant que les services express régionaux sont également concernés par le dispositif.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 1er, qui affecte les recettes des concessions autoroutières, attire de nombreuses convoitises, notamment pour les projets de développement, mais aussi pour les services express régionaux métropolitains, les Serm. Nous aurons le débat sur le financement de ces derniers, mais la priorité que nous voulons donner à la régénération et à la modernisation dans le cadre du projet de programmation les exclut de ce texte. Le financement des Serm dispose déjà de son propre cadre avec la loi du 27 décembre 2023, la part État des contrats de plan État-région – soit 900 millions –, portée par le ministre à hauteur de l'effort annoncé, et l'intervention de la société des grands projets.

Sur le fond, l'infrastructure des Serm est déjà couverte par le réseau structurant et le réseau routier, mais la référence aux « coûts liés aux services » introduirait une dimension de services étrangère à l'objet de l'article 1er.

Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il semble qu'en l'état, le texte n'exclut pas les Serm, puisqu'il prend en compte toutes les infrastructures, donc nécessairement celles qui leur sont nécessaires. Je ne vois donc pas ce qu'apporte l'amendement et une clarification serait utile.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD640 et CD641 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD139 de M. Édouard Bénard

M. Julien Brugerolles (GDR). Cet amendement, qui nous place au cœur de l'enjeu du financement des infrastructures de transport, vise à renforcer le principe selon lequel les recettes publiques tirées des transports doivent davantage contribuer au financement des infrastructures de transport. Comme l'a notamment rappelé le Cese (Conseil économique, social et environnemental) dans ses travaux relatifs au projet de loi-cadre, nous ne pourrons répondre aux besoins de régénération, de modernisation et de décarbonation sans un cadre financier stable et pluriannuel. Or l'État prélève chaque année des sommes considérables sur le secteur des transports par le biais de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), de la fiscalité autoroutière, des taxes sur le transport aérien, des immatriculations ou des amendes radar, et seule une part évaluée entre 40 % et 50 % de ces recettes revient effectivement au financement des transports. Autrement dit, une majorité des ressources tirées des mobilités continuent d'être absorbées par le budget général, alors même que notre pays fait face à un mur d'investissement.

Le Cese a par exemple proposé qu'un plancher soit fixé pour la réaffectation de ces recettes. L'amendement tend à fixer ce plancher à 60 %, socle minimal qui nous paraît assez consensuel. Peut-être nous répondra-t-on que, comme le prévoit le texte, les recettes issues de la fin des concessions autoroutières permettront demain de financer les infrastructures, mais ces recettes ne seront pas réellement disponibles avant 2032, alors que les besoins sont immédiats.

Sans plancher, le principe posé par l'article 1er restera soumis chaque année aux arbitrages budgétaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le pourcentage plancher que vous voulez fixer relève normalement de la loi de finances. Qui plus est, comme vous le disiez, ces recettes ne seront disponibles qu'à partir du renouvellement des concessions. Fixer ces conditions dès maintenant dans la loi mettrait à mal l'objectif de redressement des finances publiques que nous nous sommes donné. Votre proposition est donc tout à fait prématurée et j'en demande donc le retrait. À défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD135 de M. Édouard Bénard

M. Julien Brugerolles (GDR). La future programmation des transports ne pourra être crédible sans ressources nouvelles, qui doivent être recherchées prioritairement auprès des modes les plus émetteurs de gaz à effet de serre. Le projet de loi fait aujourd'hui l'impasse sur cette question : la seule recette véritablement certaine qu'il prévoit est l'augmentation régulière de la contribution des usagers des transports publics par l'indexation des tarifs, et ce choix n'est ni juste ni cohérent avec nos objectifs climatiques. La conférence Ambition France transports avait pourtant identifié plusieurs pistes : généralisation des écocontributions sur les poids lourds, majoration ciblée des péages autoroutiers pour les poids lourds, mobilisation des recettes des marchés carbone, fiscalité sur les modes les plus polluants et contribution de certaines activités logistiques.

Sans trancher entre ces différents outils, l'amendement vise simplement à ce que les futures lois de programmation ne puissent éluder cette question et prévoient des ressources nouvelles prélevées sur les modes les plus émetteurs.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La création de ressources fiscales relève exclusivement de la loi de finances. Les recettes nouvelles que vous proposez, prélevées sur les modes les plus émetteurs, sont une piste intéressante sur laquelle il faut pouvoir continuer de travailler. Nous aurons dans le cadre de la loi de finances un débat sur nos besoins dans le domaine des transports. Je vous invite, pour l'heure, à retirer votre amendement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD388 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement vise à ce que les recettes issues des modes de transport les plus émetteurs financent davantage les alternatives les plus vertueuses. Les besoins de financement du ferroviaire, du transport collectif et du fluvial sont en effet considérables – le Conseil d'orientation des infrastructures comme les travaux de la conférence Ambition France transports ont montré qu'il manquait chaque année plusieurs milliards pour régénérer, moderniser et développer nos infrastructures. Dans le même temps, des recettes importantes sont perçues au titre de la TICPE et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, mais leur affectation vers les mobilités bas-carbone demeure partielle et insuffisamment garantie.

L'amendement ne crée pas de nouvelles taxes et n'augmente pas les prélèvements, il pose simplement un principe de cohérence budgétaire : une part plus importante des recettes issues des transports les plus polluants doit être consacrée au financement du rail, du fluvial et des transports collectifs. C'est un choix de justice écologique. Si on demande des efforts au nom de la transition, ces ressources doivent servir à développer des alternatives crédibles pour les usagers : davantage de trains, de transports du quotidien et de fret ferroviaire et fluvial.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous tentez de faire croire qu'il ne s'agit pas d'une question de fiscalité, mais vous évoquez la TICPE.

Votre amendement cumule tous les sujets que j'ai souhaité écarter pour que le texte reste consacré à la programmation : il vise à introduire dans celui-ci à la fois des services, la prescription d'une hausse de la fiscalité affectée – qui relève de la loi de finances – et des objectifs climatiques.

Avis défavorable, afin de conserver l'objectif de ce projet de loi-cadre : préparer la future loi de programmation et affecter les recettes autoroutières à la régénération et à la modernisation des infrastructures de transport.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). J'ai du mal à entendre votre réponse : lorsque l'on prévoit des montants, ça ne va pas, lorsqu'on n'en prévoit pas, ça ne va pas non plus, et lorsqu'on cherche à préciser quelques points, ça ne va toujours pas. Dans ces conditions, je me demande à quoi on sert !

Permettez-moi de prendre un exemple illustrant la nécessité d'adopter cet amendement. La loi de finances pour 2025 a réformé la TSBA et en a affecté une part au développement des transports écologiques. Alors que cette taxe a rapporté plus de 1 milliard d'euros, à peine 250 millions sont affectés à l'Afit, le reste étant versé au budget de l'État.

On nous a fait croire que cette taxe financerait la planification écologique, notamment le développement des transports en commun, alors qu'elle est finalement affectée au budget de l'État : cela pose problème. On ne peut pas créer sans cesse de nouvelles taxes – vous êtes les premiers à le dire – tout en détournant

leurs recettes pour combler les trous que vous avez creusés dans les caisses de l'État !

Enfin, on ne peut pas non plus tout renvoyer à une loi de programmation dont on ignore la date d'examen – on ne sait même pas quand le présent texte sera examiné en séance publique ! Nous sommes en train de faire du verbiage, au ras des pâquerettes, alors qu'il faudrait faire progresser ces sujets.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Madame la rapporteure, vous ne pouvez pas sans cesse nous renvoyer à d'autres textes de loi – la loi de programmation pour les sujets financiers et le PLF pour les sujets fiscaux. Si ces amendements ont été considérés comme recevables, c'est donc qu'ils ne créent ni charge ni dépense supplémentaire pour l'État. Il est tout à fait possible d'évoquer dans nos débats des dispositifs visant à préciser l'intention de ce projet de loi-cadre.

L'exemple de la TSBA est typique des pratiques en vigueur en matière de financement des transports. Alors qu'il avait fini par l'accepter, le secteur du transport aérien conteste désormais cette taxe dont les recettes, qui devaient servir à sa décarbonation, sont affectées au budget général de l'État.

Repousser tous les amendements sous prétexte qu'ils n'ont pas leur place dans l'examen de ce projet de loi-cadre et en les renvoyant d'autres textes dans lesquels ils ne l'auront pas davantage, ce n'est pas sérieux !

Mme Olga Givernet, rapporteure. Que ces amendements aient été considérés comme recevables nous permet précisément d'avoir ce débat dans notre commission et d'envisager ce que pourra contenir la future loi de programmation.

Je ne peux vous laisser dire que ce projet de loi-cadre n'est que du verbiage, alors qu'il prévoit le principe d'une programmation consacrée aux transports, portant notamment sur les infrastructures, et ce, pour la première fois en France alors que tous les pays européens en ont déjà une.

Plus de 130 amendements ont été déposés sur cet article 1er, ce qui démontre votre envie de débattre de différents sujets. Je souscris d'ailleurs à vos ambitions en matière de décarbonation et de recherche de nouvelles recettes. La conférence Ambition France transports a permis de mener de nombreuses discussions sur ces différents sujets. Le présent texte est un premier pas déterminant pour l'avenir des transports, notamment grâce à la très large adhésion des élus et des acteurs du secteur. Je souhaite que notre assemblée accompagne cette dynamique jusqu'à l'examen de la loi de programmation ; c'est l'objectif que je me suis fixé.

Je maintiens mon avis défavorable ; ces dispositifs doivent être renvoyés à d'autres véhicules législatifs. Le projet de loi-cadre vise à préparer les lois de programmation et à affecter les recettes des concessions autoroutières. Il s'agissait d'arrêter la décision à prendre à l'occasion de la fin des concessions ; leur pérennisation permettra de dégager des recettes supplémentaires, qui seront affectées aux infrastructures de transport, notamment routières.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. On ne peut pas vous laisser dire que c'est la première fois qu'une loi de programmation est souhaitée : cette intention figurait déjà dans la loi de 2019 d'orientation des mobilités, dite LOM, et Mme Borne l'avait également énoncée lorsqu'elle était première ministre.

Si vous souscrivez aux ambitions exprimées ce matin, vous devriez approuver l'amendement de notre collègue Bérenger Cernon, qui vise à concrétiser, dans la loi de programmation à venir, vos propres objectifs.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous avons voté en 2025 une réforme de la TSBA ; je ne comprends pas pourquoi nous ne pourrions pas, en tant que législateurs, intégrer à un projet de loi-cadre une mesure visant à appliquer le produit de cette taxe à l'objectif pour lequel elle a été créée !

Vous renvoyez systématiquement nos propositions à la loi de programmation. Sans même avoir de boule de cristal, je connais déjà la teneur du discours que vous tiendrez lors de l'examen du texte en séance publique : il faut adopter une version conforme à celle du Sénat – à tout le moins une version qui s'en approche autant que possible – pour avancer plus rapidement dans la préparation de la loi de programmation, qui finalement n'adviendra jamais.

Aux articles 9 et 9 *bis*, vous avez été capables de voter des mesures se chiffrant à 320 millions, mais sur un article crucial, qui constitue le cœur de ce projet de loi-cadre, vous remettez les décisions à plus tard. C'est très étonnant.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je souscris aux propos de mes collègues : l'article 1er n'est pas uniquement consacré aux investissements et à la future loi de programmation. Il vise à fixer un objectif commun en matière de transports pour les dix prochaines années.

Je suis très surpris par vos propos, madame la rapporteure, qui sont très différents de ceux que vous avez tenus jusqu'alors : vous tendez à rejeter tous les amendements, en restant aussi proche que possible de la version initiale du texte.

Certaines propositions de nos collègues ont été rejetées après un débat de fond, mais sur la forme, je trouve votre manière de faire étonnante et regrettable : à ce compte-là, rejetons en une seule fois les 150 amendements déposés à l'article 1er et passons à la suite. Il est assez désagréable de voir, depuis le début de l'examen de l'article 1er, rejeter toutes les propositions de modifications afin de rester proche de la version issue des travaux du Sénat. Il me semble que notre rôle consiste précisément à améliorer le texte.

M. Vincent Thiébaut (HOR). J'entends le souhait de la rapporteure de sécuriser le modèle de recettes pour la loi de programmation à venir.

Permettez-moi de rappeler que le principe d'une loi-cadre consiste à définir un cadre aussi large, souple et flexible que possible ; plus ce cadre est détaillé, plus les contraintes s'appliquant à la loi de programmation seront nombreuses, alors que

celle-ci s'étalera sur plusieurs années. Il s'agit de définir des éléments structurants pour l'élaboration de la loi de programmation, mais pas d'entrer dans les détails, afin d'éviter d'être contre-productifs.

Nous sommes actuellement dans une démarche d'électrification assez nette, notamment concernant les poids lourds. Par conséquent, les produits de la TICPE sont amenés à diminuer et nous devrons trouver d'autres solutions. Le même schéma s'applique au secteur aérien et aéroportuaire, qui s'oriente vers la décarbonation grâce à des dispositifs incitatifs.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 1er est structurant pour le reste du projet de loi-cadre. Je m'en suis remise à la sagesse de la commission s'agissant d'amendements portant sur d'autres articles, mais ma position est plus ferme concernant celui-ci. Cependant, je n'exclus pas que certains amendements soient adoptés et je m'en remets à votre sagesse pour les identifier, lorsque je ne le fais pas moi-même.

En tout état de cause, l'objectif n'est pas d'aboutir à un texte conforme à celui issu des travaux du Sénat, puisque le texte a déjà été modifié et amélioré.

Je souhaite maintenir l'équilibre du texte et ne pas aborder les questions de services alors qu'il est avant tout question des infrastructures. Pour maintenir cette ligne de conduite, je m'en remets à vos votes et à l'engagement dont vous avez fait preuve en participant aux nombreux travaux que nous avons menés – qu'il s'agisse des auditions ou des différentes missions d'information.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements CD219 de Mme Anne Stambach-Terrenoir, CD221 de M. Sylvain Carrière, CD387 de Mme Christine Arrighi, amendements identiques CD171 de Mme Olga Givernet et CD314 de M. Peio Dufau, amendements CD512 de M. Pierre Meurin, CD12 et CD9 de M. Gérard Leseul, CD15 de M. Peio Dufau et CD69 de M. Vincent Descoeur (discussion commune)

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD219, de rupture, vise à établir le principe d'une gestion publique des autoroutes à l'issue des concessions historiques, afin de transformer une rente privée en outil de financement de la transition des mobilités.

Nous affirmons la nécessité d'une reprise en main publique des autoroutes à l'issue de l'expiration des concessions historiques, d'ici à 2031, afin de mettre fin à un système de gestion reposant largement sur la captation par des acteurs privés d'une rente issue d'infrastructures essentielles. Le groupe La France insoumise avait d'ailleurs intégré cette mesure à la proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, défendue lors de notre niche parlementaire en 2022.

La privatisation des sociétés concessionnaires en 2006 a constitué un véritable jackpot pour des groupes privés tels que Vinci Autoroutes et Eiffage, qui ont déboursé à peine 15,5 milliards pour acquérir cette poule aux œufs d'or. Ils se sont largement remboursés en augmentant les prix des péages – de 80 % en trente ans – et leurs profits, préférant produire des dividendes plutôt que rembourser la dette des sociétés concessionnaires. Au total, le montant des dividendes touchés par les actionnaires de ces sociétés entre 2022 et 2036 est estimé par le Sénat à 40 milliards.

Il s'agit, avec cet amendement, d'inscrire dans le projet de loi-cadre que l'État se fixe pour objectif d'assurer une gestion publique des autoroutes et d'affecter les recettes au financement des transports.

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). La privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes a été un désastre : des milliards d'euros de bénéfices annuels sont partis dans les poches des actionnaires et les tarifs ont connu des hausses majeures, qui pèsent sur les usagers. Dans quelques années, ces concessions arriveront enfin à leur terme ; malgré tous les problèmes qu'elles ont causés, ce texte vise à acter, implicitement, leur renouvellement. Il propose que les recettes spécifiques aux concessions autoroutières soient orientées vers le financement des transports.

L'amendement CD221 vise à modifier les termes utilisés et à parler de « recettes spécifiques aux autoroutes », pour ne pas partir du principe que ces concessions seront renouvelées. Il serait dommage que la disposition prévue par ce texte ne s'applique plus si en 2027, les Français choisissaient un programme incluant la renationalisation des autoroutes – celui de La France insoumise, par exemple.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les engagements pris dans ce projet de loi-cadre s'inscrivent dans la perspective de l'échéance des principales concessions autoroutières, entre 2031 et 2036. Le choix du modèle qui leur succédera – renouvellement des concessions ou régie directe – n'a pas encore été arrêté.

En l'état actuel de la rédaction de l'article 1er, l'alinéa 5 affecte au financement des infrastructures de transport « les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières ». En rattachant la ressource, c'est-à-dire le 1,5 milliard d'euros que l'on nous promet, à l'existence même des concessions, cette rédaction présuppose leur maintien et crée un piège : si les gouvernements à venir décidaient de ne pas renouveler les concessions tout en conservant un péage géré en régie publique, ces recettes ne seraient plus, juridiquement, issues de concessions et leur affectation au financement des infrastructures perdrait alors sa base légale.

Autrement dit, le texte verrouille le choix avant même que le débat relatif au renouvellement des concessions ait eu lieu, non plus que celui du maintien des péages.

L'amendement CD387 a pour objectif de ne pas trancher ce débat qui n'a pas encore eu lieu. En visant à parité la gestion en régie publique comme le régime concessif, il garantit que la ressource du péage continuera de financer nos infrastructures, quel que soit le modèle retenu le moment venu. Il n'exclut ni ne privilégie aucune solution et laisse ouvertes toutes les options pour ceux qui auront demain à décider. Afin de respecter le débat démocratique, ne préemptons pas un choix politique majeur qui doit rester ouvert.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement CD171 vise à réaffirmer la priorité donnée à la régénération et à la modernisation dans l'affectation des recettes issues de l'exploitation des autoroutes.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD314 est identique. Rétablir une gestion publique des autoroutes demeure une priorité ; en orienter les recettes vers la régénération et la modernisation des infrastructures est une évidence.

M. Pierre Meurin (RN). Puisque nous nous asseyons collectivement sur le principe de non-affectation des ressources et des dépenses, permettez-moi de participer au débat.

L'amendement CD512 est le plus raisonnable de cette discussion commune. Il vise à orienter les recettes issues des autoroutes vers l'entretien et la rénovation de notre réseau routier secondaire. Notre réseau routier est passé du premier au dix-huitième rang mondial au cours des vingt dernières années. Les automobilistes ne doivent pas payer pour les députés qui prennent le TGV.

Le groupe Rassemblement national est attaché à un principe : la route doit financer la route en priorité. D'autres ressources permettent de financer le développement des autres infrastructures de transport. La position définitive de notre groupe sur ce texte sera fortement déterminée par ce principe, tant en commission qu'en séance publique.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD12 vise à encourager le fléchage des recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières vers des infrastructures de transport bas-carbone.

Mme Chantal Jourdan (SOC). L'amendement CD9 tend à préciser que les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières sont affectées au financement des infrastructures de transport dès la première loi de programmation, mais aussi lors des suivantes.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD15 a pour objectif d'ajouter, à l'alinéa 5, la phrase : « Au moins 50 % de ces recettes sont affectées au report modal vers des modes de transports bas-carbone. » Il nous semble indispensable d'intégrer au texte un chiffrage précis, permettant d'atteindre un objectif. Nous n'y parviendrons pas avec de simples vœux pieux.

M. Vincent Descoeur (DR). L'amendement CD69, élaboré avec Départements de France, n'entre pas dans le détail de la répartition des recettes, mais vise à ce qu'une part significative soit fléchée vers les infrastructures de transport routier, ce qui n'est pas incompatible avec l'affectation d'une part d'entre elles à la régénération du réseau ferroviaire.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avec ces amendements en discussion commune, nous entrons dans le vif du sujet de l'affectation des recettes autoroutières.

Madame Arrighi, je ne peux vous laisser dire qu'aucun débat n'a eu lieu sur la prolongation du système de concessions. La conférence Ambition France transports a permis une concertation assez large sur ce sujet et a conclu qu'il était nécessaire de prolonger ces concessions, dans une forme différente – plus courte, notamment, puisque les infrastructures sont amorties. Ces conclusions ne nous empêchent évidemment pas de nous emparer du sujet et certains amendements présentés visent à instaurer une régie publique plutôt qu'un système de concession. Or le texte porte bien sur l'affectation des recettes issues des concessions.

Par conséquent, avis défavorable sur les amendements CD219, CD221, CD387 et CD9.

Avis favorable sur les amendements identiques CD171 et CD314, qui ont pour objectif de maintenir la priorité sur la régénération et la modernisation, conformément aux conclusions de cette conférence.

Malgré notre volonté de favoriser les modes de transport bas-carbone, j'émets un avis défavorable sur l'amendement CD15, parce qu'il fige la part des recettes affectées aux infrastructures de transport. L'amendement CD12 me semble plus approprié ; je m'en remets à la sagesse de la commission.

Enfin, avis défavorable sur les amendements CD69 et CD512, parce qu'ils visent à restreindre l'affectation des recettes aux seuls modes de transport routiers, alors que nous souhaitons cibler l'ensemble des infrastructures. Je n'exclus pas que le transport routier puisse se décarboner d'abord par l'électrification, notamment grâce aux politiques publiques menées en ce sens ; de plus, le réseau national routier pourrait servir à valoriser les transports en commun. Il appartiendra aux lois de programmation de déterminer quelles sont les infrastructures routières prioritaires.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je pense sincèrement que le moment est mal choisi pour débattre des concessions. Ce sujet mérite une réflexion poussée et approfondie et nous sommes loin du moment où nous devrons prendre une décision définitive – surtout de manière aussi catégorique.

L'amendement de Mme Arrighi a le mérite d'ouvrir le débat, mais il est trop tôt pour décider de basculer vers une régie publique – comme si la gestion publique était plus efficace.

M. Pierre Meurin (RN). Monsieur Tryzna, vous vous contredisez : il y a quelques minutes, vous regrettiez que les amendements soient systématiquement rejetés. Le sujet des concessions autoroutières étant d'une importance nationale, il est judicieux d'en débattre. Je regrette d'ailleurs que le ministre des transports n'ait pas choisi d'assister à l'examen du texte. C'est assez peu respectueux de notre travail, d'autant que nous ne savons pas à quoi va aboutir cet examen. Si on ne peut discuter de la manne financière des concessions autoroutières dans le projet de loi-cadre sur les transports, autant arrêter nos débats !

Nous voterons en faveur de l'amendement CD221, parce qu'il ne faut pas insulter l'avenir : la pratique des concessions autoroutières n'est pas gravée dans le marbre.

Madame la rapporteure, vos propos reflètent votre manque de vision : je vous ai dit que la France était passée du premier au dix-huitième rang mondial en matière de qualité des infrastructures routières en vingt ans, mais cela semble ne vous faire ni chaud ni froid. La priorisation des investissements dans l'entretien du réseau routier, notamment secondaire, dans un objectif de désenclavement, est très importante. Cela vous rappelle sans doute votre responsabilité dans la tiers-mondisation de notre pays, mais nous avons besoin de réponses !

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je suis sidérée d'entendre une parlementaire décréter que le débat a déjà eu lieu, en dehors du Parlement ! Certes, le sujet a été abordé dans le cadre de la conférence Ambition France transports, des échanges ont eu lieu et des points de vue ont été exprimés. Un compte rendu de ces débats a même fait l'objet d'une publication à l'issue de la conférence. Mais le débat parlementaire, qui débouche sur des décisions législatives, n'a pas eu lieu !

Mon amendement ne prend pas position – j'en ai pourtant une – et ne vise pas non plus à vous forcer à en prendre une. C'est un amendement de sécurisation.

Ce texte prévoit l'affectation des recettes des concessions autoroutières alors même que le débat au sujet de ces dernières n'a pas eu lieu et que les choix politiques n'ont pas été arrêtés. Vous vous piégez vous-même : dans l'hypothèse où une régie publique aurait remplacé les concessions, le texte ne pourrait s'appliquer ! Dans un an, il n'aura peut-être plus aucune valeur.

Il s'agit de garantir le principe selon lequel les recettes des autoroutes alimentent le financement des infrastructures de transport ferroviaire et non pas d'ouvrir le débat relatif aux concessions autoroutières – qui devra nécessairement être ouvert lorsque le pouvoir politique en place fera son choix.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Plusieurs travaux parlementaires et institutionnels ont mis en évidence les déséquilibres des contrats des concessionnaires privés d'autoroute. Le rapport sénatorial de 2024, en particulier, est accablant ; il fait notamment valoir le désarmement de l'État face aux concessionnaires et pointe un rapport de force asymétrique au moment où approche

la fin des concessions – en 2031 et 2036. Il souligne des incertitudes majeures, concernant la notion de « bon état » des infrastructures à restituer.

Avec un système de concessions privées, les usagers demeurent les vaches à lait !

M. Peio Dufau (SOC). Tout le monde s'est évertué à dénoncer le hold-up financier qu'ont constitué les concessions autoroutières.

J'entends les propos de la rapporteure, qui parle de raccourcir la durée des concessions et de faire preuve d'une plus grande vigilance. On nous rassure toujours en nous disant de ne pas nous inquiéter, mais je constate que la concession autoroutière Pau-Langon reçoit chaque année de l'argent public pour compenser la faible fréquentation résultant d'un péage trop cher. Finalement, c'est toujours le secteur public qui paie, tout en étant privé de moyens au bénéfice des concessionnaires privés.

Je voterai l'amendement CD387 de Mme Arrighi, parce que le secteur public est la vache à lait qui suscite l'intérêt des concessionnaires privés, qui ne prennent pas de risque – ou très peu – puisque les contrats sont encadrés. Lorsqu'il est enfin envisageable de revoir les règles du jeu, on ne peut pas entendre qu'elles ne le seront pas, ou à la marge. Si un référendum était effectué à ce sujet, le « non » gagnerait largement !

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre proposition de ne pas décider tout de suite me semble paradoxale, madame Arrighi, car je ne crois pas que ce soit ce que vous voulez. Une décision doit être prise et si j'ai évoqué la concertation élargie qui a eu lieu dans le cadre de la conférence Ambition France transports, ce n'était aucunement pour déposséder notre commission de sa capacité de décision.

La volonté du gouvernement, avec ce texte qui se fonde sur les conclusions de la conférence, est de poursuivre le régime concessif. Tout reste ouvert, étant donné que vous défendez des amendements visant à instaurer une régie publique et à affecter différemment les recettes.

Nous partageons votre constat sur l'état des routes et des infrastructures ainsi que sur l'existence d'une dette grise les concernant. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous pensons que les concessions demeurent un bon moyen de dégager des ressources en faveur des transports. C'était la conclusion de la conférence et c'est ce qui vous est ici soumis.

En rouvrant le débat relatif aux concessions, nous repartirions malheureusement un cran en arrière au lieu d'avancer dès à présent, notamment sur la durée des contrats et leur encadrement. Je suis d'ailleurs d'accord avec vous : l'État doit avoir la main sur les négociations et le suivi des contrats, de sorte que les opérateurs respectent leurs engagements en matière de maintenance des infrastructures et de service aux voyageurs.

En outre, un nouveau débat inviterait ceux qui sont contre les concessions à remettre en cause leur existence, au risque de nous faire perdre la manne financière dont tout le monde souhaite disposer. Or on ne peut avoir les recettes des concessions sans les concessions elles-mêmes ; il y a là un paradoxe. Je vous engage donc à analyser les choses et à reconnaître que les concessions sont une source de recettes, que nous pouvons ensuite flécher, comme je le propose avec mon amendement CD171.

S'agissant des routes, il convient d'établir des priorités dans nos investissements. Nous nous sommes entendus sur la régénération et la modernisation des infrastructures – plutôt que sur leur développement –, ce que mon amendement tend justement à confirmer. Cela étant, à aucun moment nous n'opposons les transports routier, ferroviaire et fluvial. D'autres articles aborderont spécifiquement ces modes de transport, ce qui nous donnera l'occasion de conforter les investissements qui les concernent, ainsi que le service qu'ils rendent.

Je suis donc pour soutenir le routier, monsieur Meurin, mais à condition que ce soit dans un objectif de décarbonation et de report modal en faveur des transports en commun. Le routier doit avoir toute sa place dans le maintien et la régénération des infrastructures, mais pas au détriment du ferroviaire, qui a aussi des besoins et qui pourrait permettre un report modal important.

Je maintiens donc les avis que j'ai émis et réitère mon souhait de flécher les recettes en faveur des transports bas-carbone. Je redis aussi que la manne financière vient du régime concessif, manne dont nous ne pourrons plus bénéficier si nous rouvrons ce débat. C'est à notre main.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Qui a dit qu'en 2032-2036, nous ferons le choix de prolonger les concessions autoroutières ? Est-ce la conférence Ambition France transports, à laquelle j'ai participé ? En ce qui me concerne, je n'y ai rien décidé ! En revanche, en tant que parlementaire, je peux me prononcer dans cette enceinte. C'est pour cette raison que je propose un amendement qui, contrairement au texte, permettrait de ne pas décider dès à présent. En l'espèce, vous cherchez à imposer une décision qui n'a pas été débattue. Je le redis, les députés, réunis dans l'hémicycle, ne se sont pas prononcés sur le modèle des concessions.

Je vous surprendrai d'ailleurs en indiquant qu'à titre personnel, j'estime qu'un modèle concessif renégocié pourrait être le bon modèle, étant donné qu'en 2032 ou 2036, nous aurons beaucoup à faire en raison de la situation que vous allez nous laisser. Nous devrons allouer de l'argent aux hôpitaux, aux écoles et à tous les services publics de proximité indispensables à nos concitoyens. Mon positionnement n'est donc pas dogmatique. Je refuse simplement de décider aujourd'hui que le modèle concessif est le bon. C'est vous qui le dites, et à aucun moment Ambition France transports n'est légitime pour le faire.

Par ailleurs, je crois que vous confondez la question des concessions et celle des péages. En effet, il est tout à fait possible d'avoir des péages avec une régie directe et une société publique nationale. Nous disposerions toujours de ressources pour financer la régénération et la modernisation des infrastructures, un objectif que nous partageons.

Au fond, mon amendement a pour vertu de repousser le lien que vous établissez entre les concessions et les ressources. L'enjeu est trop important pour que nous arrêtions de cette manière des choix politiques qui nous engagent pour les quinze, vingt ou vingt-cinq prochaines années. Soyons sérieux !

M. Pierre Meurin (RN). Je suis assez convaincu par les arguments que je viens d'entendre. Je crois en effet, madame la rapporteure, que vous confondez les concessions et les péages. Ce n'est pas parce que nous mettrions un terme aux concessions que la manne financière issue des péages disparaîtrait.

Par ailleurs, vous semblez penser que vous resterez inéluctablement au pouvoir, mais des choix politiques seront faits l'année prochaine. En l'état, l'alinéa 5 serait donc piégeux pour la représentation nationale, en ce qu'il graverait dans le marbre le modèle concessif. Y compris au sein de mon groupe, il y a un débat sur l'opportunité de réinstaurer une régie publique ou de repenser les contrats, en prévoyant des durées plus courtes ou encore davantage de lots, afin que des petites ou moyennes entreprises françaises puissent avoir accès à ce gros gâteau.

Nous voterons donc les amendements qui permettent d'éviter le piège d'une décision prématurée.

M. Peio Dufau (SOC). Mme Arrighi a devancé mon propos : la fin des concessions ne signifierait pas la fin des péages qui, nous le savons, sont nécessaires. S'il y a pu y avoir des positions dogmatiques prônant leur disparition en même temps que celle des concessions, nous avons besoin de cette manne financière.

À cet égard, notre amendement CD13, que nous examinerons sous peu, vise à aller encore plus loin en créant un Epic – établissement public industriel et commercial – pour la gestion des autoroutes, lesquelles pourraient ainsi de nouveau faire l'objet d'une gestion publique directe, voire d'une sous-concession. Comme dans l'alimentation, où il est préférable d'aller directement du producteur au consommateur, moins il y a d'intermédiaires et plus nos concitoyens et nos finances publiques y gagnent. Si personne ne prend sa part au passage, il y aura davantage d'argent à investir dans les réseaux et le financement des transports. Qu'on le souhaite ou non, un Epic serait la meilleure solution.

Successivement, la commission ***rejette*** *l'amendement CD219 et* ***adopte*** *l'amendement CD221.*

En conséquence, l'amendement CD387 ***tombe****.*

*Successivement, la commission **adopte** les amendements identiques CD171 et CD314, **rejette** l'amendement CD512 et **adopte** l'amendement CD12.*

*En conséquence, l'amendement CD69 **tombe**.*

*La commission **rejette** successivement les amendements CD9 et CD15.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD521 de M. Pierre Meurin.*

Amendement CD526 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Cet amendement porte sur un autre sujet politique, dont Vincent Descoeur a parlé : les ouvrages d'art, qui représentent le gros angle mort du projet de loi, étant donné que la vision et les financements en la matière sont inexistants.

Un rapport sénatorial de 2019 a alerté sur l'état inquiétant des ouvrages d'art, ce qui rejoindra d'ailleurs mon argumentaire sur le réseau routier secondaire, qui est en voie de tiers-mondisation. Eu égard aux risques de sécurité, l'État – car les collectivités n'ont pas les moyens de le faire – devrait consacrer 150 millions d'euros par an à l'entretien et à la rénovation de ces édifices. Or je répète qu'il n'y a rien dans le texte au sujet de cet enjeu absolument vital et stratégique.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous avez raison, nous avons besoin de ces ouvrages d'art routiers et ferroviaires pour assurer le service dans de bonnes conditions de sécurité et de performance. Cela étant, cet amendement est satisfait dans la mesure où ces constructions participent par nature de l'infrastructure qu'ils prolongent. Ils sont donc inclus dans la définition globale du réseau routier retenue à cet article ; les acteurs qui en ont la charge ont les mêmes responsabilités et missions les concernant. S'agissant du rail, la charge revient à SNCF Réseau. Quant aux routes, la tâche appartient aux collectivités territoriales. Le gouvernement pourra le confirmer lors de l'examen du texte en séance. Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

M. Pierre Meurin (RN). Je ne crois pas du tout que l'amendement soit satisfait. Et pour cause : il ne s'est rien passé depuis la publication du rapport sénatorial, il y a sept ans. Vous rejetez la responsabilité sur les collectivités, mais elles ne cessent de vous lancer des supplications ! Les départements et les communes n'ont pas les moyens de financer ces ouvrages particulièrement structurants, chers et techniquement complexes. Il n'y a plus d'argent ! C'est à l'État de pourvoir à ce besoin.

Peut-être cette question n'a-t-elle pas sa place dans le texte, comme vous le dites, mais pouvez-vous au moins nous donner votre vision ? Combien faudrait-il consacrer à ces infrastructures et sur combien d'années ? En effet, il ne sert à rien de voter des lois assorties remplies de déclarations d'intentions et de mesurettes

techniques si vous ne savez même pas à quelle hauteur vous voulez investir pour concrétiser ce que vous prétendez défendre !

M. Nicolas Tryzna (DR). Je suis d'accord avec Pierre Meurin : il va falloir qu'on prenne en compte cette question, car des exemples, notamment en Italie, ont malheureusement prouvé le danger. C'est d'ailleurs à la suite de ces catastrophes que des rapports importants ont été élaborés sur l'état de nos ouvrages d'art.

La majorité des ponts et des tunnels sont gérés par les départements, mais leur situation financière ne leur permet tout simplement pas d'assurer cette mission. Et si nous n'évoquons pas cet enjeu spécifique quelque part dans le texte, nous n'y arriverons pas.

M. Vincent Descoeur (DR). Je confirme qu'il ne serait pas choquant de faire figurer ce point précis dans le projet de loi. Cela a été dit, il y a une dette grise. Et au retard considérable que nous avons pris dans ce domaine s'ajoutent des considérations de sécurité pour les personnes qui empruntent ces réseaux.

M. Pierre Meurin (RN). Le patrimoine des ouvrages d'art représente 250 milliards d'euros, si bien que, plus on traîne, plus cela coûtera cher. Nous devons donc en faire une priorité nationale, ne serait-ce que pour éviter des dépenses qui se compteront en millions le jour où nous déciderons d'intervenir. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une question partisane ; elle devrait faire consensus. Nous sommes sous la menace d'incidents comme celui du pont de Gênes. Les ouvrages d'art doivent être mentionnés dans le texte.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Soyez assurés que je ne minimise pas les besoins importants d'investissement relatifs aux ouvrages d'art. À cet égard, il reviendra à la loi de programmation d'identifier les édifices prioritaires. Comme en matière de régénération et de modernisation, les ouvrages d'art font partie des infrastructures au sens large.

Introduire des dispositions relatives aux risques serait pour moi un piège, car ces derniers portent aussi bien sur les ouvrages d'art que sur le réseau ferré, qu'il s'agisse des traverses, des rails ou encore des caténaires – nous l'avons vu avec la canicule. Par bonheur, il n'y a pas eu de blessé, mais c'est l'ensemble du réseau qui est à risque, aussi bien en matière de performance que de sécurité.

Lors de la conférence Ambition France transports, nous avons développé un outil appelé ferroscope afin d'identifier, parmi les différentes infrastructures exploitées par SNCF Réseau, celles qui sont prioritaires. Parmi les critères retenus figure bien sûr la sécurité, mais aussi la performance, les besoins d'adaptation au changement climatique et les besoins militaires. Dans le cadre du contrat de performance qui lie l'entreprise à l'État, nous demanderons un compte rendu de ce travail à l'opérateur, sachant je vous proposerai un amendement visant à réformer la reddition des comptes de l'Afit.

Je ne nie donc pas les priorités, qui seront bien établies. Le problème est qu'en désignant spécifiquement les ouvrages d'art, tous seront considérés comme prioritaires, alors que d'autres voies doivent être aussi sécurisées. De plus, c'est bien l'ensemble des infrastructures que nous souhaitons régénérer et moderniser. J'espère que nous aurons la loi de programmation dans les meilleurs délais afin de débattre ensemble de tous les sujets primordiaux, projet par projet.

C'est ainsi que nous éviterons les batailles locales, lors desquelles celui qui crie le plus fort obtient des fonds pour son infrastructure, mais au détriment de l'équité territoriale pour l'appréhension des priorités. Je maintiens mon avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Pardonnez-moi, madame la rapporteure, mais vous ne m'avez pas convaincu. Dans la mesure où des ponts et des tunnels n'existent pas dans tous les territoires, l'argument de l'équité ne tient pas, d'autant que quand il y en a, tous ne sont pas en train de s'effondrer. Il convient d'évaluer l'état général des ouvrages.

Par ailleurs, vous avez évoqué les plans État-région, mais les ponts sont très majoritairement à la charge des départements.

Enfin, j'ai vérifié, l'article 1er entre dans le détail, et c'est très bien, concernant les réseaux ferrés. Il serait opportun de faire de même s'agissant des ouvrages d'art, non pour les privilégier, mais pour ne pas les oublier ; voilà de quoi il s'agit.

M. Vincent Descoeur (DR). En matière de sécurité, on ne peut mettre sur un même plan les chaussées et les ouvrages d'art. Or ces derniers nous préoccupent. C'est vrai des plus modernes, car il faudra bien anticiper leur remplacement à l'issue de leur durée de vie. Et c'est bien sûr vrai des plus anciens. Dans mon département, qui en compte plus de 1 000, certains qui étaient empruntés par des hommes en armure le sont désormais par des engins de 15 tonnes.

Je le répète, il y a une dette grise. Je comprends qu'on ne chiffre pas le déficit d'investissement et qu'on renvoie cette question à la loi de programmation, mais cela ne devrait contrarier personne de mentionner cette question dans le présent texte.

M. Peio Dufau (SOC). Personne ne conteste l'existence d'une dette grise concernant les ouvrages d'art. Mais ils ne sont pas les seuls à être menacés : les routes de montagne le sont aussi, tout comme celles qui bordent les cours d'eau. Dans la vallée d'Ossau, l'an dernier, des pans entiers de route sont partis. Il ne s'agissait pas d'un ouvrage d'art, mais il faudra aussi la consolider. Comme le catalogue ne sera jamais exhaustif, nous rejoignons la position de la rapporteure et voterons contre l'amendement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je parlais d'équité et non d'égalité. Il est vrai qu'il n'y a pas des ponts partout. L'équité, elle, permet de tenir compte des

différences entre les territoires ; c'est écrit dans le projet de loi. Mon avis reste défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD450 de Mme Catherine Hervieu

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Cet amendement vise à intégrer explicitement les investissements concourant à la décarbonation des transports de personnes et de marchandises parmi les priorités de la future loi de programmation, en incluant le développement des infrastructures et des équipements nécessaires au report modal. En effet, si cet article prévoit que des ressources seront consacrées à la régénération, à la modernisation et à la performance des réseaux, il n'évoque pas spécifiquement les investissements nécessaires à la transformation de notre système eu égard à nos objectifs climatiques et de décarbonation des mobilités.

J'y insiste : inscrire dans la loi le développement des infrastructures favorisant l'intermodalité, les mobilités collectives et actives, ainsi que le report modal des voyageurs et du fret renforcerait la cohérence de nos investissements et offrirait une plus grande visibilité aux collectivités et aux acteurs économiques déjà actifs dans ce domaine. Je précise que cet amendement a été travaillé avec l'Association des acteurs du vélo public.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je vous remercie de mettre l'accent sur la décarbonation, dont nous n'avons cessé de parler depuis le début de l'examen de cet article 1er. À cet égard, deux amendements ont été à juste titre adoptés : le premier portait sur la compatibilité de notre trajectoire avec la SNBC, la stratégie nationale bas-carbone, et le second sur les transports bas-carbone. Notre ambition a donc bien été réaffirmée.

Les investissements dans les infrastructures sont au cœur du texte. S'agissant notamment de l'électrification, ciblez-vous aussi les services car, le cas échéant, je crains qu'on ne se perde dans les objectifs ? Je demande le retrait de l'amendement, faute de quoi mon avis sera défavorable.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). J'entends vos arguments, mais il serait tout de même préférable d'inscrire explicitement ces dispositions dans le texte. N'oublions pas que l'ambitieux plan Vélo, que prévoyait la loi LOM – loi d'orientation des mobilités –, a été abandonné alors même qu'il participait de la décarbonation des transports, que vous appelez de vos vœux. Par cet amendement, nous sécuriserions les infrastructures nécessaires au développement du vélo ; ce serait un plus.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je rappelle qu'en 2024, 250 millions d'euros devaient soutenir des projets défendus par les collectivités territoriales, mais qu'un décret d'annulation de fin d'année a tout balayé, alors même que de nombreux dossiers avaient déjà été travaillés. Quant à l'année 2025, les crédits n'ont même pas été inscrits. Si nous voulons être ambitieux en matière

d'intermodalité et de développement du vélo, il est très important de le faire figurer expressément dans la loi.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je soutiens également cet amendement, que j'ai cosigné. Il importe de financer les infrastructures nécessaires au développement du vélo, car certaines personnes ne recourent pas à ce moyen de transport en raison de l'insécurité des routes.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD13 de M. Gérard Leseul

Mme Chantal Jourdan (SOC). Il s'agit d'anticiper la fin des contrats de concession des autoroutes entre 2032 et 2036 en créant un Epic chargé de gérer et de rénover l'ensemble du réseau routier national, y compris les autoroutes concernées.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous proposez que la première loi de programmation détermine les modalités de financement et de fonctionnement d'un établissement public industriel et commercial national chargé de gérer et de moderniser le réseau routier national, y compris les autoroutes une fois que les contrats de concession seront arrivés à échéance.

Mais, en adoptant l'amendement CD221, notre commission a choisi de ne pas trancher la question du futur régime juridique des autoroutes. Au demeurant, le choix de leur mode de gestion – concession, régie publique ou établissement dédié – relève d'un débat *ad hoc* qui se déroulera au fur et à mesure que les différents contrats arriveront à échéance, entre 2031 et 2036, débat que la loi-cadre n'a pas à préempter. Certes, nous connaissons déjà les positions des uns et des autres : le gouvernement propose un renouvellement des concessions quand notre commission refuse de se faire imposer un tel choix et préfère laisser la question pendante. Je propose que nous nous en tenions à cette philosophie. Avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Si l'on veut pouvoir opter pour un autre mode de gestion des autoroutes après 2032, il faut s'y préparer très tôt et créer, à toutes fins utiles, un Epic, sans quoi nous n'aurons pas d'autre choix que de renouveler les concessions.

Non seulement la création d'un Epic n'empêcherait en rien un éventuel renouvellement, mais elle faciliterait la réflexion menée par les collectivités territoriales concernées sur la gestion de leur tronçon autoroutier – une rocade urbaine, par exemple. Il s'agit non pas d'imposer une gestion publique directe de l'ensemble du réseau autoroutier, mais de permettre à la puissance publique d'intervenir face à un enjeu majeur. En 2031, il sera beaucoup trop tard. On sait, par exemple, que pour s'assurer que les autoroutes seront restituées en bon état à l'échéance des concessions, il faut entamer dès à présent les négociations avec les concessionnaires.

Les concessions autoroutières ont été une ruine pour l'État, qui y a perdu beaucoup d'argent. On peut émettre le vœu qu'à l'avenir, il les négociera mieux mais, si tel n'est pas le cas, il faut s'aménager une porte de sortie en créant un Epic.

M. Pierre Meurin (RN). Madame la rapporteure, savez-vous où en est l'inventaire de la Sanef (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France), qui sera la première à rendre les clés ? Avez-vous connaissance d'un calendrier ? Les concessionnaires eux-mêmes déplorent le manque de répondant de l'État, qui ne serait pas en mesure de remettre en question leurs inventaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les responsables des sociétés concessionnaires que nous avons auditionnés n'ont pas fait état d'une absence de réponse de l'État. Celui-ci doit en effet assurer un suivi de la remise à niveau des autoroutes avant l'échéance des concessions ; il a d'ailleurs adressé certaines recommandations à la Sanef pour que cette remise à niveau soit achevée dès 2031. Peut-être pouvez-vous nous signaler les sociétés auxquelles vous avez fait allusion afin que nous nous assurions qu'elles disposent des informations nécessaires.

Par ailleurs, tout à l'heure, nous avons choisi, notamment avec Mme Arrighi, de renvoyer à plus tard la décision de trancher la question du mode de gestion des autoroutes. Ne revenons pas sur ce choix en créant un Epic ou alors, j'aurai un peu le sentiment de m'être fait avoir. Tâchons d'avoir un débat loyal. Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Vous dites « nous » mais vous n'avez pas émis un avis favorable sur mon amendement et vous ne vous en êtes pas non plus remise à la sagesse de la commission.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je ne parlais pas en mon nom propre mais au nom de la commission dont, en tant que rapporteure, je prends acte des décisions.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD14 de M. Denis Fégné

Mme Chantal Jourdan (SOC). Il s'agit de préciser que les lois de programmation veillent à ce que les personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite aient un accès effectif aux infrastructures de transport public, en particulier les gares ferroviaires et les pôles d'échanges multimodaux. Je rappelle qu'une enquête d'APF France handicap révèle que neuf personnes à mobilité réduite sur dix éprouvent des difficultés d'accessibilité dans leurs déplacements quotidiens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'accès effectif des personnes handicapées ou à mobilité réduite aux gares et pôles d'échanges est un objectif partagé, mais il constitue déjà une obligation de droit commun et trouvera sa traduction concrète dans les lois de programmation. En outre, il est prévu, à l'article 13, d'assurer une véritable représentation des personnes en situation de

handicap au sein du comité des partenaires, lequel est chargé de la dimension opérationnelle de l'organisation des transports, notamment de la prise en compte des besoins des usagers. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Certes, il est prévu de renforcer la représentation des usagers en situation de handicap mais, en l'espèce, il s'agit de garantir l'adaptation des infrastructures et la réalisation des aménagements.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends bien, mais il convient de prendre en compte les besoins de ces personnes dans le cadre des concertations. Encore une fois, l'amendement me paraît satisfait. Avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD189 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Le projet de loi-cadre ne comporte aucun objectif contraignant en matière de bascule de la route vers le rail alors que la réduction de la part modale du transport routier constitue un levier central de la décarbonation du secteur des transports. Qui plus est, la France se démarque par son sous-investissement chronique dans le fret ferroviaire dont la part, dans le transport de marchandises, demeure autour de 9 % quand la moyenne européenne s'établit à 17 %, soit près du double.

Nous proposons donc de nous fixer pour objectif une augmentation de 40 %, d'ici à 2030, du fret ferroviaire mesuré en kilomètres-voyageurs et en tonnes-kilomètres. Dans une situation d'urgence climatique, la France se doit de mettre fin à la domination du routier et conditionner plus clairement les politiques d'investissement public à la réalisation d'objectifs climatiques. Cet amendement a été élaboré avec le collectif La colère des sans trains.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les objectifs chiffrés et datés relèvent des lois de programmation. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je m'étonne d'autant plus de ce refus systématique de fixer des orientations ou des objectifs que votre amendement CD697 lui-même vise, me semble-t-il, à fixer un objectif chiffré. Du reste, le doublement de la part modale du fret ferroviaire, par exemple, n'est pas tombé du ciel. Pourquoi ne pas inscrire cet objectif, ou ceux du contrat de performance, dans le projet de loi-cadre ? Je ne comprends pas ce blocage, à moins qu'il ne traduise une absence totale d'ambition, auquel cas il faut l'annoncer clairement : cela nous évitera de perdre du temps.

M. Vincent Thiébaut (HOR). C'est le principe d'une loi-cadre ; les objectifs de ce type ont davantage leur place dans un projet de loi de programmation.

Quant à l'amendement lui-même, dont je salue l'esprit, il ne me paraît guère pertinent s'il ne prend pas en compte les différentes dimensions de la problématique

du fret routier. Outre la desserte des territoires et le transit, il convient d'intégrer à la réflexion la question des infrastructures : ferroviaires, routières, mais aussi portuaires, voire aéroportuaires. Un projet tel que le canal Seine-Nord, par exemple, a vocation à absorber une partie de ce fret. Par ailleurs, le manque d'investissement dans les infrastructures portuaires de la façade ouest de notre pays est en partie à l'origine de l'importance du fret routier en provenance d'Anvers ou de Rotterdam qui traverse l'Alsace.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). On prend le problème à l'envers. Lorsqu'on fixe un objectif chiffré, on est tenu de prendre ensuite les mesures nécessaires pour l'atteindre. Si l'on s'en tient à la méthode que vous défendez, on inscrira des dépenses dans la loi de programmation sans connaître réellement les objectifs qu'il faut viser, de sorte que ce texte n'aura ni queue ni tête !

Mme Olga Givernet, rapporteure. D'abord, après vérification, aucun de mes amendements ne comporte d'objectifs chiffrés. Ensuite, ce texte n'est pas un projet de loi de programmation ; c'est un projet de loi-cadre qui définit des orientations et fixe le cadre qui s'appliquera aux lois de programmations.

*La commission **rejette** l'amendement.*

5. Réunion du mercredi 1er juillet 2026, après-midi

Article 1er (suite) : *Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports*

Amendement CD310 de M. Nicolas Bonnet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous souhaitez que le contrat de performance de SNCF Réseau soit subordonné aux trajectoires des lois de programmation. Si cette mise en cohérence est souhaitable sur le principe, elle relève de ces dernières. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD427 de Mme Sophie Pantel

M. Peio Dufau (SOC). Il vise à faire du besoin de mobilité du quotidien un critère de définition des dessertes ferroviaires, afin d'assurer une meilleure adéquation entre les horaires des trains et les besoins des usagers.

Le développement du transport ferroviaire ne contribuera pleinement au report modal que si l'offre répond aux besoins concrets des usagers. Dans les territoires ruraux et de montagne en particulier, le train ne constitue une véritable alternative à la voiture que lorsque ses horaires sont compatibles avec les déplacements du quotidien, pour se rendre au travail, dans un établissement d'enseignement, à un rendez-vous médical ou dans un service public. Or certaines dessertes sont insuffisamment adaptées aux contraintes quotidiennes. En Lozère,

par exemple, les voyageurs qui arrivent à Mende depuis l'ouest peuvent rejoindre leur lieu de travail dans des conditions satisfaisantes grâce au train de 8 h 30 ; ce n'est pas le cas pour ceux qui viennent de l'est, ce qui ne les encourage pas à se rendre au travail en train. Le cadencement doit permettre un vrai report modal.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage votre objectif, mais votre amendement, qui concerne les services ferroviaires et non les infrastructures, n'entre pas dans le champ de l'article 1er. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD93 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Nous proposons d'inscrire dans la loi-cadre le principe selon lequel les lois de programmation peuvent prévoir la création de ressources fiscales additionnelles destinées à financer les infrastructures et les services de transport dans les territoires présentant des contraintes spécifiques d'aménagement. Les territoires qui le souhaitent pourraient par exemple appliquer une taxe de séjour additionnelle, comme il en existe à Paris.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La taxe de séjour additionnelle, sur laquelle nous avons travaillé, constitue une piste intéressante ; toutefois, la création et l'affectation de ressources relèvent du domaine exclusif de la loi de finances. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Il ne s'agirait pas d'une obligation mais d'une possibilité offerte aux territoires. Il me paraît intéressant de proposer des pistes de réflexion – rien de trop contraignant. Nous ouvririons une porte dans laquelle la loi de programmation pourrait s'engouffrer.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD198 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'article 1er prévoit que les investissements dans les infrastructures de transport fassent l'objet de lois de programmation sur dix ans. Mais à quoi sert de programmer si on ne sécurise pas le financement ? On nous répondra sans doute que le gouvernement a mis en consultation le 1er juin le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau, doté de 4,5 milliards d'euros par an à partir de 2028. Nous en prenons acte et nous nous en réjouissons. Mais ce contrat n'est encore qu'un projet – sa signature est annoncée pour l'automne – et le financement du 1,5 milliard d'euros supplémentaire par rapport au contrat précédent n'est pas intégralement sécurisé. Comme l'a relevé l'Autorité de régulation des transports (ART), le mode de financement demeure incertain et une partie des ressources doivent encore être identifiées.

Notre amendement permet de remédier à cette difficulté. Il n'implique aucune dépense supplémentaire et ne remet pas en cause le principe d'annualité budgétaire ; il vise simplement à ce que les lois de programmation identifient clairement les ressources qui permettront de financer les objectifs annoncés. Si les crédits prévus ne sont pas inscrits dans une loi de finances sous deux ans, le gouvernement devra en rendre compte au Parlement au moyen d'un rapport public motivé.

Programmer des investissements est indispensable, mais le faire sans garantir la transparence de leur financement, c'est prendre le risque de lancer des promesses sans lendemain. Notre amendement tend donc à renforcer la sincérité budgétaire et le contrôle du Parlement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre souhait d'identifier les ressources et leur trajectoire prévisionnelle est satisfait par l'alinéa 5, qui prévoit que les lois de programmation « déterminent également les modalités du financement de ces investissements, notamment les ressources qui devraient y être associées ». Votre amendement fait donc doublon. Avis défavorable.

M. Matthieu Marchio (RN). Dans l'extrait que vous citez, les ressources sont évoquées au conditionnel : aucune reddition de comptes ni sanction éventuelle n'est prévue à leur sujet. Nous voulons ajouter un élément indispensable : la vérification parlementaire.

M. Peio Dufau (SOC). Puisque nous sommes d'accord sur les principes, ne devrions-nous pas cosigner de façon transpartisane des amendements au prochain projet de loi de finances ? Cela témoignerait de l'intention commune de la commission de trouver des leviers de financement.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. C'est tout à fait possible. Nous pourrons y procéder en examinant les crédits relatifs aux transports terrestres et fluviaux.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous aurons tout intérêt à afficher une position commune pour renforcer le dispositif.

Plutôt que de solliciter un rapport du gouvernement, mon amendement CD698 vise à demander une reddition des comptes de l'Agence de financement des infrastructures de transport (Afit), afin qu'elle démontre sa capacité à respecter la trajectoire. Je vous suggère donc de retirer votre amendement au profit du mien ; à défaut, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD697 de Mme Olga Givernet et sous-amendement CD718 de M. Peio Dufau

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je propose de substituer au dispositif prévu par l'alinéa 6 un mécanisme plus robuste et plus opérationnel : chaque projet de loi de programmation sera soumis pour avis au Conseil d'orientation des infrastructures (COI), instance consultative de référence en matière de programmation des infrastructures. Le COI devra consulter à cette fin les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Il coordonnera ainsi les discussions entre l'État et les autorités organisatrices de la mobilité en amont de la programmation.

M. Peio Dufau (SOC). Notre sous-amendement vise à préciser que le COI devra consulter les autorités organisatrices de la mobilité afin de mieux prendre en compte les priorités locales. Les décisions ne doivent pas être pilotées depuis Paris, car les territoires peuvent avoir des enjeux stratégiques particuliers.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le sous-amendement me semble satisfait, puisque le dispositif que je propose prévoit que le COI consulte les autorités organisatrices de la mobilité afin de prendre en considération les priorités locales. Je m'en remets toutefois à la sagesse de la commission.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Deux de mes amendements tomberont si celui de la rapporteure est adopté ; ils procèdent tous les trois du même esprit. J'allais toutefois un peu plus loin que la rapporteure, puisque je proposais que le COI contribue à l'élaboration des lois de programmation, sans se contenter de rendre un avis. Le COI, dont M. Jean-François Coulomme et moi-même sommes membres, réalise en effet un vrai travail d'expertise et rend des rapports de qualité.

Une question de gouvernance se pose néanmoins. Selon moi, le COI devrait être le garant de la bonne application des lois de programmation pluriannuelle quels que soient les évolutions budgétaires et les changements de gouvernement. Je rappelle qu'il est constitué de parlementaires et de représentants des collectivités territoriales, des services de l'État et des associations d'usagers.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Certains considèrent que le COI et l'Afit pourraient constituer une entité unique capable tout à la fois de dispenser une expertise, d'émettre des avis, d'être un bras armé et de rendre des comptes. La configuration actuelle n'étant pas celle-là, je propose un double dispositif dans lequel le COI rend un avis – à charge pour le gouvernement d'élaborer la loi de programmation – tandis que l'Afit présente la reddition des comptes annuels au Parlement afin que celui-ci vérifie le bon respect des trajectoires.

La commission ***adopte*** *successivement le sous-amendement et l'amendement CD697* ***sous-amendé****.*

En conséquence, les amendements suivants ainsi que l'amendement CD569 de M. Vincent Thiébaut ***tombent****.*

Amendements identiques CD627 de la commission des finances et CD233 de M. Vincent Descoeur

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis de la commission des finances. Personne ne conteste que nos infrastructures doivent être à la hauteur des enjeux de souveraineté et d'aménagement du territoire – c'est précisément l'objet des lois de programmation que l'article 1er institue.

L'amendement que je vous soumets a été adopté par la commission des finances. De mon point de vue, il appelle toutefois deux objections.

Tout d'abord, il prévoit que les lois de programmation identifient les projets d'infrastructure présentant un caractère stratégique. Or ce travail a déjà été réalisé par le COI dans son désormais célèbre rapport d'avril 2026 intitulé « Grands projets : le temps des choix ». La disposition est donc redondante. En outre, l'objet d'une loi de programmation n'est pas d'identifier des projets – ils l'auront été en amont grâce à l'expertise du COI – mais de fixer leur calendrier et leur financement. L'amendement confond les deux aspects.

Ensuite, je déplore le glissement opéré par l'amendement vers l'objectif de réduction des délais et de simplification des procédures administratives. D'expérience, je sais que lorsqu'on parle de grands projets, le mot « simplification » signifie allègement des études d'impact, raccourcissement des délais de consultation du public et contournement des garanties environnementales, avec toutes les conséquences judiciaires et démocratiques qui en découlent. La volonté d'accélérer la réalisation des projets ne justifie pas de supprimer les phases de débat démocratique et d'évaluation des effets. Les délais que beaucoup dénoncent tiennent bien davantage à l'instabilité des financements et au sous-investissement chronique qu'aux procédures elles-mêmes. Le COI rappelle d'ailleurs que la priorité doit être accordée à la régénération des infrastructures existantes, comme le prévoit le texte, et non à une course aux nouveaux projets dont on accélérerait la réalisation en réduisant les garanties.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage vos objections à l'égard de cet amendement. La loi de programmation a pour objet de coordonner les projets stratégiques, et la loi-cadre n'a pas lieu d'aborder le contenu de ces derniers. Avis défavorable.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendement CD698 de Mme Olga Givernet et sous-amendement CD717 de M. Peio Dufau, amendement CD197 de M. Bérenger Cernon (discussion commune)

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je propose une réécriture de l'alinéa 7 prévoyant notamment que l'Afit présente une reddition de ses comptes au Parlement.

Cette nouvelle rédaction vise deux objectifs.

D'une part, il s'agit d'énoncer la mission de l'agence – répartir ses ressources sur l'ensemble du territoire selon des critères d'équité et d'aménagement du territoire – au lieu d'imposer à chaque loi de programmation de définir ces critères. Cela clarifie la rédaction et respecte l'office de la loi-cadre.

D'autre part, il s'agit d'imposer à l'Afit de rendre compte chaque année au Parlement des investissements qu'elle finance. Elle devra lui transmettre à cet effet, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport présentant ses investissements par réseau, par mode de transport et par territoire ainsi que leur cohérence avec la trajectoire fixée par la loi de programmation. Ce rapport pourra être présenté aux commissions permanentes compétentes.

L'objectif est que le Parlement ait une idée de la tenue de la trajectoire de la loi de programmation chaque année, sans attendre l'échéance des dix ans ni même la revoyure à cinq ans.

M. Peio Dufau (SOC). Je vous remercie d'avoir déposé cet amendement. Il est indispensable que l'Assemblée et le Sénat soient régulièrement informés des dépenses réalisées en faveur de la régénération et de la modernisation des infrastructures. Vous évoquez la possibilité que ce rapport soit présenté aux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée ; je préconise pour ma part que ce soit une obligation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cela contraint les commissions à demander que l'Afit fasse cette présentation, mais je n'y vois pas d'objection.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Il semble y avoir eu une incompréhension au sujet de l'amendement CD627. Je demande une deuxième délibération.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Il n'y a pas de deuxième délibération en commission. Vous avez clairement exprimé votre avis et chaque député a voté de façon éclairée. Vous pourrez présenter à nouveau cet amendement en séance.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'Afit a plusieurs fois été mise en cause. De fait, nous devons assurer un contrôle démocratique de l'utilisation des financements publics consacrés aux infrastructures de transport.

Nous estimons que le Parlement, qui vote les crédits et représente les citoyens, ne dispose que d'un contrôle limité sur la répartition et la mise en œuvre de ces financements. Aussi avons-nous trois demandes simples, qui vont un peu plus loin que l'amendement de la rapporteure. D'abord, qu'un rapport annuel détaillé soit remis au Parlement sur la répartition territoriale et modale des financements, l'avancement réel des projets et les éventuels écarts entre les objectifs affichés et leurs réalisations. Ensuite, que ce rapport donne lieu à un véritable débat

devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat – car un rapport qui prend la poussière sur une étagère ne renforce en rien la transparence. Enfin, que les orientations stratégiques pluriannuelles de l'Afit soient soumises à l'avis du Parlement avant leur adoption. Il ne s'agit pas de retirer à l'agence sa capacité d'action, mais d'associer la représentation nationale aux grandes priorités qui engagent l'avenir de nos territoires pour plusieurs années.

Alors que le projet de loi entend planifier les investissements de mobilité, il serait paradoxal que le Parlement soit tenu à l'écart du suivi et de l'évaluation de cette programmation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous proposez que l'Afit rende des comptes sur la répartition des financements. Mon amendement est plus contraignant puisqu'il imposerait à l'agence de répartir les financements selon des critères d'équité et d'aménagement du territoire. Je vous demande donc de retirer le vôtre au profit du mien ; à défaut, mon avis sera défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Votre amendement ne prévoit ni un débat devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ni un vote des parlementaires sur les orientations stratégiques de l'agence.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le sous-amendement de M. Peio Dufau prévoit bien une présentation et un débat dans les commissions permanentes.

La commission ***adopte*** *successivement le sous-amendement et l'amendement CD698* ***sous-amendé****.*

En conséquence, l'amendement CD197 ainsi que les amendements CD535 et CD538 de M. Pierre Meurin ***tombent****.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD539 de M. Pierre Meurin.*

Amendement CD362 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Cet amendement a une ambition simple : donner à la France les moyens de rester une grande nation ferroviaire. Nous disposons d'industriels performants, de centres de recherche reconnus, d'écoles d'ingénieurs de premier plan et d'infrastructures d'essai de qualité. Ces moyens restent toutefois dispersés alors que les besoins de la filière augmentent : nouvelles technologies, signalisation européenne, motorisation décarbonée, automatisation, etc. Faute de capacités adaptées à certains essais et à certaines campagnes de certification, une partie des essais est réalisée à l'étranger ; ce n'est satisfaisant ni pour notre compétitivité ni pour notre souveraineté industrielle.

Nous proposons non pas de créer une nouvelle structure administrative, mais de garantir que les futures lois de programmation consacreront un volet à l'innovation ferroviaire. L'objectif est de fédérer les moyens existants dans un

véritable campus national associant l'État, les collectivités, la recherche, l'enseignement supérieur et les industriels. Nous ne créons donc aucune dépense immédiate mais fixons un cap, car une grande politique ferroviaire ne peut se contenter de financer des rails ; elle doit aussi nous préparer aux technologies de demain.

C'est donc un amendement de souveraineté, d'innovation et de réindustrialisation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La structuration d'une politique industrielle et d'innovation qui réponde aux besoins de régénération et de modernisation n'a pas lieu de figurer dans la loi-cadre. Elle excède la programmation du financement des infrastructures de transport et relève de dispositifs distincts de soutien à la filière ; elle doit donc être soutenue par d'autres enveloppes. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD385 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Nous parlons beaucoup de la relance du ferroviaire, mais comment accélérer l'innovation si nous ne disposons pas des capacités d'essai et de validation nécessaires ? La France possède une grande filière ferroviaire, qui est reconnue. Elle compte des industriels performants, des centres de recherche de qualité et un savoir-faire incontestable. Pourtant, certaines campagnes d'essai ou de validation de nos industriels doivent utiliser des infrastructures situées à l'étranger, comme pour le TGV. Cette contrainte allonge les délais de développement, de certification et de mise sur le marché de nouvelles technologies.

L'amendement, qui ne crée pas de dépenses immédiates, fixe simplement une orientation pour les lois de programmation, celle de développer dans notre territoire les infrastructures d'essai, de validation, d'homologation et de certification des matériels roulants, dans des conditions d'accès ouvertes, transparentes et non discriminatoires. Il s'agit, là encore, d'un enjeu de compétitivité pour notre industrie, de souveraineté technologique pour notre pays et, au-delà, d'autonomie stratégique pour l'Union européenne.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il faudra tenir compte des besoins, notamment en matière de centres d'essai et de maintenance, pour permettre le choc d'offre en matière ferroviaire, mais l'amendement n'entre pas dans le champ de l'article 1er, lequel ne traite ni du matériel roulant ni de la politique industrielle. Je vous demande de le retirer ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements CD366 de Mme Manon Bouquin, CD112, CD107 et CD109 de M. Auguste Evrard, CD367 de Mme Manon Bouquin

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les amendements sortent du périmètre du texte, car leur objectif de simplification administrative est sans rapport avec la programmation et le financement des infrastructures et relève d'un véhicule législatif dédié à la simplification. L'avis est défavorable sur les cinq amendements.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CD240 de M. Nicolas Tryzna

M. Nicolas Tryzna (DR). Son objet est de préciser après l'alinéa 7 que les lois de programmation portent également sur les lignes desservant les territoires ruraux et périurbains, et non uniquement sur les grandes lignes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les lignes classées de 7 à 9 par l'Union internationale des chemins de fer sont intégrées à l'article 1er et bénéficieront de la priorité que celui-ci fixe, à savoir la régénération et la modernisation – je vous rappelle que nous avons supprimé le mot « développement » de la liste des priorités. Je vous invite à retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD478 de M. Pierrick Courbon

M. Peio Dufau (SOC). Face à l'ouverture progressive du réseau ferroviaire à la concurrence, notre objectif est que les lois de programmation garantissent le maintien des infrastructures ferroviaires dans le domaine public. Des départements ou des régions peuvent posséder des chemins de fer – c'est le cas dans les Landes. Le maintien dans le domaine public est une question de souveraineté et de maîtrise des infrastructures essentielles à nos territoires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement pose une garantie de domanialité sans rapport avec les critères de répartition des ressources. La protection du domaine public ferroviaire relève par ailleurs d'un cadre juridique propre. Une telle affirmation générale et absolue excède l'objet de l'alinéa 7 et introduit une rigidité dommageable. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD327 de M. Pierrick Courbon

M. Peio Dufau (SOC). Il vise à élaborer un plan pluriannuel d'acquisition de matériel roulant ferroviaire et un plan de préservation et de modernisation des gares ferroviaires.

Le projet de loi sera déterminant pour le développement des transports et des mobilités au sens large dans les années à venir. À ce titre, il est indispensable que les lois de programmation comportent des éléments chiffrés d'acquisition de matériel roulant, correspondant aux objectifs de développement fixés, ainsi qu'un plan de préservation et de modernisation des gares.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le matériel roulant ne relève pas des infrastructures visées par le texte. Ce sont les AOM qui en sont responsables ; elles suivent une logique d'acquisition propre. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *successivement les amendements CD369 et CD368 de Mme Manon Bouquin.*

Amendement CD715 de la commission des finances

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement fait écho à un autre amendement que j'ai défendu. Il vise à inscrire les territoires d'outre-mer dans la programmation pluriannuelle des infrastructures de transport prévue à l'article 1er.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Un amendement de la commission des finances a été scindé en deux : la première partie, déjà adoptée, fait référence aux collectivités ultramarines. En outre, l'Afit finance davantage les contrats de convergence et les projets ultramarins. Pour ces deux raisons, l'amendement me semble satisfait et j'en demande le retrait – à défaut, l'avis sera défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD256 de M. Gérard Leseul

M. Peio Dufau (SOC). Il vise à calculer un taux de retombées économiques, sociales et écologiques (TRESE) afin d'évaluer une autre forme de rentabilité du ferroviaire qui prendrait en compte les externalités négatives évitées, les retombées sociales et économiques, ainsi que les richesses directes et indirectes créées. Le TRESE traduirait la richesse engendrée par le ferroviaire, pour qu'elle soit valorisée en tant que telle dans les comparaisons modales et les choix d'investissement.

Cette proposition présente un double intérêt : définir le coût réel des infrastructures en valorisant les externalités positives ; dimensionner et piloter au plus juste les nécessités de financement.

Le transport ferroviaire et ses infrastructures ont une utilité sociale et économique, mais également démocratique. En effet, la desserte des territoires est une condition de l'égal accès à la mobilité, aux services ou encore à l'emploi. Cet égal accès contribue à démocratiser la société.

Le nouvel indicateur introduirait la valeur démocratique des infrastructures dans le débat public et l'évaluation économique des projets. En effet, la valorisation des bénéfices sociaux et sociétaux des infrastructures mettrait en lumière l'apport de celles-ci à la collectivité publique, aux citoyennes et aux citoyens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La définition des méthodes d'évaluation de l'utilité des projets relève des travaux préparatoires, des lois de programmation et du Conseil d'orientation des infrastructures, non de la fixation dans la loi-cadre de critères généraux de répartition. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Pierre Meurin (RN). Notre pays manque d'acronymes, donc longue vie au TRESE ! Plus sérieusement, à quoi correspond le taux de retombées économiques, sociales et écologiques ? Il s'agit d'une nouvelle usine à gaz incompréhensible. Si l'on veut cesser d'utiliser les énergies fossiles, il faut commencer par arrêter de créer des usines à gaz, d'abord celles de nature législative. Vous êtes certes très créatifs, mais vos mesures sont tellement technocratiques qu'il est impossible de les soutenir. Nous voterons donc contre cet amendement, car, nous, nous voulons mettre fin aux énergies fossiles.

M. Peio Dufau (SOC). Un poids lourd transportant des marchandises ne paie pas la route. Il pollue et si son incidence économique est positive pour le transport de marchandises, ses externalités sont négatives dans tous les autres domaines : il détruit les routes – un poids lourd plein use autant la route que 100 000 véhicules légers –, or ce sont nos impôts qui les financent et non les camions.

Le projet de loi que nous examinons vise à trouver des financements pour le rail car ceux-ci manquent. Or la pollution du rail est très faible. Le rail est déficitaire car il est presque autosuffisant, alors que la route, très subventionnée, pollue. Nous souhaitons pouvoir comparer les coûts externes de ces deux modes de transport.

Vous serez sûrement d'accord avec moi, monsieur Meurin, pour reconnaître que les camions en transit sont exclusivement conduits par des chauffeurs étrangers : la concurrence n'est ni libre ni non faussée, la situation s'apparentant même à du dumping social.

Pour mesurer toutes ces variables, il nous faut un outil. Il convient de ne pas s'en tenir au coût immédiat, car celui-ci est faussé puisqu'il n'intègre pas celui des infrastructures. L'objectif est de comprendre quel modèle est bon pour la société, celui de la route l'étant peut-être un peu moins que celui du ferroviaire.

M. Pierre Meurin (RN). Votre explication est beaucoup plus claire ; à mon avis, il aurait fallu rédiger ainsi l'amendement.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1er **modifié**.*

Après l'article 1er (amendements précédemment réservés)

Amendement CD17 de M. Gérard Leseul

M. Peio Dufau (SOC). Il vise à intégrer les enjeux environnementaux dans les choix relatifs aux infrastructures de transports.

Dans son rapport de 2025, le Haut conseil pour le climat insiste sur l'impact climatique des projets de transport routier. Il y souligne que le rythme de diminution des émissions du secteur des transports, lequel représente 34 % des émissions nationales, fut, entre 2023 et 2024, « inférieur à la baisse nécessaire sur la période 2024-2030 pour atteindre les cibles du projet SNBC 3 » (3e stratégie nationale bas-carbone) et trop faible pour suivre le rythme de réduction défini pour ce secteur d'ici à 2028. Dans sa réponse au rapport, le gouvernement s'est engagé à conduire un travail de refonte de l'évaluation socio-économique des projets de transport. Des travaux ont eu lieu pour revoir le référentiel.

L'amendement vise à retranscrire dans la loi cet engagement et ces travaux. En effet, la rédaction actuelle de l'article encadrant les choix en matière d'infrastructures de transport financées par de l'argent public est déséquilibrée : les choix relatifs aux infrastructures « sont fondés » sur l'efficacité économique et sociale de l'opération, alors qu'ils ne font que « [tenir] compte » des impératifs de protection de l'environnement. Nous souhaitons rééquilibrer le texte en mettant les enjeux environnementaux au même niveau que les enjeux économiques et sociaux. L'intégration en amont des premiers évitera des conflits par la suite.

Le deuxième alinéa de l'amendement a pour objet d'assurer la cohérence entre les choix en matière d'infrastructures de transport et les grandes stratégies de l'État pour le climat et la biodiversité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous avons intégré dans l'article 1er une référence à la SNBC, message fort qui satisfait votre amendement. En outre, la dimension environnementale est déjà prise en compte au titre de l'évaluation environnementale, prévue dans le code de l'environnement. Ces éléments seront présents dans les lois de programmation, donc je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Nous ne sommes pas en train de décrire les contours des lois de programmation, nous profitons de l'examen de ce texte pour mettre à jour le code des transports en y intégrant l'enjeu environnemental, lequel a toute sa place aux côtés de la dimension économique. Je ne vois pas pourquoi nous nous priverions de la possibilité de faire évoluer le code des transports : cela n'a rien à voir avec les lois de programmation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement propose une triple modification de l'article L. 1511-1 du code des transports : les deux premières

visent à intégrer la dimension environnementale comme critère de choix en matière d'infrastructures, d'équipements et de matériels de transport ; le troisième impose la compatibilité de ces choix avec la SNBC.

Je pourrais soutenir un amendement qui comprendrait uniquement les deux premières modifications, car la troisième est déjà intégrée dans l'article 1er.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Qui peut le plus peut le moins. Adoptons l'amendement de M. Gérard Leseul, d'autant que la troisième modification ne s'oppose pas au texte – au pire, vous supprimerez la disposition en séance publique.

M. Peio Dufau (SOC). Je propose que le groupe Écologiste et social, par exemple, dépose un sous-amendement visant à supprimer le troisième point de l'amendement, afin que nous puissions adopter ce dernier.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je peux déposer un sous-amendement visant à supprimer le 3° de l'amendement CD17. Si le sous-amendement était voté, je serais favorable à l'adoption de l'amendement.

La commission ***adopte*** *successivement le sous-amendement CD720 de Mme Olga Givernet, rapporteure, et l'amendement CD17* ***sous-amendé****.*

Les amendements CD513 de M. Pierre Meurin et CD113 de M. Auguste Evrard sont successivement ***retirés****.*

Amendement CD21 de M. Gérard Leseul

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement vise à renforcer la gouvernance de l'Afit en ajoutant la présence de parlementaires dans son conseil d'administration. L'agence occupe une place centrale dans la politique nationale des transports. Elle assure le financement d'investissements stratégiques concourant à la modernisation des réseaux ferroviaires, routiers, fluviaux et portuaires ainsi qu'aux mobilités du quotidien.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le conseil d'administration de l'Afit comprend déjà un sénateur et un député ; vous proposez de doubler ce contingent. Certains remettent en question l'agence, voire souhaitent la supprimer. Il y a lieu de conserver ce niveau sobre de représentation des parlementaires, donc je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Je maintiens l'amendement, car il serait pertinent qu'un membre de la majorité – même s'il n'y en a pas actuellement à l'Assemblée nationale – et un député de l'opposition siègent dans le conseil d'administration de l'agence afin de mieux connaître sa situation.

M. Nicolas Tryzna (DR). J'aurais tendance à soutenir l'amendement : certaines voix s'élèvent en effet pour supprimer l'Afit, ce qui rend d'autant plus pertinent de renforcer la présence des parlementaires en son sein pour mieux comprendre comment elle fonctionne.

M. Vincent Thiébaut (HOR). Deux députés et deux sénateurs siègent au sein du COI, structure qui pourrait se rapprocher de l'Afit. Attendons que la réflexion sur la convergence entre les deux aboutisse avant de modifier la composition du conseil d'administration de l'Afit.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

L'amendement CD99 de M. Peio Dufau est ***retiré****.*

Amendement CD616 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Il vise à demander au gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi, un rapport évaluant les modalités d'une meilleure prise en compte de l'avis des AOM dans les décisions de construction de lignes ferroviaires traversant leur territoire. Le rapport étudiera l'opportunité de conditionner l'autorisation des constructions à un avis conforme des AOM.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous avons souhaité renforcer la mission du COI, notamment dans la concertation avec les AOM pour l'élaboration des lois de programmation. L'article 1er traduit déjà ce souhait, donc je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD405 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Il fait écho à l'amendement précédemment adopté sur les concessions autoroutières. Il dispose que toute nouvelle concession d'autoroute conclue à compter de l'échéance de l'une des concessions autoroutières en cours est précédée d'une consultation publique organisée à moyens constants et selon les modalités prévues par le code des relations entre le public et l'administration. L'objectif est d'associer les Français au choix du modèle.

Deuxième exigence posée par l'amendement : aucune concession ne pourra être conclue sans autorisation du législateur. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, il revient au législateur de fixer les règles du régime de la propriété et des obligations commerciales. Les autoroutes constituent un bien public stratégique, donc l'autorisation de leur concession relève du législateur. Pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté, je précise que l'amendement ne préjuge aucunement du choix du modèle : il ne défend ni les concessions ni un autre système. Il défend simplement l'idée que si nous concédions à nouveau nos autoroutes, ce choix devrait se faire au grand jour, devant les citoyens et devant leurs représentants. Il s'agit d'une exigence démocratique, qui nous honorerait.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous avons décidé de ne pas choisir par anticipation le régime juridique ; or l'amendement encadre dès maintenant les

modalités d'attribution des futures concessions. Le régime sera arrêté dans le futur, de même que les conditions de son choix. Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement ne choisit absolument pas le futur régime. Il se contente de suggérer que la décision se prenne devant la représentation nationale, à l'issue d'un débat éclairé, plutôt qu'en catimini et sous la forme d'un décret. Le projet de loi-cadre est un très bon véhicule pour introduire une exigence démocratique dans ce domaine.

M. Pierre Meurin (RN). Nous ne soutiendrons pas l'amendement bien que nous en appréciions plutôt l'esprit. Le débat public aura lieu à l'occasion de l'élection présidentielle, laquelle tranchera probablement cette question qui intéresse tous les Français et qui entrera dans leurs choix politiques en 2027. Il est donc superfétatoire d'ajouter une consultation du public.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les programmes présidentiels défendront des dispositifs probablement différents en la matière. L'amendement vise simplement à garantir que le débat sur les concessions ait lieu au Parlement. Cela n'empêche absolument pas cette question de s'inviter dans la campagne présidentielle, pas plus que cela ne préjuge des choix qui seront faits. Il s'agit en revanche, de manière démocratique, d'assumer publiquement ces choix.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD459 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Depuis la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019, le gouvernement doit remettre au Parlement chaque année, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur le déploiement de la programmation des investissements de l'État dans les transports. Plutôt que de créer un dispositif de suivi distinct pour chaque nouvelle génération de programmation prévue par la loi, il me semble opportun d'intégrer au rapport annuel existant les nouvelles lois de programmation. Le bénéfice de la mesure est double : une rationalisation découlant de la production d'un seul rapport, qui retrace l'ensemble de l'effort de l'État dans la durée, bien préférable à la multiplication de documents épars ; la continuité assurée par un contrôle parlementaire qui ne se fragmente pas et qui s'inscrit dans le temps long, horizon pertinent de la réflexion sur les mobilités. L'intégration des données interviendra l'année suivant l'entrée en vigueur de chaque loi de programmation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement modifie l'article 3 de la LOM. Or l'articulation entre cet article et les lois de programmation relèvera de ces dernières. Modifier dès à présent cet agencement me paraît prématuré. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 10 (suite) : *Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau*

Amendement CD719 de la commission des finances

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement complète le CD630, amendement de sécurité juridique adopté par la commission des finances.

L'article 10 autorise SNCF Réseau à définir les segments de marché spécifiques pour les dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire. Laisser au gestionnaire d'infrastructure la pleine responsabilité d'un sujet aussi sensible que la tarification différenciée de l'accès au réseau l'exposerait au risque que chacune de ses décisions soit contestée par des opérateurs s'estimant désavantagés. En outre, le gestionnaire n'est pas le mieux placé pour trancher seul une question qui touche à la concurrence entre les entreprises ferroviaires.

Voilà pourquoi je propose de soumettre la définition de ces segments à l'avis conforme de l'ART. Le régulateur indépendant est précisément l'autorité compétente pour s'assurer que les segments respectent le principe de non-discrimination et le droit d'accès au réseau. Son aval en amont sécurise la démarche du gestionnaire bien mieux qu'un contentieux *a posteriori*, car ce que valide l'ART est difficilement attaquable. L'amendement ne contraint pas SNCF Réseau, il le protège.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous revenons effectivement à un amendement adopté hier soir. Néanmoins, il ne correspondait pas à celui que vous aviez défendu. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendements identiques CD658 de Mme Olga Givernet, CD411 de Mme Christine Arrighi et CD445 de M. Peio Dufau

Mme Olga Givernet, rapporteure. Par les alinéas 13 et 14, le Sénat a souhaité offrir à SNCF Réseau la possibilité de retirer ses capacités ferroviaires à un opérateur dont les défaillances répétées perturbent les circulations d'autres opérateurs. Toutefois, cette mesure se retournerait contre l'usager puisqu'elle réduirait l'offre de transport et la concurrence sur les axes concernés. De fait, en cas de perturbations, le voyageur souhaite moins la sanction de l'opérateur que la continuité de sa prise en charge jusqu'à destination. Mieux vaut donc chercher à améliorer la qualité du service. C'est pourquoi je vous propose de supprimer ces deux alinéas et de nous en tenir au conventionnement en amont entre les entreprises ferroviaires.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'objectif des alinéas 13 et 14 – préserver le bon fonctionnement du réseau – est légitime, mais ces alinéas sont redondants car le droit en vigueur permet déjà de traiter les situations visées.

L'article L. 1263-2 du code des transports offre en effet à tout gestionnaire d'infrastructure la faculté de saisir l'ART d'un différend lié à l'accès au réseau. Ce dispositif, qui porte notamment sur la gestion opérationnelle des circulations, présente l'avantage de soumettre la décision au contrôle d'une autorité indépendante. En outre, dès lors que SNCF Réseau appartient au même groupe que l'opérateur historique, un doute légitime pourrait peser sur l'impartialité de sa décision et conduire à des contentieux, de sorte que cette mesure pourrait lui être défavorable.

Nous proposons donc de supprimer ces alinéas et de nous en tenir à la procédure existante, qui, à la différence du pouvoir de retrait, offre des garanties d'indépendance.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous nous opposerons à ces amendements. D'une part, une entreprise défaillante peut faire l'objet de sanctions financières, notamment le remboursement des voyageurs. D'autre part, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau est la mieux à même d'identifier les compagnies défaillantes. Je préfère donc que l'on maintienne le pouvoir qui lui est confié par ces alinéas et que l'entreprise sanctionnée puisse, en cas de désaccord, saisir l'ART – qui, soit dit en passant, est loin d'être parfaite en matière de neutralité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. SNCF Réseau est en effet la mieux placée pour identifier les défaillances, mais ce pouvoir de sanction n'entre pas dans le cadre de ses missions. En outre, la saisine de l'ART, qui ouvre une discussion sur le différend, paraît préférable à une sanction immédiate.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. On touche ici au problème de l'éclatement de la SNCF, divisée en plusieurs sociétés : SNCF Réseau, SNCF Immobilier, SNCF Voyageurs… SNCF Réseau a ainsi été placée dans une situation difficile puisque les opérateurs concurrents de SNCF Voyageurs peuvent suspecter son absence de neutralité. Dans le contexte actuel – qui pourrait être différent si nous avions un autre gouvernement –, il est prudent de protéger le gestionnaire contre des contentieux qui pourraient lui être défavorables ainsi qu'à SNCF Voyageurs.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendement CD632 de la commission des finances

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 impose au gestionnaire d'infrastructure de prévoir dans le document de référence du réseau des dispositifs qui incitent à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire. Par cet amendement, nous proposons de substituer à cette obligation une simple faculté.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Imposer au gestionnaire le contenu de sa politique tarifaire incitative excède ce que le droit de l'Union permet d'inscrire

dans la loi nationale, eu égard au principe d'indépendance de gestion consacré par la directive du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen et confirmé par le règlement du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen. La clarification est sans incidence pratique, SNCF Réseau ayant mis en place ces dispositifs à sa propre initiative. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD313 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il s'agit de préciser que les outils mis à la disposition du gestionnaire de réseau pour favoriser la desserte du territoire peuvent être financiers, comme la fluctuation des péages ferroviaires, ou non financiers, comme l'attribution prioritaire de sillons.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette précision risque de restreindre les possibilités offertes au gestionnaire de réseau, car l'existence de deux catégories pourrait être interprétée comme limitative. La rédaction actuelle est plus ouverte : elle inclut bien entendu les deux types de dispositif que vous avez mentionnés. Demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Quel est le dispositif qui n'entrerait ni dans l'une ni l'autre de ces deux catégories ? Mon amendement n'a donc rien de limitatif. Il vise au contraire à ouvrir l'éventail des possibilités en précisant que les incitations peuvent être non financières.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Si, comme vous le dites, tout dispositif entre dans l'une ou l'autre des catégories, il n'est pas besoin de les mentionner.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD132 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Les liaisons transversales sont le parent pauvre d'un système ferroviaire quasi exclusivement pensé depuis Paris et pour Paris. Nous proposons donc de mieux les intégrer dans la stratégie nationale d'investissement en matière d'infrastructures de transport.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je souscris à l'objectif : il faut examiner sérieusement le caractère structurant des liaisons ferroviaires transversales. Mais l'identification des liaisons structurantes et la définition des orientations de préservation, de modernisation et de développement excèdent l'objet du document de référence du réseau. Celui-ci n'est pas l'instrument de la stratégie d'investissement, laquelle relève d'une loi de programmation et non du document tarifaire annuel du gestionnaire. Demande de retrait ; sinon, défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Je maintiens l'amendement : il n'est pas excessivement contraignant et, pour l'instant, il n'y a pas de projet de loi de programmation.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD124 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Il s'agit de prémunir le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, de tout risque de déséquilibre économique lié à une tarification à perte en permettant une péréquation tarifaire. Les tarifs favorables appliqués à certaines dessertes doivent pouvoir être compensés par des tarifs majorés sur des liaisons très rentables pour les entreprises ferroviaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'équilibre financier du gestionnaire est déjà protégé. La règle d'endettement de l'article L. 2111-10-1 du code des transports et le contrôle du régulateur encadrent la soutenabilité de la tarification. Ce rappel législatif est donc superflu. Par ailleurs, autoriser le gestionnaire à mutualiser une part de ses recettes pour financer des dessertes revient à organiser une péréquation dont les modalités, même placées sous le contrôle de l'ART, méritent un examen approfondi qui excède le cadre de cet article. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD302 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Le coût complet du réseau ferroviaire ne se limite pas aux coûts liés à la circulation des trains. La gestion du réseau comprend d'autres missions indispensables, notamment en matière de sécurité, de sûreté, de coordination et d'innovation, qui bénéficient à l'ensemble des opérateurs. Leurs coûts sont souvent mutualisés, mais ils sont insuffisamment pris en compte dans le calcul des redevances d'infrastructure. Nous proposons donc de les intégrer explicitement dans la notion de coût complet. C'est une mesure de transparence et d'équité : chaque utilisateur du réseau doit contribuer à la hauteur des coûts réels que son utilisation implique. Cet amendement a été élaboré avec la CFDT transports environnement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La méthode tarifaire relève du régulateur. La définition des coûts pris en compte dans le calcul des redevances est arrêtée par le gestionnaire sous le contrôle de l'ART, conformément à la directive du 21 novembre 2012 ; la loi n'a pas à en fixer les détails. Par ailleurs, l'amendement tend à renchérir les péages, car l'élargissement de l'assiette du coût complet aux coûts mutualisés de sécurité, de sûreté et d'innovation augmenterait mécaniquement les redevances, qui sont déjà très élevées. Il irait donc à rebours de l'objectif de faciliter l'accessibilité pour les opérateurs. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Si l'on avait pu intégrer certains montants dans l'article 1er, on aurait évité de devoir tout reporter sur le prix des péages.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements CD633 de la commission des finances et CD264 de M. Matthieu Marchio, amendements identiques CD202 de M. Vincent Descoeur, CD300 de Mme Anne Stambach-Terrenoir, CD448 de M. Peio Dufau et CD504 de M. Vincent Thiébaut (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement CD633 a pour objet de mettre le texte en conformité avec le droit européen, car le Sénat s'est aventuré sur un terrain glissant.

Aux termes du règlement du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire, il revient aux États membres, et à eux seuls, de définir des orientations stratégiques qui peuvent imposer au gestionnaire d'infrastructure de réserver des volumes de capacité pour certains types de services au titre des priorités de la politique nationale des transports. Aussi l'amendement vise-t-il à rattacher la réservation de capacités au bénéfice des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire à cette faculté, et non à une initiative du gestionnaire d'infrastructure, en la subordonnant aux orientations définies par l'État.

Le gestionnaire ne saurait imposer lui-même des dessertes d'aménagement du territoire aux entreprises ferroviaires. En vertu du règlement du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, seules les autorités organisatrices compétentes – l'État et les régions – peuvent organiser des services publics assurant le maintien de dessertes que le marché ne permet pas de garantir. L'amendement remet donc chaque acteur à sa place et permettra ainsi de savoir qui est réellement responsable.

Par ailleurs, la faculté offerte au gestionnaire de départager des demandes concurrentes d'accord-cadre au moyen de critères d'aménagement du territoire est par nature susceptible d'interprétations divergentes et propice aux soupçons de favoritisme. L'amendement tend donc à la subordonner à un avis conforme de l'ART. Ce faisant, il sécurise le dispositif et protège l'ensemble des opérateurs ainsi que SNCF Réseau.

M. Matthieu Marchio (RN). L'article 10 comprend un outil important : l'accord-cadre pluriannuel, qui permet de donner de la visibilité aux entreprises ferroviaires et d'organiser dans la durée l'utilisation des capacités du réseau. Le gouvernement lui-même reconnaît son importance puisque le projet de contrat de performance présenté le 1er juin prévoit de poursuivre et de renforcer la politique d'accords-cadres. Si nous nous accordons tous sur la pertinence de cet outil, alors allons au bout de la logique et supprimons le caractère facultatif de la prise en compte dans les accords-cadres des objectifs d'aménagement du territoire. Tel est l'objet de l'amendement CD264.

Nous n'imposons aucune répartition des capacités, aucune priorité automatique, aucune atteinte au principe de non-discrimination : le gestionnaire d'infrastructure conserve sa liberté d'appréciation dans la mise en œuvre des accords-cadres. Cette obligation demeure, comme le prévoit le texte, soumise à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports, qui garantit le respect des principes de transparence et de concurrence ainsi que du droit européen.

Il s'agit non pas de rigidifier le système, mais de faire de l'aménagement du territoire une exigence permanente plutôt qu'une simple faculté.

M. Vincent Descoeur (DR). Afin de reconnaître explicitement la prise en compte par SNCF Réseau des objectifs d'aménagement du territoire dans l'attribution des sillons ferroviaires en situation de saturation du réseau, l'amendement CD202 tend à supprimer l'exigence d'un avis conforme de l'ART et à rendre obligatoire, et non plus facultative, la prise en compte de ces objectifs dans les décisions d'attribution. Il s'agit de sécuriser la décision du gestionnaire.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Actuellement, les arbitrages sont fondés essentiellement sur des considérations économiques et techniques. Or le ferroviaire est un service essentiel à l'aménagement du territoire. L'accès aux sillons doit donc être lié à des objectifs de cohésion territoriale. Ainsi, il est légitime de privilégier les services qui garantissent l'accès au transport des habitantes et des habitants plutôt que des logiques de rentabilité.

L'amendement CD300 vise donc, d'une part, à supprimer l'avis conforme obligatoire de l'ART, qui rigidifie inutilement la procédure et limite la capacité de SNCF Réseau à intégrer les enjeux territoriaux, d'autre part, à rendre obligatoire la prise en compte dans les accords-cadres de la contribution des opérateurs à la desserte des territoires. Il ne s'agit en aucun cas d'écarter l'ART ou de remettre en cause son rôle, mais de rééquilibrer les priorités.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement CD633 vise à rétablir la juste répartition des rôles en consacrant le principe selon lequel le gestionnaire d'infrastructure ne peut imposer lui-même des dessertes d'aménagement du territoire. Seules les autorités organisatrices compétentes – l'État et les régions – peuvent organiser des services publics conventionnés à cette fin ; le gestionnaire se borne à réserver des capacités.

Il tend également à sécuriser juridiquement le dispositif au regard du droit de l'Union. En effet, la réservation de capacités au profit des dessertes territoriales n'est licite, au sens du règlement du 20 mai 2026, que si elle procède des orientations stratégiques que l'État est habilité à définir pour l'utilisation des capacités. En rattachant la faculté du gestionnaire à ces orientations, l'amendement place le dispositif sur la seule base juridique solide. La rédaction du Sénat, qui ouvrait directement cette faculté au gestionnaire, était davantage exposée au grief d'entrave à l'accès non discriminatoire au réseau. Je suis donc favorable à

l'amendement de la commission des finances et défavorable aux autres amendements.

La commission ***adopte*** *l'amendement CD633.*

En conséquence, l'amendement CD264 et les amendements CD202 et identiques ***tombent****.*

Amendement CD299 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il s'agit de créer un outil simple de transparence et d'anticipation. Un trop grand nombre de lignes ferroviaires, notamment celles qui assurent une desserte fine du territoire, se dégradent jusqu'à ce que leur fermeture apparaisse comme la seule solution. Les élus locaux, les autorités organisatrices de la mobilité et même le Parlement découvrent souvent la situation lorsqu'il est déjà trop tard. Nous proposons donc que, chaque année, SNCF Réseau remette au Parlement un rapport qui recense les lignes présentant un risque de dégradation significative ou de fermeture dans les cinq années à venir et précise les travaux nécessaires à leur maintien en exploitation ainsi que les délais de réalisation.

Il s'agit de donner à la représentation nationale et aux collectivités territoriales les moyens d'anticiper les investissements, de planifier les interventions et d'éviter les fermetures subies. On ne peut pas prétendre défendre l'aménagement du territoire et laisser disparaître des lignes dans une forme d'opacité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il est piquant que vous proposiez, en guise d'« outil simple », un nouveau rapport annuel ! Cela dit, je comprends votre vigilance. Toutefois, mon avis est défavorable car le recensement des lignes menacées relève des documents du gestionnaire et du contrat de performance. Il ne faudrait pas que ce contrat, que nous appelions de nos vœux et qui est enfin soumis à consultation depuis quelques mois, soit amputé d'une partie de son objet.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Voyez-vous, j'ai récemment emprunté, à Dôle, la Ligne des hirondelles, une ligne de desserte fine du territoire qui est en grande souffrance : le coût de sa rénovation est compris entre 50 et 90 millions d'euros. Or si cette ligne de vie devait être fermée, ce serait une catastrophe pour les habitantes et habitants et pour la vie économique du territoire. Un chiffrage figure bien dans le contrat de plan État-région et le contrat de performance, mais il existe un décalage entre la réalité et les moyens nécessaires à sa rénovation. En définitive, ce sont des usagers, des élus, des amoureux du chemin de fer qui se mobilisent et luttent contre la fermeture de ce type de lignes.

Il ne s'agit pas simplement de demander un rapport supplémentaire de façon gratuite, mais de faire en sorte que chacun assume ses responsabilités plutôt que les uns et les autres se renvoient la balle et désignent un bouc émissaire. Il y va de la confiance des citoyens dans les élus et le Parlement.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je souscris aux propos de notre collègue. Des situations comme celle qu'il vient de décrire existent partout en France. Je pense aux lignes qui, parce qu'elles ne sont pas correctement entretenues, sont de moins en moins fréquentées et finissent par être fermées au motif qu'elles ne sont pas rentables.

La rénovation de ces lignes coûterait, nous dit-on, des millions, mais le gouvernement a signé à Toulouse un protocole dont le coût est de 20 milliards, et ce pour une ligne inutile ! On ne peut donc plus nous opposer l'argument financier lorsque nous défendons des liaisons qui irriguent les territoires ruraux et contribuent, ce faisant, aux économies d'énergie et au maintien du pouvoir d'achat. Quand nous parlons de millions, le premier ministre, lui, parle de milliards. Le temps des choix est venu !

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD279 de Mme Danielle Brulebois

Mme Danielle Brulebois (EPR). Nous proposons que le gouvernement remette au Parlement un rapport qui évalue les conditions dans lesquelles les dessertes ferroviaires à grande vitesse assurant une fonction d'aménagement du territoire peuvent être maintenues et développées dans le contexte de l'ouverture à la concurrence. Ce rapport examinerait en particulier les mécanismes de financement conjoint entre l'État et les régions traversées, les modalités de modulation des redevances d'infrastructure pour les dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire ainsi que les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires assurant des services librement organisés peuvent être incitées à desservir les arrêts intermédiaires structurants. Il formulerait également des recommandations concernant ces différents leviers en vue de la première loi de programmation élaborée en application de l'article 1er de la présente loi.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Lorsque je travaillais dans le privé, tout le monde se plaignait du fait qu'on nous demandait trop de *reporting*, au point que l'on n'avait plus le temps de faire son travail. Veillons donc à ne pas nous retrouver dans la même situation. Et ce n'est pas parce que l'on refuse un rapport sur les petites lignes que l'on est contre ces petites lignes. Du reste, le Parlement peut avoir accès aux informations demandées dans le cadre de sa mission d'évaluation.

J'ajoute que l'évaluation du maintien des dessertes relève des travaux préparatoires de la première loi de programmation et que l'objet du rapport demandé recoupe celui de la mission confiée à M. Bussereau sur l'équilibre économique des dessertes d'aménagement du territoire par les TGV. Je vous invite donc à retirer l'amendement ; sinon, avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. On peut difficilement rejeter une demande de rapport si vous justifiez votre refus par un autre rapport, lequel s'ajoutera, du reste, à celui du Conseil d'orientation des infrastructures. Mais

vous avez raison : le diagnostic est établi et les solutions, plutôt consensuelles, sont connues. Un projet de loi de programmation aurait donc été le bienvenu. Il est temps, en effet, de passer à l'acte, c'est-à-dire au financement, sans lequel tout cela n'est que littérature. Il y va de la crédibilité du gouvernement et du travail que nous avons accompli ces derniers mois.

Si j'étais membre de votre commission, je voterais pour l'amendement de Mme Brulebois car le rapport qu'elle demande est le seul moyen d'insister sur la nécessité d'obtenir des engagements en faveur des petites lignes. Mais pour être cohérente, notre collègue ne doit pas approuver l'action du gouvernement qu'elle soutient lorsqu'il dépense 20 milliards d'euros pour la construction de la LGV (ligne à grande vitesse) entre Bordeaux et Toulouse sans rénover ces petites lignes.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Si nous avons besoin de tous ces rapports, peut-être est-ce parce qu'il manque un pilote dans l'avion – ou plutôt dans le train. Si le ministère avait fait le boulot, nous n'en serions pas là – d'ailleurs, sans l'ouverture à la concurrence, ce texte serait à 99 % inutile. Malheureusement, on a laissé faire en espérant que la main invisible du marché régulerait tout. Quant aux rapports, peu de personnes les lisent et elles sont encore moins nombreuses à appliquer leurs recommandations.

Mme Danielle Brulebois (EPR). Je partage votre avis : les rapports occupent bien du monde, il y en a plein les placards, et souvent, personne ne les lit. Nous devons être vigilants.

Mais même s'il en existe déjà un certain nombre sur les transports et les mobilités, ici, le contexte est particulier : dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, les opérateurs étrangers viennent sur les grandes lignes structurantes rentables ; comment allons-nous les obliger à venir aussi sur celles qui le sont un peu moins, à assurer des dessertes intermédiaires ou des liaisons ne passant pas par Paris, afin d'irriguer les territoires ruraux et les préfectures, dépourvus de lignes structurantes ? C'est dans le cadre de cette nouvelle donne que s'inscrit ma demande de rapport.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il y aura bientôt plus de demandes de rapport que de personnes et d'argent pour les produire. Nous devons cibler les demandes.

Le gouvernement a confié à Dominique Bussereau une mission sur le financement des dessertes d'aménagement du territoire. Son rapport devrait être remis le 8 juillet, ce qui nous laissera le temps de le consulter et, éventuellement, d'intégrer certaines de ses propositions au texte lors de l'examen en séance. Cela me semble satisfaire votre demande – à moins que vous ne souhaitiez demander un contre-rapport, madame Brulebois. Le problème a été identifié, des travaux sont en cours : un rapport supplémentaire n'est pas nécessaire.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Madame Brulebois, peut-être serait-il plus facile et plus pédagogique d'étudier l'histoire du transport ferroviaire dans

notre pays ? L'ouverture à la concurrence est votre marotte depuis vingt ou trente ans, mais on commence à voir les problèmes de désoptimisation qu'elle engendre. Hier encore, nous nous demandions comment interconnecter les applis de réservation.

Si la SNCF a été créée, en 1936, c'est justement parce qu'il y avait des compagnies privées à droite à gauche – surtout à droite, d'ailleurs – qui n'arrivaient pas à s'entendre, ne serait-ce que pour assurer des correspondances. Un réseau de transport guidé est un monopole naturel, que vous allez désoptimiser – on l'a vu avec le fret, ce sera la même chose pour le transport de voyageurs. Vous pouvez demander tous les rapports que vous voulez, l'ouverture à la concurrence aboutira à la même catastrophe qu'il y a quatre-vingt-dix ans.

Mme Danielle Brulebois (EPR). Avant 1936, à l'époque de la société privée PLM, qui exploitait la ligne de Paris à Lyon et à la Méditerranée, il existait des petites lignes de desserte très fine dans le Jura, que la SNCF a supprimées ensuite. PLM a aussi permis la constitution d'un patrimoine, notamment la gare de Lyon, à Paris, que personne ne referait aujourd'hui.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Après l'article 10

Amendement CD29 de M. Gérard Leseul

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement vise à taxer les opérateurs de SLO (services librement organisés) pour financer une desserte équilibrée des territoires. Mme Brulebois demande un rapport ; nous faisons mieux : nous trouvons de l'argent sonnant et trébuchant.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette proposition remettrait en cause le principal bénéfice de l'ouverture à la concurrence, la baisse des prix – peut-être est-ce là votre objectif –, ce qui risquerait d'enrayer la dynamique du report modal.

Dans l'exposé sommaire, vous reconnaissez vous-même que l'ouverture à la concurrence a entraîné une baisse des prix, notamment entre Paris et Lyon ; elle bénéficie directement aux voyageurs. Asseoir une contribution sur cette baisse revient à reprendre d'une main une partie de ce que la concurrence a pu donner de l'autre et à renchérir le prix du billet, alors que l'enjeu est de rendre le train plus attractif.

Par ailleurs, le mécanisme de calcul retenu pour cette taxe est juridiquement fragile et inopérant : il est impossible de fixer la contribution au « quart de la diminution du prix des billets constaté avant l'ouverture à la concurrence », puisque ces prix sont dynamiques et que cette base de référence sera presque impossible à établir.

Avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). On en revient toujours au même sujet : ajouter des taxes et des impôts ne nous semble pas la bonne solution, à plus forte raison si l'objectif est de diminuer le prix du billet pour encourager le recours au ferroviaire. Adopter cet amendement serait une erreur : nous voterons contre.

M. Peio Dufau (SOC). Nous en avons convenu hier, monsieur Tryzna : les concurrents de la SNCF ne venant que sur les lignes rentables, l'ouverture à la concurrence fragilise la SNCF, dont le modèle repose sur une péréquation qu'il faut préserver. Il ne faut donc pas laisser faire le marché, mais trouver un moyen d'assurer la desserte fine des territoires.

Madame la rapporteure, j'entends que le calcul est compliqué, mais le dispositif a l'avantage de participer au financement de la desserte fine des territoires, qui bénéficie à l'ensemble de la population, tandis que les LGV, ouvertes à la concurrence, concernent surtout les trajets de loisir et profitent à une clientèle aisée.

M. Nicolas Tryzna (DR). Effectivement, les lignes ouvertes à la concurrence sont – malheureusement – majoritairement des lignes rentables. D'autres solutions auraient pu être envisagées, notamment l'allotissement. Pour compenser cette erreur, vous proposez d'ajouter une taxe, et je ne pense pas que ce soit la bonne solution.

M. Pierre Meurin (RN). Du point de vue juridique, cet amendement – auquel nous sommes opposés – contrevient au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt pour les usagers du train. Ce seul argument devrait conduire son auteur à le retirer.

M. Peio Dufau (SOC). Je suis tout à fait favorable à l'allotissement, mais il nécessite un État stratège. Une ouverture à la concurrence sauvage ne sert à rien. Nous en mesurons déjà tous les problèmes.

Sur tous les bancs, nous demandons le maintien de la desserte des territoires : posons-nous les bonnes questions. Le mécanisme proposé n'est peut-être pas opérant, mais il faut trouver une solution pour assurer la péréquation.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD133 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Dans un souci d'équité avec SNCF Voyageurs, qui reverse plus de 1 milliard d'euros par an à l'État, cet amendement vise à instaurer une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires concurrentes qui opèrent depuis plus de cinq ans sur le territoire national et dont le chiffre d'affaires de l'exercice précédent excède 50 millions d'euros.

Encore une taxe, me direz-vous ; bizarrement, que la SNCF finance le réseau – sur le dos des cheminots – à la place de l'État semble moins vous déranger.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette taxe s'appliquerait à tous les opérateurs, y compris la SNCF. Or celle-ci abonde déjà le fonds de concours : elle ne peut pas être mise à contribution deux fois. Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). SNCF Voyageurs est la seule entreprise ferroviaire à participer au fonds de concours destiné à financer le réseau. Il y a quelque temps, l'ART avait fixé le montant de ce concours à 60 % du chiffre d'affaires de la SNCF. Or, l'année dernière, celui-ci s'est élevé à 1,6 milliard et le fonds de concours a été abondé à hauteur de 1,5 milliard, donc bien au-delà des 60 %.

Je ne comprends pas pourquoi vous refusez de faire participer au financement du réseau les entreprises arrivant sur le marché. Comment peut-on accepter que SNCF Voyageurs serve de vache à lait et que les entreprises concurrentes ne viennent que pour réaliser des bénéfices ? Si leur présence ne sert qu'à casser le marché, il faut se poser des questions.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je sais que, pour certains, il est opportun de laisser croire que le fonds de concours est une contribution de la SNCF au financement du réseau. En réalité, c'est un mécanisme technique qui permet à l'État de sanctuariser ses dividendes afin qu'ils soient réinjectés dans le réseau. Il faut le préserver pour que cet argent ne retourne pas dans les caisses de l'État.

Si nous créons une nouvelle taxe pour les opérateurs, la SNCF devra s'en acquitter, sinon il y aura une rupture d'égalité. Mais dans ce cas, pour lui éviter une double contribution, le fonds de concours diminuera mécaniquement et cela risque de le mettre en danger.

Avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Et comme cet amendement n'est pas un amendement de repli par rapport au précédent, ce sont deux nouvelles taxes que leurs auteurs veulent en réalité créer.

À vous entendre, on croirait que la SNCF ne dépend pas de l'État, qui investit pourtant régulièrement dans l'entreprise – 6 milliards entre 2020 et 2022. Il faut regarder l'ensemble du montage. Votre présentation est un peu biaisée.

Rappelons que l'objectif est de faire circuler davantage de trains pour permettre à un maximum d'usagers de voyager. Il est donc plutôt logique de faciliter le lancement de nouveaux opérateurs. Vous pourrez toujours les taxer ensuite ; nous en reparlerons.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il serait bon que chacun fasse preuve d'honnêteté. C'est bien l'État qui demande à l'entreprise de faire des bénéfices afin d'abonder le fonds de concours. L'an dernier, le chiffre d'affaires de SNCF Voyageurs a augmenté de 3 % et son ratio de rentabilité a atteint 13 %. On ne demande cela à aucune autre entreprise publique.

On demande à la SNCF de garder pour le fonds de concours l'argent qu'elle pourrait investir pour faire circuler plus de trains, diminuer le prix des billets, assurer plus de dessertes ou augmenter les fréquences. C'est donc bien une taxe déguisée, ne nous racontons pas autre chose. L'État ne se contente pas de prendre des bénéfices qui tomberaient de nulle part pour financer le réseau plutôt que de les verser au budget général ; il demande à la SNCF de les faire. Il pourrait tout à fait décider de lui en demander moins. Nous pourrions alors instaurer la taxe proposée, qui mettrait la SNCF sur un pied d'égalité avec ses concurrents. La concurrence serait ainsi réellement libre et non faussée, telle que beaucoup ici la prônent.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous cherchons 4,5 milliards pour le ferroviaire, 1 milliard pour la route, 500 millions pour le fret ferroviaire : il va bien falloir trouver l'argent quelque part, monsieur Tryzna, et jusqu'à preuve du contraire, il ne pousse pas sur les arbres. Il faudra bien des taxes ou d'autres mécanismes.

L'objectif de la concurrence est de réussir son entrée sur le marché et de faire des bénéfices, mais le nôtre est que tout le monde puisse prendre le train à des prix raisonnables et que les territoires ne soient pas oubliés.

Pourquoi la SNCF serait-elle la vache à lait, seule à financer le réseau alors que ses concurrents lui prennent des parts de marché ? Car vous ne me ferez pas croire que les usagers qui choisissent Trenitalia ou la Renfe n'auraient pas voyagé si la SNCF avait été le seul opérateur disponible.

Ensuite, si l'ART respectait son engagement de ne prélever que 60 % des bénéfices réalisés par SNCF Voyageurs, celle-ci pourrait tout à fait s'acquitter aussi de cette nouvelle taxe. Tous les opérateurs passeraient ainsi au tiroir-caisse et seraient logés à la même enseigne. Mais comme on prend plus de 90 % de ses bénéfices, instaurer une taxe supplémentaire serait une double peine. Il y a de quoi grimper aux rideaux.

M. Peio Dufau (SOC). Pour pouvoir abonder le fonds de concours, la SNCF a vendu pendant des années ses bijoux de famille – gares, bâtiments, filiales. Elle a été dépecée, sacrifiée, pour financer le réseau. Contrairement à ce que vous affirmez, ce n'est pas vraiment l'État qui a investi plusieurs milliards dans SNCF Réseau ces dernières années, mais SNCF Voyageurs. Est-il normal qu'un opérateur public reverse des dividendes à l'État pour compenser ses manquements ? On n'a jamais demandé ça à l'hôpital, ni à aucune entreprise publique.

La SNCF est le seul outil de desserte des territoires – le seul. Les entreprises concurrentes ne sont pas dans cet état d'esprit, elles n'entrent sur le marché que pour réaliser des bénéfices. Il y a donc bel et bien un problème. Comment le résoudre ?

Je souscris aux propos de M. Cernon : si on décide de ne pas taxer la concurrence, alors ne taxons pas non plus la SNCF. C'est le seul outil de desserte des territoires, et c'est le seul qu'on taxe ! Nous l'avons dit mille fois, mais j'ai l'impression que ça ne rentre pas : la concurrence ne viendra que sur les axes

rentables, où elle prendra des parts de marché à la SNCF. Et nous ne toucherions pas à leurs bénéfices ? À un moment, il faut se poser les bonnes questions. À ce compte-là, il fallait laisser la SNCF seule : au moins, elle se serait équilibrée et on gardait la desserte des territoires.

Sans solution, on est morts – vous aussi, car vous êtes les élus de territoires qui, demain, pleureront. Il faut donc que nous trouvions un outil ensemble.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. On touche là au cœur du débat. On a imposé à la SNCF un modèle économique à très forte rentabilité pour que l'État puisse procéder à des prélèvements très élevés. C'est ce qui explique que les péages soient très chers et les services librement organisés hors de prix pour les usagers.

Si vous prenez le train – et non pas l'avion – entre Paris et votre circonscription, regardez les prix sans la ristourne accordée aux députés : vous serez estomaqués. Mais c'est logique : ce que les lignes à grande vitesse rapportent à la SNCF lui permet de compenser l'équilibre du réseau – nous y sommes tous très attachés, mais sans vraiment réfléchir à la manière dont il est financé – et le prélèvement de l'État. Notre modèle n'est pas le modèle suisse, allemand ou italien : il repose sur une demande d'excès de rentabilité.

Pendant des années, l'État a imposé à la SNCF de financer le réseau à grande vitesse, au détriment des dessertes fines, de la régénération et de la modernisation de son réseau. Il est tout de même culotté de dire maintenant que la concurrence va permettre de la sauver ! J'entends souvent dans les gares : « C'est la faute de la SNCF ! » Non : c'est la faute de l'État, qui n'a pas joué son rôle de stratège. S'il voulait des lignes à grande vitesse, il aurait dû prendre aussi à sa charge les réseaux d'aménagement du territoire, nécessaires tant à l'environnement qu'au pouvoir d'achat.

M. Nicolas Tryzna (DR). Monsieur Dufau, je vous invite à regarder ce que l'APE (Agence des participations de l'État) demande aux entreprises dont l'État est actionnaire : vous serez surpris de constater qu'elle exige souvent des bénéfices et des dividendes très importants. On peut s'interroger sur cette situation, mais la SNCF n'est pas la seule dans ce cas.

Vous considérez que l'arrivée de nouveaux opérateurs diminuera la part de marché de la SNCF. La création de Ouigo a suscité le même débat. Or 60 % de ses utilisateurs disent qu'ils n'auraient pas pris le train si Ouigo n'avait pas été là. Je souscris aux propos de Mme Arrighi. Si l'objectif est d'inciter les voyageurs à prendre le train plutôt que l'avion, il faut davantage de places et des billets moins chers. Le tout est de savoir si l'arrivée de nouveaux opérateurs sera dans l'intérêt des usagers. Aujourd'hui, la SNCF ne répond pas à tous les besoins : un Paris-Bordeaux à 250 euros, ça ne peut pas marcher ! Depuis Paris, se rendre à Bordeaux ou à Toulouse coûte moins cher en avion.

Nous avons un désaccord politique global, ce n'est pas nouveau – nous aurons l'occasion d'en reparler longuement dans le cadre du projet de loi de finances : vous pensez qu'il faut plus d'impôts pour faire face à l'augmentation des dépenses ; pour notre part, nous plaidons pour leur diminution.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Mais si nous n'avons pas assez de trains, monsieur Tryzna, pourquoi avons-nous envoyé plus de vingt rames en Espagne ? Les premiers TGV M devraient être envoyés en Italie. Tous ces trains ne seraient-ils pas mieux en France ? Vous voyez bien qu'on fait n'importe quoi !

M. Peio Dufau (SOC). Sur la ligne entre Paris et Bordeaux, c'est le partenariat public-privé avec Lisea, concessionnaire de la ligne Sud Europe Atlantique, qui a tout plombé. Ce nouveau mode de financement des LGV est une catastrophe. Le péage est exorbitant, deux fois et demie à trois fois plus cher que sur le reste des LGV. C'est un gouffre financier pour la SNCF, qui fait donc circuler le moins de trains possible sur cet axe. Et vous verrez que Trenitalia n'y viendra jamais. Prenez les bons exemples !

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD451 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Puisque tout le monde s'agace qu'il y ait trop de taxes, je propose de supprimer la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cette abrogation priverait brutalement le GPSO (grand projet ferroviaire du Sud-Ouest) d'une source de financement essentielle. Avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). C'est un comble ! Pour un projet à 20 milliards, créer une taxe ne pose de problème à personne ; en revanche, quand il s'agit de trouver des pouillèmes pour financer les Serm (services express régionaux métropolitains) et les transports du quotidien, ce n'est plus pareil. Il y a deux poids, deux mesures.

Nous avons déjà voté deux fois en faveur de la suppression de la TSE dans le cadre du projet de loi de finances.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD252 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'amendement part d'une idée très simple : une emprise ferroviaire abandonnée ne doit pas être considérée comme un simple foncier disponible. Ces emprises constituent des corridors continus, déjà artificialisés – une ressource précieuse pour les mobilités de demain.

Avant toute affectation définitive, il est donc légitime d'étudier leur potentiel : réouverture ferroviaire lorsque les besoins le justifient, infrastructure

dédiée aux mobilités actives, comme une voie cyclable, ou nouvelles solutions de mobilité lorsque celles-ci auront atteint leur maturité.

L'amendement n'impose aucun usage particulier, il tend simplement à poser un principe de précaution foncière : une emprise vendue ou morcelée est définitivement perdue ; une emprise préservée laisse toutes les options ouvertes pour l'avenir. Alors que nous cherchons à limiter l'artificialisation des sols et à préparer les mobilités de demain, cette approche relève du bon sens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Inscrire dans le code des transports une orientation impérative vers les mobilités autonomes assortie d'une étude obligatoire sur chaque emprise ajouterait une contrainte procédurale uniforme et rigide ne tenant pas compte de la diversité des situations locales ni des compétences des autorités organisatrices et des collectivités, qui sont les mieux placées pour apprécier l'usage le plus pertinent d'une emprise.

En outre, le dispositif entre en tension avec le cadre existant de gestion et de réversibilité des emprises ferroviaires. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD45 de M. Sébastien Humbert

M. Sébastien Humbert (RN). Les épisodes de chaleur extrême se multiplient ces dernières années. Les températures observées à bord des trains non équipés de dispositifs adaptés peuvent atteindre des niveaux incompatibles avec le confort des voyageurs et susceptibles de présenter des risques pour les personnes les plus vulnérables.

L'amendement vise à garantir que toute acquisition future de matériel roulant ferroviaire neuf destiné au transport de voyageurs intègre dès la phase de passation du marché des exigences de climatisation ou de régulation thermique adaptées aux conditions climatiques actuelles et futures. Cette obligation serait conforme à l'objectif d'adaptation des transports au changement climatique que fixe le projet de loi et contribuerait à améliorer la qualité, l'attractivité et la résilience du transport ferroviaire.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre préoccupation est satisfaite, puisque le nouveau TGV M, qui entre en service cette année, et l'ensemble des TER et TGV récents respectent déjà les standards thermiques actuels et sont climatisés. Ce n'est en revanche pas le cas des rames anciennes telles que les rames Corail utilisées sur les trains Intercités, vieilles de cinquante ans, mais cela relève des régions et des autorités organisatrices de la mobilité. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD225 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). L'ouverture du marché ferroviaire est désormais une réalité juridique. La question est donc de savoir à quoi elle doit servir. Elle ne doit pas conduire à une simple concurrence entre opérateurs sur les seules lignes les plus rentables : elle doit être un levier pour développer l'offre ferroviaire dans son ensemble.

Notre responsabilité de législateur est d'affirmer que cette ouverture doit s'inscrire dans une logique de complémentarité : entre les opérateurs, pour offrir davantage de trains et attirer de nouveaux voyageurs vers le rail ; entre les dessertes, afin que le développement des lignes les plus fréquentées bénéficie aussi à l'ensemble du réseau et débouche sur un aménagement équilibré du territoire. Tel est le sens de cet amendement, qui vise à inscrire ce principe simple dans le code des transports.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement est intégralement satisfait, puisque les quatre objectifs que votre amendement entend inscrire dans le code des transports – développement de l'offre, complémentarité des dessertes, fréquentation et aménagement équilibré des territoires – y figurent déjà, dans des termes plus précis, aux articles L. 2100-1 et L. 2100-2 du code des transports. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD246 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Le renouvellement de notre matériel roulant représentera plusieurs milliards d'euros d'investissement dans les années à venir. Profiteront-ils à notre industrie, à nos emplois, à nos territoires ou financeront-ils des chaînes de production toujours plus éloignées de notre pays ?

La France dispose encore d'une filière d'excellence. Derrière les grands industriels, ce sont des centaines de PME, d'équipementiers et de sous-traitants qui font vivre ce savoir-faire dans l'ensemble du territoire – dans les Hauts-de-France, en Bourgogne-Franche-Comté et dans bien d'autres régions. Des milliers d'emplois dépendent directement de cette filière.

Cet amendement ne remet nullement en cause les règles de la commande publique et le droit européen : il tend simplement à prévoir que les stratégies nationales de renouvellement du matériel roulant doivent prendre en compte des critères devenus essentiels – nos capacités industrielles, la préservation des compétences, le maintien de l'emploi, la solidité de notre tissu de sous-traitance et la résilience de nos chaînes d'approvisionnement. Depuis la crise sanitaire, l'Europe elle-même parle de souveraineté industrielle et de résilience. Il est donc parfaitement cohérent que nos investissements ferroviaires intègrent ces objectifs.

Renouveler notre matériel roulant, ce n'est pas seulement acheter des trains : c'est aussi faire un choix industriel et stratégique, en faveur de l'emploi. Faisons de ces investissements un véritable levier de réindustrialisation au service de la France et des Français.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les grandes entreprises ferroviaires françaises prennent déjà en compte ces critères. Les restreindre davantage serait contraire au droit européen et risquerait de limiter encore notre capacité à acheter du matériel roulant. Avis défavorable.

M. Matthieu Marchio (RN). L'amendement précise explicitement qu'il n'exclut ni la concurrence ni les règles européennes. Il s'agit seulement de prendre en compte l'enjeu industriel, ce que le droit de l'Union européenne permet.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD102 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement vise à intégrer au rapport stratégique d'orientation confié au Haut Comité du système de transport ferroviaire la stratégie de l'État en matière de gestion et de développement des gares. Celles-ci sont en effet des lieux essentiels pour nos concitoyens et présentent souvent des problèmes d'aménagement et d'accès pour les personnes à mobilité réduite.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La stratégie de l'État pour les gares relève déjà du champ du rapport stratégique d'orientation. Votre amendement étant satisfait, je vous demande de bien vouloir le retirer.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD479 de M. Pierrick Courbon

M. Pierrick Courbon (SOC). Il vise à consacrer le rôle nécessaire des petites lignes ferroviaires et des lignes de desserte fine dans l'aménagement du territoire. Il tend également à créer un programme de remise en service des liaisons ferroviaires relevant de cette catégorie qui ont cessé d'être exploitées, et à remettre au Parlement un rapport annuel sur l'état de ces lignes essentielles aux mobilités du quotidien, notamment locales.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'élaboration de ce rapport, préconisée par Ambition France transports, vient d'être confiée au préfet François Philizot, dans la continuité des travaux qu'il a menés en 2020.

Le code des transports affirme déjà, dès ses principes généraux, que le système ferroviaire participe à l'aménagement et à l'irrigation des territoires et vise la complémentarité des dessertes au service de l'égalité d'accès aux services.

Avis défavorable.

M. Pierrick Courbon (SOC). J'entends votre réponse, mais elle ne traite pas de la remise en service de plusieurs liaisons ferroviaires relevant de cette catégorie, mises à l'arrêt il y a quelques années.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Déterminer quelles petites lignes ferroviaires devraient être rouvertes relève de la compétence des régions. Or ce texte a pour objectif de traiter du réseau en activité, de prioriser la régénération et la modernisation, et de s'assurer qu'on ne ferme pas plus de lignes.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD486 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il a pour objectif de rendre obligatoire une évaluation préalable des conséquences économiques, sociales et environnementales, en concertation avec les collectivités locales concernées, dans le cas d'un projet de suppression de ligne de desserte fine du territoire ou de desserte ferroviaire d'intérêt local. Cela se traduit par une modification du code des transports et n'a pas vocation à remplacer la future loi de programmation.

On ne peut plus se permettre de fermer des lignes de desserte fine du territoire ; il faudrait même en rouvrir certaines pour assurer un maillage correct du territoire par les transports en commun, notamment ferrés.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La décision relative aux dessertes fines du territoire relève des régions, autorités organisatrices qui décident du maintien, de l'évolution ou de l'arrêt d'une desserte, dans le cadre de leurs conventions TER (trains express régionaux) et des contrats de plan État-région (CPER) qui financent ces lignes.

La réversibilité et la protection des lignes sont déjà garanties par d'autres dispositifs et la notion même de suppression de ligne est juridiquement floue.

Avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Certes, les régions sont parfois décisionnaires, mais lorsque SNCF Réseau ne maintient pas en état des infrastructures – rails, gares –, les régions ne peuvent maintenir la circulation, même avec la meilleure des volontés.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD483 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Le train de nuit Paris-Berlin-Vienne a été insuffisamment accompagné et promu par la SNCF – les billets n'étaient pas vendus sur SNCF Connect –, alors que l'État, à travers la SNCF, avait subventionné la création de cette ligne.

Cet amendement a pour objectif d'imposer aux opérateurs publics de coopérer pour favoriser le développement des trains de nuit, notamment en matière de traction, de mise à disposition des installations, de préparation des trains et de commercialisation des billets. Il s'agit à nouveau de modifier le code des transports et non de se substituer à une loi de programmation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'obligation de coopération proposée est trop vague pour être normative et confond des sujets de nature très différente. L'amendement juxtapose, sous le terme unique de coopération, trois réalités qui relèvent de régimes distincts : la traction, l'accès aux installations de préparation des trains et la commercialisation des billets. Imposer aux opérateurs publics de coopérer sans préciser ni le débiteur exact, ni le contenu de l'obligation, ni ses conditions, ni sa sanction, relève de l'incantation plus que de la règle.

Par ailleurs, nous avons déjà introduit plusieurs articles supplémentaires après l'article 10. Je vous invite à être sobres et précautionneux, et d'éviter de tels ajouts qui ne constituent pas des outils supplémentaires à même de remplir les objectifs de ce projet de loi-cadre. Si certains dispositifs vous semblent particulièrement pertinents, nous pouvons nous entendre pour les adopter, mais poursuivre sur une logique d'adoption systématique ne serait pas raisonnable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). J'entends votre souhait de ne pas aboutir à un texte trop bavard, mais c'est précisément pour ça que tout n'est pas calé dans cet amendement ; nous faisons confiance au gouvernement pour détailler de quelle manière il pourrait s'appliquer. Nous avons fait au plus simple, pour préciser notre ambition. La généralisation de la demande de coopération aux opérateurs publics vise à étendre la démarche à tous les opérateurs – voyageurs, réseaux, billettique.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD137 de M. Édouard Bénard

M. Édouard Bénard (GDR). Il vise à demander un rapport sur l'évolution de l'offre des trains d'équilibre du territoire (TET), avec une attention particulière portée aux obstacles qui freinent le développement des trains de nuit.

Les TET relèvent directement de la responsabilité de l'État, qui en est l'autorité organisatrice. Ils assurent des liaisons indispensables là où la seule logique de rentabilité ne permettrait pas de maintenir une offre ferroviaire suffisante, participent au désenclavement des territoires et complètent le réseau à grande vitesse, comme les dessertes régionales. Il ne s'agit pas de produire un énième document supplémentaire, mais de disposer d'un rapport permettant de définir une véritable stratégie nationale pour les Intercités et les trains de nuit.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'évolution de l'offre de TET et de trains de nuit est déjà documentée. L'étude commandée par la loi d'orientation des mobilités sur le développement de nouvelles lignes de TET et l'amélioration de l'offre de trains de nuit a été remise au Parlement dès juin 2021.

Plus récemment, dans le projet de loi de finances pour 2026, notre collègue Bérenger Cernon a consacré son avis budgétaire aux trains de nuit ; c'est un très bon rapport que je vous invite à lire.

Enfin, le développement des TET est une priorité opérationnelle de l'État, qui en est l'autorité organisatrice.

Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD245 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Depuis des décennies, la France a constitué un patrimoine ferroviaire considérable : ateliers, technicentres, voies de services, installations de maintenance. Ces équipements représentent des investissements publics importants. Une partie d'entre eux demeurent néanmoins insuffisamment utilisés. Dans le même temps, le contrat de performance 2024-2033 prévoit le développement de nouveaux sites de maintenance et de nouvelles voies de service. Pourquoi ne pas commencer par regarder ce que nous avons déjà avant de construire davantage ?

Cet amendement vise à privilégier, lorsque cela est techniquement, économiquement et opérationnellement adapté, la réutilisation, la modernisation ou la mutualisation des installations existantes. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'empêcher les projets nécessaires : si l'existant ne répond pas aux besoins, il faudra naturellement construire, mais faisons de l'examen préalable de l'existant une obligation de bon sens plutôt qu'une simple habitude de gestion.

Cette démarche présente un triple avantage. Tout d'abord, elle permet une meilleure utilisation de l'argent public en valorisant des équipements déjà financés. Ensuite, elle contribue à la sobriété financière en limitant l'artificialisation des sols – objectif que nous partageons largement sur ces bancs. Enfin, elle permet souvent d'aller plus vite : adapter un site existant peut être plus rapide que créer une infrastructure entièrement nouvelle.

À l'heure où chaque euro consacré au ferroviaire est précieux, privilégions ce que nous possédons déjà avant d'engager de nouvelles dépenses. C'est une mesure de bon sens, de responsabilité budgétaire et d'efficacité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je suis heureuse d'entendre que vous êtes favorable à la mutualisation des emprises foncières, mais c'est déjà le régime de droit commun opposable à l'exploitant. Ce principe est au cœur du régime des installations de service, qui repose sur une logique d'accès partagé aux installations existantes. Les entreprises ferroviaires et les autres candidats disposent déjà d'un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, aux installations de service et aux services qui y sont fournis.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD465 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Si nous voulons que l'ouverture à la concurrence produise réellement de nouvelles offres au bénéfice des voyageurs, encore faut-il que les nouveaux entrants puissent apprécier les opportunités qui s'offrent à eux. Il existe une véritable asymétrie d'information : les opérateurs déjà implantés connaissent précisément les performances économiques des différentes dessertes, tandis que les nouveaux entrants doivent réaliser seuls des études longues, coûteuses et parfois incertaines. Cette situation constitue un frein objectif à l'arrivée de nouvelles offres.

Cet amendement a pour objectif de demander à l'Autorité de régulation des transports (ART) la publication, au moins tous les cinq ans, des indicateurs agrégés relatifs à la performance économique des principales dessertes libres organisées.

Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause le secret des affaires. Les informations commercialement sensibles demeureraient pleinement protégées. Nous parlons uniquement de données agrégées permettant d'améliorer la connaissance générale du marché. L'objectif est simple : réduire les asymétries d'information, afin que la concurrence puisse s'exercer dans des conditions plus équitables. Une concurrence efficace suppose que chacun dispose d'un accès comparable à l'information. Nous pourrons ainsi voir émerger de nouvelles dessertes, de nouveaux investissements et au final, une offre plus riche au bénéfice de nos territoires et de leurs habitants.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ces indicateurs sont déjà en accès libre. L'ART met à disposition les jeux de données en *open data*, des tableaux de bord digitalisés sur le marché français du transport ferroviaire de voyageurs et de fret, l'application Préviséo de suivi des retards à la maille liaison, ainsi qu'une base de données.

Outre cette mission, l'ART publie chaque année un bilan complet du marché ferroviaire. Cet amendement étant satisfait, demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD475 de M. Vincent Thiébaut

M. Vincent Thiébaut (HOR). Cet amendement est issu des travaux du COI, en particulier sur la ligne Toulouse-Bordeaux. Le tronçon à grande vitesse ne mesure que 220 kilomètres : entre la portion de la voie où le train peut circuler à 320 kilomètres à l'heure, et celle où il circule à 250 kilomètres à l'heure, le gain de

temps est inférieur à dix minutes – sans tenir compte des phases d'accélération et de décélération, ni des arrêts.

Le coût de construction des lignes n'en est pas nécessairement réduit, puisque la plus grande part concerne l'acquisition du foncier. Mais cela nous pousse à nous interroger sur les coûts de maintenance de la ligne, qui sont particulièrement onéreux pour une ligne à très grande vitesse – ils sont proportionnels à la vitesse.

Nous devrions donc nous poser la question de faire rouler un peu moins vite les trains sur certains tronçons, notamment des lignes intermédiaires, comme le font notamment l'Espagne et l'Allemagne. Cet amendement d'appel a donc pour objectif de nous faire réfléchir à cette solution, que j'évoque régulièrement, mais qui, à ma grande surprise, n'est presque jamais avancée. L'argent économisé sur la maintenance pourrait être investi pour régénérer ou moderniser des lignes existantes, notamment les lignes de desserte fine.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je suis d'accord avec vous, il faut prendre en considération ces scénarios de vitesse intermédiaire, puisque gagner quelques minutes nous permettrait parfois d'économiser un peu d'argent.

La comparaison de scénarios est déjà obligatoire pour tout nouveau projet de LGV. L'évaluation socio-économique préalable s'impose sans seuil aux projets financés par l'État et ses établissements, avec une contre-expertise indépendante du SGPI (secrétariat général pour l'investissement) au-delà de 100 millions d'euros de financements publics.

Nous porterons une attention particulière à ces projets et aux gains d'efficacité associés, mais je vous demande de retirer votre amendement.

M. Vincent Thiébaut (HOR). La comparaison de scénarios que vous évoquez ne me semble pas systématique, mais j'entends vos propos et je retire l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD108 de M. Auguste Evrard.*

Amendement CD141 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Je ne suis habituellement pas très favorable aux demandes de rapport, mais celui que vise cet amendement va intéresser tout le monde : il a pour but d'identifier les leviers potentiels permettant de faire diminuer les péages ferroviaires, qui sont les plus élevés de l'Union européenne. C'est un problème financier, mais l'enjeu consiste à trouver des mécanismes non encore identifiés pour créer un choc d'offre. Or le premier frein au choc d'offre, c'est le prix des péages.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous avons besoin de données pour prendre des décisions, notamment dans le cadre de la future loi de programmation, mais pas d'un rapport.

Cette analyse a déjà été produite et le sujet est surdocumenté, notamment par le rapport conjoint de l'IGF (Inspection générale des finances) et de l'IGEDD (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) de février 2024 sur la tarification et le financement du réseau ferré national, que vous souhaitez compléter. Ce rapport a déjà conduit l'analyse de la redevance de marché, montrant qu'« en retranchant la redevance de marché, tous les axes redeviennent rentables » et que le niveau des péages soulève la question de sa soutenabilité.

Dans le cadre de la loi de programmation, il nous appartiendra de prendre une décision sur la base de ces données, mais l'analyse en tant que telle est suffisante.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Nous avons parlé des indicateurs sociaux et environnementaux. Par le biais de ce rapport, nous pourrions soulever la question des tarifs aériens : entre Paris et Bordeaux, le trajet en avion est moins cher et nous devons nous interroger sur les raisons de cette situation. Il existe certainement des moyens de financer les sillons ou l'entretien du réseau qui n'ont pas été étudiés.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements CD393 et CD228 de M. Matthieu Marchio

M. Matthieu Marchio (RN). Notre commission a rejeté plusieurs amendements visant à renforcer, par des mesures concrètes, les capacités françaises d'essai et d'homologation ferroviaires. Le problème demeure : les industriels sont confrontés à des délais importants pour tester et homologuer leur matériel. Certaines campagnes d'essai doivent être réalisées à l'étranger, faute de capacités suffisantes en France. C'est autant de temps et de compétitivité perdus, et une souveraineté industrielle qui s'affaiblit.

Ces deux amendements ne créent aucune dépense et ne préjugent d'aucune décision future. Ils demandent simplement au gouvernement de remettre au Parlement une évaluation objective de nos capacités d'essai et des besoins à venir.

L'amendement CD228 porte sur l'ensemble des capacités nationales d'essai, d'expérimentation et d'homologation, ainsi que sur les pistes permettant de simplifier et d'accélérer les procédures.

L'amendement CD393 est plus ciblé : il vise à évaluer l'opportunité de créer une véritable infrastructure nationale d'essai et d'homologation, en examinant notamment les besoins liés au déploiement de l'ERTMS – le système européen de

gestion du trafic ferroviaire –, les capacités existantes, les modalités de gouvernance et de financement et les conditions d'un accès ouvert et non discriminant.

Puisque notre commission n'a pas souhaité inscrire ces orientations dans le texte, elle doit au minimum accepter de donner au Parlement les éléments objectifs qui permettront d'éclairer les prochaines décisions.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre exposé s'appuie sur les travaux conduits par la mission flash de l'Assemblée nationale sur les tests de matériel ferroviaire. Les capacités d'essai existent déjà avec trois principaux centres d'essais ferroviaires en Europe : Velim en République tchèque, le site de Petite-Forêt près de Valenciennes, exploité par Alstom, et Wegberg-Wildenrath en Allemagne.

La France dispose en outre du Centre d'essais ferroviaires (CEF), qui compte plus de 20 kilomètres de voies d'essais dynamiques, réparties sur deux plateformes. De plus, elle a développé, avec Railenium, un projet d'anneau national dédié, le Centre européen d'essais ferroviaires, près d'Aulnoye-Aymeries, pour un coût d'environ 180 millions d'euros hors taxes. Ce projet, qui a fait l'objet en 2013 d'une concertation en CNDP (Commission nationale du débat public), a été définitivement abandonné en 2017 par Railenium, parce qu'il ne correspondait pas aux besoins des industriels de la filière.

La décision d'investir dans ces capacités d'essai relève de la politique de filière et de la future loi de programmation des infrastructures, et non d'un rapport gouvernemental supplémentaire.

Je vous invite instamment à garder à l'esprit le principe de la loi de programmation, qui prendra les décisions, et à ne pas confier ces décisions à des rapports qui parfois ne sont pas même produits ou consultés. Demande de retrait, sinon avis défavorable sur les deux amendements.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN

Chapitre Ier
Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la Société des grands projets

Article 11 : *Organisation des services express régionaux métropolitains et extension des missions de la Société des grands projets*

Amendement CD487 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il vise à prévoir la faculté d'intégrer les lignes de covoiturage dans les services express régionaux métropolitains (Serm). Ceux-ci ont vocation à favoriser le développement de mobilités aussi décarbonées que possible autour des métropoles ; il est donc pertinent qu'ils prennent bien en

considération le covoiturage et l'autopartage, complémentaires de l'offre de transports en commun – qui ne pourra jamais desservir parfaitement tout le monde.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La loi de 2023 relative aux Serm mentionne déjà explicitement le covoiturage et l'autopartage dans leur définition légale. Elle oblige à intégrer aux Serm des aménagements assurant l'accès et le stationnement sécurisé des véhicules de covoiturage.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD181 de Mme Sandrine Le Feur

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'article 11 crée une structure locale de gouvernance pour les Serm, chargée de veiller à la livraison de l'ensemble des services et ouvrages. Toutefois, le texte ne dit rien des leviers dont cette structure dispose pour optimiser le coût et la qualité du service rendu. Or les services de vélos opérés par les AOM, qu'ils soient en libre-service ou en location longue durée, sont un outil de rabattement et d'intermodalité particulièrement adapté aux pôles d'échanges, pour un investissement sans commune mesure avec celui des modes lourds.

Les auditions l'ont montré, les projets de Serm n'intègrent pas spontanément le rabattement domicile-gare, alors qu'un service de vélo dans un pôle d'échanges peut tripler la part des trajets réalisés en intermodalité. Cet amendement a pour objectif d'inviter les structures de gouvernance à analyser la pertinence de ces services.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage pleinement votre objectif : le vélo est un maillon essentiel de l'intermodalité et de la réussite des Serm. Votre amendement est satisfait, puisque la définition des Serm prévoit l'intégration des réseaux cyclables et des services de mobilité associés. Les services de location de vélos ont donc toute leur part dans ces projets.

Par ailleurs, l'article 11 portant sur la gouvernance des Serm, il me paraît préférable de ne pas y intégrer des dispositions aussi précises ; nous prenons le risque d'alourdir inutilement la loi. Je confirme notre attachement à l'intégration du vélo, mais nous aurons plus largement l'occasion d'en débattre à l'article 21. Demande de retrait.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendements identiques CD306 de Mme Anne Stambach-Terrenoir et CD470 de M. Pierrick Courbon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'amendement CD306 vise à renforcer la transparence et la concertation autour des services express régionaux métropolitains. Les Serm sont des projets structurants qui engagent des

investissements considérables et qui auront des conséquences durables sur les déplacements quotidiens de millions d'usagers. Il est donc indispensable que les comités des partenaires des autorités organisatrices de mobilité soient régulièrement informés de l'avancement des projets.

Il ne s'agit pas de créer une nouvelle instance ni de complexifier la gouvernance, mais la présentation, chaque année, d'un état d'avancement détaillé aux comités des partenaires, déjà prévus par le code des transports. Ces comités réunissent les collectivités, les employeurs, les associations d'usagers et les acteurs économiques. Ils sont les mieux placés pour faire remonter les besoins du terrain, alerter sur les difficultés rencontrées et veiller à ce que les projets répondent réellement aux attentes des territoires.

Cette présentation est d'autant plus importante pour les territoires situés en périphérie des métropoles. La réussite d'un Serm ne se mesure pas uniquement à la fréquence des trains dans le cœur de l'agglomération, mais aussi à sa capacité à connecter efficacement les communes les plus éloignées, grâce à des solutions de rabattement adaptées.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage pleinement cet objectif : ces comités des partenaires doivent avoir accès à ces informations ; ils devraient être chargés d'en faire la demande et de les analyser. L'existence d'instances d'échanges est suffisante. Il appartient à ces comités de se saisir de cette opportunité pour demander les comptes rendus, d'autant que les AOM, les opérateurs et les représentants de la société civile locale sont déjà membres de structures de gouvernance, comme le sont les maîtres d'ouvrage, l'État et les financeurs de projets.

À travers les comités des partenaires respectifs, les AOM peuvent déjà inclure la société civile dans le suivi des projets. Il n'est donc pas utile de le mentionner dans cet article.

Avis défavorable.

M. Pierrick Courbon (SOC). Vous dites que les AOM « peuvent » : c'est toute la différence avec « doivent ». Dans la majorité des cas, les choses se passent bien, mais il existe parfois des tensions entre la société civile et les acteurs de la vie économique, d'une part, et l'autorité organisatrice de la mobilité, d'autre part, à propos de ce qu'il convient de faire pour le territoire. Certaines concertations pourraient ne pas se passer aussi bien que ce qu'on aurait attendu.

Enfin, nous proposons d'adopter une vision élargie du territoire, notamment pour tous les secteurs périphériques aux Serm ; la concertation ne doit pas se limiter à la population directement concernée, mais englober celle qui pourrait l'être indirectement par les solutions de rabattement que nous essayons de développer.

Non seulement ces amendements ne nous semblent pas satisfaits, mais ils sont opportuns et nécessaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La question de l'état d'avancement des Serm est importante ; il appartient aux comités des partenaires de s'en saisir. Vos amendements ne feraient qu'aggraver le problème. Il est problématique de déresponsabiliser les gens en estimant que l'État imposera sa méthode.

Dans la plupart des cas, vous l'avez dit, les choses se passent bien ; dans le cas contraire, d'autres instances placent les comités des partenaires devant leurs responsabilités ; ces derniers doivent se saisir des informations leur permettant de débattre dans les meilleures conditions.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement CD305 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il vise à supprimer les dispositions qui étendent les compétences de la Société des grands projets (SGP) aux services express régionaux métropolitains. À l'origine, la Société des grands projets a été créée pour répondre à un besoin exceptionnel, celui de réaliser le Grand Paris Express. Cette mission était clairement définie et limitée dans le temps. Le gouvernement souhaite transformer progressivement cet établissement en un opérateur national des grands projets ferroviaires. Nous ne souscrivons pas à ce projet.

Notre réseau ferroviaire souffre avant tout d'un manque d'investissement, pas d'un manque de structures administratives. À chaque difficulté, la réponse apportée est la création ou l'extension d'un nouvel opérateur, alors que les compétences existent déjà dans le groupe SNCF, notamment au sein de SNCF Réseau. Cette multiplication des acteurs fragmente la gouvernance, complexifie les responsabilités et risque d'allonger les délais de réalisation. Elle entretient une logique de dispersion des moyens publics, alors que nous avons besoin de lisibilité, d'efficacité et d'une stratégie industrielle cohérente.

Les Serm sont des projets structurants qui nécessitent une vision de long terme, une parfaite connaissance du réseau existant et une articulation étroite entre la conception, les travaux, la maintenance et l'exploitation. Toutes ces compétences sont déjà réunies au sein du groupe SNCF. Nous considérons qu'il faut renforcer l'opérateur public historique plutôt que construire par étapes un nouvel acteur appelé à exercer des missions qui ne sont pas les siennes. À terme, nous pensons même que les compétences, les moyens humains et l'expertise de la Société des grands projets ont vocation à être réintégrés au sein du groupe SNCF, afin de retrouver une maîtrise publique unifiée de notre système.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 11 ne fait que confirmer cette extension, qui n'est pas nouvelle.

Dans ma circonscription, je suis en train de faire labelliser un Serm ; j'ai sollicité la SGP, parce que je me suis rendu compte du manque de connaissances techniques et d'ingénierie pour coordonner les travaux localement. Il n'est pas

obligatoire de recourir à la SGP, mais elle a fait ses preuves et peut soutenir les territoires dans leur appropriation des Serm. Ces derniers ont pour but de consolider des pôles multimodaux, qui permettront de coordonner l'offre de transport à l'échelle d'un territoire.

Loin de fragmenter la gouvernance, il s'agit de mettre l'expertise reconnue de la SGP au service des collectivités qui le souhaitent. C'est un gage d'efficacité, de maîtrise des coûts et des délais, comme le montre déjà l'exemple du Serm de Lille. C'est aussi une alternative pertinente au recours à des maîtrises d'ouvrage privées, qui permet d'harmoniser la politique des Serm sur tout le territoire.

Par ailleurs, les Serm ne sont pas uniquement des projets ferroviaires : ils reposent sur une approche multimodale, associant train, tramway, bus, vélo ou encore autopartage. Il n'y a donc pas lieu de les recentrer exclusivement sur le groupe SNCF.

Enfin, le recours à la SGP reste une faculté, jamais une obligation.

Avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je regrette qu'il n'existe pas de règle d'or concernant la SGP, qui peut s'endetter sans limite, alors que dans le même temps, SNCF Réseau est soumise à une règle d'or. Ce « deux poids, deux mesures » est incompréhensible.

J'entends vos propos sur les compétences de la SGP et sur l'apport qu'elle peut constituer, mais je trouve regrettable que nous reproduisions les erreurs commises lors de la création de RFF (Réseau ferré de France) : ne sachant pas quoi faire de la dette, nous avions créé RFF pour la gérer. J'ai l'impression que nous faisons la même chose avec la SGP : on retrouve une forte création de dette, dont on ne saura pas quoi faire d'ici à quelques années.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD682 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je propose d'inverser l'ordre des mots « financement » et « coordination », car le rôle de coordinateur de la SGP me semble prévaloir sur son rôle de financeur. Autrement dit, la SGP ne doit pas être un simple guichet de financement, mais bel et bien apporter une expertise technique pour contribuer au développement des Serm.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD660 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Elle ***adopte*** *l'article 11* ***modifié****.*

Après l'article 11

Amendements identiques CD16 de M. Fabrice Roussel, CD75 de M. Nicolas Tryzna et CD136 de M. Édouard Bénard

M. Pierrick Courbon (SOC). Nous proposons que soit organisée une conférence nationale de financement des Serm, puisque ces derniers ont été érigés en priorité nationale et présentés comme la réponse structurante aux défis de la mobilité du quotidien, de la transition écologique et de la désaturation des grandes agglomérations. Derrière cette ambition qui fait l'unanimité, il y a pourtant un grand flou, celui du financement. Certaines mesures ont été annoncées, mais pour de tels projets, on ne peut se payer de mots : il faut instaurer un cadre financier clair, partagé et soutenable. Aussi convient-il de corriger le décalage entre les ambitions affichées s'agissant des Serm et les obligations qui incombent déjà aux collectivités locales en la matière, d'une part, et l'absence de visibilité ou de garantie sur les engagements financiers de l'État, d'autre part.

M. Nicolas Tryzna (DR). Ces amendements identiques, soutenus notamment par Régions de France, visent à mettre tout le monde autour d'une table pour définir un vrai projet global.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La conférence nationale de financement des Serm que vous appelez de vos vœux a déjà eu lieu. Ce sujet était en effet l'objectif initial de ce qui est devenu la conférence Ambition France transports. Lors de cet événement, dont l'objet a été élargi, un atelier était consacré aux Serm : dans ce cadre, des discussions ont eu lieu au niveau national sur les pistes de financement possibles, lesquelles ont donc été intégrées aux conclusions de la conférence Ambition France transports. Si les conclusions d'une conférence ne valent pas décision, il serait toutefois redondant de repartir pour un cycle de conférences nationales.

L'organisation des Serm renvoie à des situations très diverses, propres à chaque territoire. Les pistes évoquées lors de l'atelier principal de la conférence Ambition France transports doivent nourrir les discussions entre l'État et les AOM. La tenue d'une nouvelle conférence nationale risquerait de juxtaposer des projets dont les degrés de maturité seraient très différents. Du reste, je ne sais pas ce que nous pourrions en tirer de plus !

Je vous invite à utiliser les véhicules existants, notamment celui du budget, pour vous assurer que les financements de l'État censés compléter les crédits annoncés par les collectivités dans leur dossier de labellisation sont évalués projet par projet. Ne revenons pas en arrière ! Une autre conférence de financement n'apporterait pas plus de clarté. Nous disposons déjà d'un certain nombre de données ; il appartient désormais à chaque territoire de participer aux discussions projet par projet.

Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Le fait que Régions de France considère que le travail n'a pas été fait montre bien qu'il est nécessaire de réunir l'ensemble des acteurs concernés. Il semble y avoir une petite discordance en matière d'information !

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous soutiendrons ces amendements, car nous pensons nous aussi que la question du financement des Serm est loin d'être réglée. Elle a certes été évoquée lors de la conférence Ambition France transports, mais je ne crois pas qu'un financement clair en soit sorti. L'examen projet par projet ne garantit pas non plus le financement de chaque Serm, ni une vision à long terme. Enfin, l'organisation d'une nouvelle conférence serait peut-être l'occasion d'associer aux discussions La France insoumise, qui n'avait pas été invitée à la conférence Ambition France transports.

M. Pierrick Courbon (SOC). J'entends parfaitement qu'il faudrait peut-être adopter une approche territorialisée, puisque la maturité des projets est très hétérogène. L'absence de visibilité s'agissant des garanties durables de financement de l'État n'en est pas moins une constante, quel que soit l'état d'avancement des projets. Cela complique l'action des collectivités locales, et cela crée même une tension croissante entre l'envie d'avancer que partagent les acteurs et l'incapacité à concrétiser ces projets dont on parle tant. À terme, les gens risquent d'être déçus ! Par exemple, dans l'agglomération de Saint-Étienne, les usagers demandent quand ils pourront enfin bénéficier d'un cadencement plus rapide ou d'un rabattement autour des gares. Ils ont l'impression que c'est pour demain, mais on est en train de leur dire que pour financer tous ces beaux projets, il n'y a pas un rond !

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il est souvent demandé que les discussions aient lieu au niveau local, que les décisions soient décentralisées, mais quand il est question de financement, ce devrait être à l'État d'agir de manière homogène, au niveau national. Vous pouvez être sûrs que les régions ne seront pas d'accord ! Et si la décision consiste à faire peser la totalité du financement sur les AOM locales, ces dernières ne seront pas ravies non plus !

Dans le cadre de la labellisation, il est souhaitable de pouvoir identifier les sources de financement, qui sont très différentes en fonction des projets. Elles ont été identifiées lors de la conférence Ambition France transports et figurent dans les conclusions du premier atelier.

Ainsi, quand on demande que les décisions soient décentralisées, qu'on ne se saisit pas des pistes identifiées au niveau national pour faire de la labellisation et qu'on demande l'organisation d'une nouvelle conférence, c'est qu'il y a un souci ! Nous convenons tous qu'il faut avancer sur le sujet de l'organisation des Serm, mais il est maintenant temps de passer à l'étape suivante. C'est un refus d'obstacle que vous proposez ! Prévoir une nouvelle conférence reviendrait à lancer un nouveau cycle, car il faudrait attendre la nomination du prochain gouvernement, qui n'est pas pour tout de suite, et l'on se prendrait des mois voire des années dans la vue ! Je le répète, il faut maintenant se mettre autour de la table au niveau local et discuter

de chaque projet, qui a ses propres besoins de financement, afin d'obtenir, au moment de la labellisation, la validation des orientations proposées. Avançons Serm par Serm, labellisation par labellisation !

M. Vincent Thiébaut (HOR). J'ai la chance d'avoir, sur mon territoire, l'équivalent du premier Serm, le réseau express métropolitain européen de Strasbourg. Ce projet est né d'un accord local entre la région Grand Est et l'Eurométropole, auxquelles s'est associé l'État. Plus de 800 trains circulent désormais chaque semaine, avec un cadencement passé dans ma ville d'une demi-heure à un quart d'heure. Tout cela résulte avant tout d'une volonté politique locale. C'est tout le problème que nous avons constaté au niveau du COI : toutes les régions n'accordent pas la même priorité au transport ferroviaire. Heureusement, la région Grand Est est assez allante en la matière, même s'il reste encore beaucoup à faire. Avant d'organiser une conférence nationale, partons du terrain !

La commission ***adopte*** *les amendements.*

Amendement CD467 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement d'appel renvoie à une proposition de loi que je viens de déposer au sujet des services express régionaux métropolitains. Par ailleurs, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, je mène actuellement des auditions en vue de la présentation, la semaine prochaine devant la commission des finances, de mon rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le financement des Serm.

Le développement des Serm s'inscrit dans une grande ambition en faveur des mobilités du quotidien – même le président de la République en était convaincu en décembre 2023 –, mais cette ambition a un talon d'Achille, celui du financement. Les ressources traditionnelles – concours de l'État, versement mobilité, participations diverses des collectivités – ne suffiront pas à financer la totalité des investissements nécessaires. Pourtant, de nombreuses collectivités se montrent très intéressées par ce dispositif, puisque vingt-neuf projets ont déjà été labellisés et que d'autres dossiers sont sans doute en cours d'instruction – à ma connaissance, neuf nouveaux dossiers ont été déposés.

Il existe cependant une ressource que nous laissons filer. Quand un Serm se déploie, il crée de la valeur autour de ses gares et de ses axes : à mesure que l'accessibilité s'améliore, le foncier et l'immobilier prennent mécaniquement de la valeur. Cette dernière est généralement captée par les propriétaires riverains ou par des promoteurs immobiliers privés. Or il me paraît légitime, et même de bonne gestion, qu'une part de cette valeur créée par la dépense publique revienne au financement de l'infrastructure qui l'a fait naître. La plupart du temps, les collectivités publiques, et donc les contribuables, doivent payer deux fois : d'abord pour créer l'infrastructure de transport, puis du fait de l'inflation liée à la spéculation foncière, qu'elles subissent lorsqu'elles achètent des terrains pour construire des logements sociaux ou d'autres types de logements.

C’est pourquoi mon amendement pose le principe que le déploiement des Serm prend en compte les leviers de valorisation foncière mobilisables dans les périmètres desservis, pour contribuer à leur financement. Plusieurs outils existent pour ce faire : constitution de réserves foncières en amont des projets, captation de la plus-value foncière générée aux abords des gares et des axes desservis, affectation de ressources au financement des dessertes. Je ne vous propose pas de créer ces outils dès aujourd’hui, puisqu’il ne s’agit que d’un amendement d’appel, mais d’engager une réflexion qui pourra déboucher, par la suite, sur des mesures en ce sens. Sachez que j’ai auditionné à ce sujet les collectivités de Montréal, au Canada, de Copenhague, au Danemark, et de Genève, en Suisse. À Copenhague, par exemple, un tel dispositif est appliqué depuis déjà trente ans.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je m’interroge sur la portée normative de votre amendement. La notion de « prise en compte des leviers de valorisation foncière mobilisables » est insuffisamment précise : elle ne crée aucune obligation légale et ne définit aucun mécanisme concret de financement. En outre, si l’objectif est d’ouvrir la voie à de nouveaux outils fiscaux ou à un dispositif de captation de la valorisation foncière, ce débat relève du projet de loi de finances et non de ce projet de loi-cadre, qui a vocation à organiser la gouvernance des Serm. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je suis d’accord avec vous. Comme je l’ai précisé, il s’agit d’un amendement d’appel, qui renvoie à une proposition de loi que je viens de déposer et que je soumettrai à la cosignature de mes collègues dans un esprit transpartisan, une fois que j’aurai présenté mon rapport d’évaluation devant la commission des finances. Mais je tenais absolument à évoquer ce sujet devant vous, en commission du développement durable, et à montrer qu’il existait, pour réaliser notre ambition, des outils permettant de capter la plus-value foncière, le cas échéant en utilisant le levier fiscal, dont certains ont été adoptés à l’étranger – je pense notamment au dispositif mis en œuvre en Suisse autour du Léman Express.

L’amendement est ***retiré****.*

Amendements CD71 de M. Nicolas Tryzna et CD453 de M. Peio Dufau (discussion commune)

M. Nicolas Tryzna (DR). Notre position est un peu paradoxale : alors que nous avons passé une partie de la journée à repousser les demandes de rapport, je soutiens maintenant un amendement CD71, proposé par Régions de France, qui a précisément cet objet ! Néanmoins, comme cela a été dit précédemment, il pourra être intéressant de disposer, six mois après la promulgation de la loi, d’un rapport portant sur le financement des Serm.

M. Peio Dufau (SOC). Notre amendement CD453 vise également à demander un rapport sur le financement des Serm. Je rappelle que cette question devait initialement faire l’objet de la conférence Ambition France transports ; or, un

an après cet événement, nous ne voyons pas l'ombre d'un financement. Un rapport n'est pas magique, mais on ne peut plus se contenter d'intentions, il faut maintenant trouver des solutions. Nous souhaitons notamment que soit étudiée la possibilité, pour les AOM, de recourir à une taxe spéciale d'équipement visant à financer les projets de Serm.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'espère que nous pourrons avancer, notamment dans le cadre de la labellisation, pour trouver des financements avant la tenue de la conférence nationale que vous avez appelée de vos vœux. M. Thiébaut a parlé du réseau express métropolitain européen de Strasbourg, et je pourrais quant à moi évoquer, comme Mme Arrighi, le Léman Express : tous ces projets n'ont pas attendu une labellisation ou une conférence de financement pour être mis en place localement. Ainsi, pour en revenir aux amendements adoptés précédemment, il y aura ceux qui refuseront l'obstacle et attendront la conférence, et ceux qui voudront avancer dans le cadre de la labellisation ou en trouvant des pistes de financement. Encore une fois, en adoptant ce type d'amendements, vous donnez en réalité du grain à moudre à ceux qui ne veulent pas avancer.

Vous demandez maintenant un rapport sur ce sujet. Ne pourrait-on pas attendre la prochaine conférence de financement pour dresser un état des lieux des labellisations et des moyens existants ? Évitons de faire de la comitologie ! Ce serait l'occasion de vérifier que les sources de financement sont bien décidées localement, en accord avec l'État, et de démontrer que certains territoires ont les moyens d'avancer. Je crains une certaine disparité : certains territoires très volontaires, poussés par une volonté politique très forte, pourront aller de l'avant, quand d'autres pâtiront de la mésentente entre les acteurs et attendront malheureusement la bouche ouverte qu'une conférence leur donne la recette sacrée du financement des infrastructures ! Je préfère donc mettre chacun devant ses responsabilités, au niveau décentralisé. Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Ma proposition de loi porte à la fois sur la valorisation foncière, en prévoyant une opération d'urbanisme permettant de maîtriser la spéculation et de capter la plus-value pour l'affecter au projet de Serm, et sur le levier fiscal, plus particulièrement sur la taxe spéciale d'équipement. Ces deux leviers sont nécessaires.

Vous nous renvoyez, madame la rapporteure, à la bonne coopération entre les collectivités. Je connais plein d'exemples d'une telle coopération : je pense aux Serm de Strasbourg, de Bordeaux, de Lille… Vingt-neuf projets ont été labellisés, mais nous en sommes maintenant au stade des statuts, et même les collectivités qui se sont très bien entendues font face à un mur d'investissement, y compris s'agissant des espaces ferroviaires et des gares, qui ne relèvent pas du tout de la compétence des collectivités locales. Ainsi, ce n'est pas parce que les collectivités de la métropole lilloise s'entendent bien qu'elles auront les moyens de construire une gare à dimension européenne, dont le coût est estimé entre 4 et 6 milliards d'euros ! Ne résumons donc pas ce débat à une question de bonne entente entre les

collectivités ! Nous devons avoir une vision globale du rôle de chacun s'agissant des Serm, sachant que l'État peut aussi jouer un rôle en la matière.

La proposition d'une taxe spéciale d'équipement ne doit pas être écartée d'un revers de main. Le rapport demandé par M. Dufau est donc parfaitement pertinent.

M. Peio Dufau (SOC). Je conviens de la nécessité de trouver des synergies locales, mais que peuvent faire les collectivités si on ne leur donne pas les outils dont elles ont besoin, si on ne déplafonne pas le versement mobilité, et si on ne leur permet pas d'instaurer une taxe spéciale d'équipement ou une taxe additionnelle à la taxe de séjour applicable aux nuitées touristiques, alors que Paris bénéficie de cette possibilité ? Vous rechignez toujours à reconnaître les spécificités de la Corse, mais quand il s'agit d'appliquer à Paris une disposition qui ne peut pas l'être ailleurs, c'est à moi que cela pose un problème ! Si des territoires sont volontaires, donnons-leur la possibilité de déplafonner le versement mobilité ou de créer une taxe spécifique ! On sait que toutes les collectivités – départements, régions, syndicats de mobilité – sont à l'os : si on ne leur accorde pas de moyens de financement, il n'y aura donc pas de Serm.

J'entends bien qu'on ne peut pas prévoir de telles mesures dans ce projet de loi-cadre, et qu'il faut attendre un projet de loi de programmation… C'est pour cela que nous demandons des rapports ! Dans le cadre d'un projet de loi de programmation, nous nous heurterons au même obstacle, en raison du verrou de Bercy.

La situation est inacceptable. Nous savons tous de quoi sera fait l'avenir : les canicules que nous avons connues ces dernières semaines et celle qui s'annonce nous obligent à trouver des solutions immédiates. Alors que le secteur des transports est le premier émetteur de gaz à effet de serre, nous ne pouvons plus attendre deux, trois ou dix ans ; sinon, nous irons droit dans le mur. Nous avons la solution, mais on nous répond que Matignon, Bercy ou je ne sais qui n'est pas d'accord. Nous, législateurs, sommes pourtant les garants d'un avenir à construire. Nous demandons des rapports : cela me fatigue. Honnêtement, la conférence Ambition France transports n'a débouché sur rien, si ce n'est sur des propositions et des vœux pieux. Nous discutons aujourd'hui d'un projet de loi-cadre, mais nous n'avons toujours pas de loi de programmation. Nous savons tous ici que nous avons besoin de financements pour les mobilités : il va peut-être falloir prendre le taureau par les cornes et se mobiliser autrement.

M. Nicolas Tryzna (DR). Madame la rapporteure, j'ai bien entendu votre demande de retrait de nos amendements, au motif que la conférence de financement permettra de résoudre le problème. Je suis prêt à le faire, mais à condition que vous ne demandiez pas la suppression de l'article additionnel que nous venons d'adopter. Dans ce cas, il me semble assez évident que notre demande de rapport n'a plus lieu d'être.

Enfin, monsieur Dufau, je sais bien que Paris n'a pas bonne presse à l'Assemblée nationale, mais Paris n'est pas l'Île-de-France. Vous parlez en réalité des transports en Île-de-France, une région qui compte plus de 300 villes. Or je ne pense pas que vous aimeriez que l'on mélange vos villes les unes avec les autres…

M. Peio Dufau (SOC). Je suis d'accord ! Je retire ce que j'ai dit à ce sujet.

Les amendements sont ***retirés****.*

Article 12 : *Indexation des tarifs de transport public sur l'inflation sauf décision contraire de l'autorité organisatrice de la mobilité*

Amendements de suppression CD30 de M. Gérard Leseul, CD76 de Mme Constance de Pélichy, CD147 de M. Édouard Bénard, CD311 de M. Bérenger Cernon, CD489 de Mme Marie Pochon et CD542 de M. Pierre Meurin

M. Peio Dufau (SOC). Nous entendons bien que la demande d'indexation automatique des tarifs sur l'inflation provient des AOM et du ministère. Cela n'en pose pas moins un problème majeur, dans la mesure où cela dispensera les autorités organisatrices de délibérer elles-mêmes de l'augmentation des prix. Dans ma circonscription, le syndicat des mobilités Pays basque-Adour a prévu une évolution tarifaire pour les dix prochaines années, si je ne me trompe pas, car nous savons que nous aurons besoin de plus de moyens. Cela dit, je connais les arguments que nous opposera Mme la rapporteure, avec laquelle j'ai échangé, et je les comprends. Il n'y a pas de bonne solution. Je défends donc l'amendement de suppression de M. Leseul, mais j'attends d'entendre les positions des uns et des autres, et nous verrons bien quel sera notre vote – je m'en remets à la sagesse de notre commission… En revanche, nous tenons plus que tout à la désindexation pour les tarifs sociaux.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Nous demandons également la suppression de cet article, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'augmentation des coûts d'exploitation du transport n'est pas toujours à la hauteur de l'inflation générale, sur laquelle vous proposez cette indexation automatique. Deuxièmement, comme l'a dit M. Dufau, les trajectoires d'investissement et de renouvellement du matériel peuvent être anticipées dans la durée. Troisièmement, c'est une question de transparence vis-à-vis des usagers que d'assumer certaines hausses motivées par diverses raisons qui ne sont pas forcément directement liées à l'inflation. Enfin, quand tout augmente sauf les salaires, il faut pouvoir offrir à nos concitoyens des modes de déplacement qui restent accessibles, faute de quoi on observera un effet ciseaux sur le pouvoir d'achat qui ne pourra que s'aggraver.

Pourquoi ne pas réfléchir, en vue de la séance, à un autre dispositif, qui permettrait de faire évoluer plus facilement les prix des transports collectifs ? C'est ce que je proposerai dans un amendement de repli, car une indexation automatique sur l'inflation ne nous semble pas appropriée.

M. Édouard Bénard (GDR). Pour notre part, nous ne nous en remettons pas à la sagesse de la commission : nous demandons la suppression de l'article 12, parce que nous sommes partisans de la gratuité des transports urbains de voyageurs et refusons de toute évidence cette logique qui prévoit l'indexation automatique des tarifs des transports publics sur l'inflation. Le prix des transports collectifs relève d'un choix politique : il doit tenir compte de la qualité de l'offre, de la situation sociale des usagers, des besoins du territoire et des objectifs de report modal. Il ne peut pas devenir le résultat mécanique d'un indice.

Sous prétexte de donner de la visibilité financière aux autorités organisatrices, cet article garantit surtout une hausse annuelle des tarifs, sans garantir en retour ni amélioration de l'offre, ni augmentation des fréquences, ni investissements supplémentaires. Du reste, cette mesure pèsera d'abord sur ceux qui utilisent chaque jour les transports pour aller travailler, se soigner, étudier ou accéder aux services publics. Non seulement elle obérera leur pouvoir d'achat, mais elle est aussi incohérente avec nos objectifs écologiques – nous prétendons encourager le recours aux transports collectifs, mais nous inscrivons en même temps dans la loi le principe de leur renchérissement automatique !

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Après avoir passé toute la matinée à nous expliquer, à l'article 1er, qu'il ne fallait pas inscrire de montants dans ce texte, vous nous proposez un article entier consacré à l'indexation automatique des tarifs des transports sur l'inflation. C'est assez gonflé ! Vous faites ainsi un choix très clair : plutôt que de garantir un financement pérenne des transports publics, vous organisez dans la loi l'augmentation automatique de leur prix. Nous nous y opposons fortement.

Depuis des années, les salaires progressent moins vite que l'inflation. Le pouvoir d'achat recule, les dépenses contraintes explosent et, dans le même temps, on voudrait inscrire dans la loi le fait que les abonnements de train, de métro, de tramway ou de bus augmenteront automatiquement. C'est toujours la même logique : quand les coûts augmentent, on demande aux usagers de payer davantage, mais jamais à l'État d'assumer pleinement ses responsabilités dans le financement du service public.

Les transports publics ne sont pas un produit marchand, mais un droit : ils permettent d'aller travailler, de se former, de se soigner et de vivre, tout simplement. Chaque hausse de tarif éloigne un peu plus une partie de nos concitoyens des transports collectifs ; elle les enferme dans une dépendance à la voiture, alors même que le prix du carburant repart à la hausse.

On nous explique que cette indexation protégerait les autorités organisatrices de la mobilité. C'est faux : les AOM ont déjà la possibilité de faire évoluer leurs tarifs lorsqu'elles le jugent nécessaire.

Ce que vous créez aujourd'hui, c'est une norme politique, selon laquelle il serait naturel et inévitable que les usagers paient toujours plus. Nous refusons cette

logique : quand les salaires stagnent, quand les retraites sont sous pression, quand les dépenses du quotidien explosent, la réponse ne peut pas être une hausse automatique des tarifs des transports. Si l'on veut vraiment développer les transports publics, il faut les rendre plus accessibles, pas plus chers ; il faut trouver de nouvelles recettes, faire contribuer davantage celles et ceux qui ont les moyens, et renforcer le financement public plutôt que de faire une nouvelle fois les poches des usagers.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Dans l'absolu, l'article 12 n'apporte pas grand-chose, puisque chaque AOM est déjà libre de gérer ses tarifs comme elle l'entend. Je ne suis pas opposé par principe au fait que les tarifs puissent évoluer, mais cela doit se faire en fonction des projets et du budget de l'AOM. Pourquoi prévoir une indexation par défaut, tout en laissant aux autorités la possibilité de décider que les tarifs n'augmenteront pas, ou qu'ils augmenteront moins, voire plus ? Pourquoi ne pas prévoir plutôt une stabilité par défaut ? Encore une fois, cet article n'apporte pas grand-chose : je ne vois donc pas l'intérêt d'alourdir le projet de loi-cadre avec cette disposition.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'ai été surprise par le nombre d'amendements de suppression. Pour ma part, je suis favorable à l'article. Le ratio entre dépenses et recettes tarifaires s'est dégradé au fil des décennies. Alors que les recettes tarifaires couvraient 70 % des dépenses en 1975 et 52 % des dépenses en 1990, elles n'en couvraient plus que 28,7 % en 2022. Ainsi, alors que les coûts ont augmenté, les prix n'ont pas été ajustés – un tel choix semble parfois dû à un manque de courage des autorités organisatrices.

Par ailleurs, la conférence Ambition France transports a conclu qu'une évolution du tarif des trajets locaux, actuellement extrêmement bas, ne constituerait pas un frein à l'usage des transports en commun.

Nous ne proposons pas d'obliger les autorités organisatrices à augmenter la participation des usagers. Il s'agit simplement de fixer un mécanisme de hausse automatique, auquel il sera possible de déroger. Les autorités organisatrices qui feront ce choix pourront se saisir politiquement du mécanisme, pour vanter leur souci du pouvoir d'achat des usagers. Et quand elles viendront demander à l'État des financements, comme c'est le cas régulièrement, celui-ci pourra démontrer qu'elles pourraient s'appuyer sur des recettes tarifaires un peu plus en adéquation avec le coût du service fourni.

D'après le Gart (groupement des autorités responsables de transports), 34 milliards d'euros d'investissements seront nécessaires entre 2025 et 2035 pour les vingt-cinq plus grandes AOM locales. Examinons donc l'article, au lieu de le supprimer.

J'ajoute que la revalorisation automatique n'aura pas d'effet pour les autorités organisatrices qui ont fait le choix politique de la gratuité – zéro plus zéro, cela fait zéro.

J’entends toutefois les préoccupations légitimes pour le pouvoir d’achat des plus fragiles. J’émettrai donc un avis de sagesse sur l’amendement de M. Bonnet qui vise à protéger de tels publics des effets de la mesure.

Le mécanisme automatique prévu à cet article permettra des gains politiques aux autorités organisatrices qui afficheront leur choix de ne pas l’appliquer, tout en soulageant celles qui souhaitent remettre à niveau leurs recettes tarifaires mais ne veulent pas en porter la responsabilité politique.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Notre groupe votera contre la suppression de cet article. Les recettes tarifaires ne couvrent plus que 30 % du coût réel des billets ; ce ratio était de 70 % il y a cinquante ans.

En outre, l’AOM ne sera pas obligée d’appliquer cette indexation. Elle pourra même décider la gratuité, si elle le souhaite.

Outre l’amendement de M. Bonnet que vous avez évoqué, n’oublions pas que l’article 15 du texte, relatif aux mobilités solidaires, protégera les plus vulnérables, ceux qui peineront à assumer l’augmentation des tarifs. Pour les autres, pourquoi se priver de recettes qui permettraient de financer les Serm, entre autres investissements dans les transports collectifs, sachant que le salaire de nombreux usagers sera revalorisé en fonction de l’inflation ?

M. Vincent Thiébaut (HOR). Je voterai contre ces amendements de suppression. Le présent article permettra d’envoyer un signal, tout en laissant les autorités organisatrices de la mobilité en charge de la fixation des tarifs.

Si ce n’est pas l’usager qui paie pour les transports publics, c’est le contribuable – même celui qui n’utilise pas les transports publics. C’est une question de bon sens : il faut répartir le financement entre les deux, sachant que les entreprises contribuent au paiement des abonnements de travail aux transports publics, en plus de s’acquitter du versement mobilité.

En outre, le coût de l’automobile a augmenté – le coût pour un véhicule moyen se situait entre 9 000 et 10 000 euros il y a dix ans ; il est désormais d’environ 20 000 euros. Dans le même temps, le prix des tickets de transport public reste très inférieur au coût réel du voyage.

Pour favoriser les transports publics, il faudra davantage de trains et des trains plus réguliers, des Serm, et ainsi de suite. Le financement ne pourra reposer que sur le contribuable ; il me semble bon que l’usager participe.

Il revient aux autorités organisatrices de la mobilité de décider de cette politique. Qu’elles assument leur choix – certaines se plaignent de ne pas recevoir assez d’argent de l’État, mais c’est surtout qu’elles n’ont pas augmenté les tarifs pour des raisons électorales.

M. Pierrick Courbon (SOC). Excusez M. Dufau. S'il annonçait tout à l'heure qu'il s'en remettrait à la sagesse de la commission sur l'article, c'est parce qu'il était fatigué. La sagesse consiste à supprimer cet article.

Depuis plusieurs jours, on nous répète qu'il ne faut rien figer, que ce n'est pas dans ce texte qu'il faut traiter la question des ressources. Au final, le seul article où l'on nous explique qui paiera, c'est celui-ci : vous comptez faire les poches des usagers, qui seront traités comme des variables d'ajustement. Cela montre un problème de philosophie du texte.

En indexant automatiquement le tarif des transports sur l'inflation, on plombera encore plus le pouvoir d'achat des usagers, alors qu'ils sentent déjà précisément l'effet de l'inflation sur tous les prix du quotidien, et que certains doivent déjà arbitrer entre chauffer leur domicile, manger, et se déplacer. C'est un véritable problème.

L'augmentation mécanique des tarifs s'appliquera indépendamment de la situation sociale des usagers et de la qualité du service qui leur est rendu par le réseau de transport. Dans certaines zones, les réseaux de transports publics sont denses et les dessertes fréquentes. Dans d'autres, il faut attendre une heure et demie pour avoir un bus ; il n'y a parfois pas de bus du tout. Or, autant les usagers pourront comprendre qu'il faut payer cher pour bénéficier d'un service de qualité, autant ils ne comprendront pas de devoir payer plus cher pour un service qui ne s'améliore pas.

On souligne depuis plusieurs jours la nécessité de favoriser les reports modaux. Augmenter mécaniquement les tarifs n'est pas le meilleur moyen d'y arriver.

Madame la rapporteure, vous dites que les AOM pourront refuser l'augmentation des tarifs. Mais ce sera comme pour la taxe foncière : elles rejetteront la responsabilité sur l'État auprès de la population. J'attends de voir lesquelles prendront des délibérations contre les hausses. Au nom de la décentralisation, laissons aux AOM la responsabilité de décider ce qui est le mieux pour leur territoire.

Certaines préfèrent la gratuité – c'est un effort significatif pour les contribuables, car les services publics ont toujours un coût – ; d'autres choisiront d'augmenter les tarifs bien plus fortement que l'inflation, pour mener des investissements lourds. En tout cas, on ne peut défendre la liberté des collectivités locales, tout en leur imposant un mécanisme auquel elles ne pourront échapper que par une délibération.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). À entendre les opposants à ces amendements, on a l'impression que, actuellement, les collectivités sont interdites de répercuter l'inflation sur le tarif des transports publics. C'est faux. Simplement, nous refusons que l'indexation des tarifs sur l'inflation devienne automatique.

Et mon petit doigt me dit, madame la rapporteure, que vous ne seriez pas si favorable à une indexation automatique du versement mobilité sur l'inflation, ou à son déplafonnement car de telles mesures affecteraient les entreprises plutôt que les usagers.

Une fois de plus, plutôt que de mettre à contribution les premiers bénéficiaires des transports publics – les entreprises, dont les salariés utilisent les transports pour se rendre à leur travail et créer des richesses –, vous faites peser la charge sur les usagers, alors qu'on sait pertinemment que les salaires n'augmentent pas aussi vite que l'inflation.

Vous dites que l'indexation des tarifs ne sera pas obligatoire, mais vous savez comment cela va se passer. Les collectivités prétendront être impuissantes et rejetteront la responsabilité de l'indexation sur l'État.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Je ne suis pas du tout opposée à une augmentation de la contribution des usagers aux transports publics, mais j'ai du mal à comprendre la logique de cet article.

Il y a d'abord un problème de transparence : le signal envoyé aux usagers n'est pas du tout le même, selon que la hausse des tarifs est décidée dans une délibération publique de la collectivité, ou qu'elle est automatique.

Par ailleurs, parmi les tarifs dont la fixation relève des collectivités territoriales, je n'en connais pas qui soient automatiquement indexés sur l'inflation, sans faire l'objet d'une délibération annuelle. Nous sommes nombreux ici à avoir exercé des responsabilités dans des collectivités territoriales. En général, c'est lors des conseils de décembre que la décision est prise d'augmenter ou non le tarif des différents services rendus à l'usager. Pourquoi les transports publics échapperaient-ils à cette logique ?

Enfin, pourquoi l'indexation prévue ne porte-t-elle pas sur un indicateur plus spécifique que l'inflation générale ? Dans le secteur du bâtiment, par exemple, on utilise un index dédié, qui reflète mieux l'augmentation des coûts du secteur, car il ne prend pas en compte l'augmentation du prix des aliments, entre autres. Il faudrait un index spécifique pour les transports.

M. Nicolas Tryzna (DR). Notre groupe s'opposera à la suppression de l'article. Tout d'abord, je regrette d'informer certains ici que la gratuité des transports n'existe pas. Quand un transport est gratuit, c'est que les contribuables paient.

En outre, les transports nécessitent des investissements lourds ; beaucoup d'autorités doivent donc trouver des recettes.

Il n'y a pas d'argent magique. Depuis quarante ans, quand il n'y a pas assez d'argent pour les collectivités, tout le monde demande à l'État de payer. Or la

situation budgétaire actuelle de l'État montre que cette réponse nous mène dans le mur. Je suis donc surpris de l'entendre.

Quand la présidente de la région Île-de-France est contrainte d'augmenter les tarifs, on entend systématiquement les mêmes polémiques, les mêmes dénonciations, sur les mêmes bancs. La vérité est que les collectivités n'ont pas trop le choix.

Enfin, n'oubliez pas que les employeurs prennent déjà en charge entre 50 % et 75 % du coût des abonnements de leurs salariés.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'indexation s'appliquera annuellement au tarif en vigueur, tel que fixé par les autorités organisatrices en fonction du niveau du service. Les tarifs ne seront donc pas démultipliés.

Madame de Pélichy, si nous avons choisi l'inflation comme indice, c'est parce que c'est plus facile. Il serait compliqué d'en créer un autre. En outre, nous examinerons des mécanismes afin de prendre en compte l'impact de la mesure sur les plus vulnérables.

Monsieur Cernon, vous nous accusez de ne pas parler du versement mobilité. Très bien. Si vous supprimez cet article, je demanderai le rejet de l'ensemble des amendements relatifs au versement mobilité.

En 2019, les entreprises assumaient 46 % des coûts du transport collectif ; la part assumée par les usagers est bien inférieure. Est-ce à eux de payer, ou aux contribuables, sachant que, dans les territoires ruraux, ceux-ci doivent payer leur voiture, sans bénéficier des avantages du versement mobilité et du service public de transports en commun ?

En outre, même avec une augmentation des tarifs, le report modal vers les transports en commun restera plus intéressant que la voiture. Un rééquilibrage du ratio de couverture des dépenses par les recettes tarifaires est nécessaire.

Le mécanisme ne sera pas obligatoire, mais automatique. Les autorités organisatrices pourront l'annuler pendant une année, ou tout au long d'un mandat et s'en prévaloir devant les électeurs, pendant les campagnes électorales. Certains amendements permettront en outre de moduler le mécanisme.

Examinons l'article ; nous pourrons ensuite traiter en toute sérénité du versement mobilité.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

En conséquence, l'article 12 est ***supprimé*** *et les autres amendements portant sur l'article* ***tombent****.*

Après l'article 12

Amendement CD505 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Madame la rapporteure, vous dites que nous avons besoin d'argent. Nous avons la solution : le versement mobilité, soit la principale ressource dédiée au financement des transports publics. Avec un montant de près de 4,8 milliards d'euros par an, il permet de financer les réseaux de bus, de tramway, de métro, mais aussi des mobilités du quotidien, dans de nombreux territoires. Son instauration reste facultative ; elle est soumise au bon vouloir des politiques.

Cette situation crée une rupture d'égalité. Depuis l'adoption de la loi d'orientation des mobilités, de nombreuses communautés de communes sont devenues des autorités organisatrices de la mobilité – c'est-à-dire qu'on leur demande d'organiser les déplacements de leurs habitants. Or certaines d'entre elles ne disposent toujours pas de cette ressource essentielle. Ce n'est pas cohérent.

Rappelons également que les entreprises sont les premières bénéficiaires d'un réseau de transports publics performant. Le versement mobilité n'est pas une contribution sans contrepartie ; il finance un service dont les employeurs tirent directement profit. Des transports fiables permettent aux salariés d'arriver à l'heure, élargissent les bassins de recrutement, réduisent les difficultés de mobilité et participent à l'attractivité économique des territoires. C'est un investissement dans le fonctionnement même de notre économie.

Notre amendement vise donc à faire du versement mobilité la règle, et non plus l'exception, tout en prévoyant une clause de bon sens : cette obligation ne s'appliquerait que « lorsque les autorités organisatrices de la mobilité disposent des capacités suffisantes pour la mise en œuvre de ce dispositif ». Ce dispositif correspond à une demande de plusieurs des personnes auditionnées – au contraire de l'indexation des tarifs sur l'inflation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends l'objectif de sécuriser le financement des transports du quotidien et de réduire les disparités entre les territoires. Néanmoins, en donnant un caractère obligatoire à un outil facultatif, on porterait une atteinte importante au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Les situations locales sont très hétérogènes, notamment en matière de besoins de mobilité, de maturité du réseau ou encore de capacités d'ingénierie. Certaines autorités organisatrices choisissent de ne pas prélever le versement mobilité, pour ne pas faire peser de charge sur les entreprises ; d'autres choisissent des taux inférieurs au plafond.

Il importe de laisser aux collectivités la possibilité d'adapter leurs outils de financement aux réalités locales. En général, quand elles décident d'une

augmentation du taux, elles doivent justifier d'une amélioration du service proposé auprès des entreprises. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendements CD168 et CD157 de Mme Constance de Pélichy (discussion commune)

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Les communautés de communes qui ont pris la compétence d'AOM ne peuvent lever le versement mobilité que si elles créent une ligne de transport collectif régulier.

Or certaines collectivités rurales peu denses et parfois peu étendues ont pris la compétence d'AOM, alors que leur plan de mobilité simplifié démontre qu'il ne serait pas cohérent de créer une ligne de transport régulier, et qu'il vaudrait mieux s'orienter vers des transports à la demande ou de l'autopartage, par exemple. Ces communes ne peuvent mettre en œuvre les investissements nécessaires à leur plan de mobilité simplifié, parce qu'elles ne peuvent pas lever le versement mobilité.

Mes amendements visent à permettre aux collectivités qui mettent en place un service de transport à la demande – et même un service d'autopartage pour le CD168 – de lever le versement mobilité. Sans une telle mesure, les collectivités qui ont besoin de ce financement seront obligées de créer des lignes de transport régulier fictives, qui ne fonctionnent qu'une demi-heure par jour, sur deux kilomètres – j'en connais, dans ma circonscription. Il est malsain de pousser des collectivités à tricher ainsi, alors qu'elles sont responsables devant leurs habitants.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends l'intention. La question du financement des mobilités du quotidien est centrale, comme l'ont montré les auditions.

Pour autant, je ne suis pas favorable à une évolution du versement mobilité dans ce projet de loi-cadre. D'abord, il s'agit de dispositions de nature fiscale, or de telles questions doivent être traitées dans le cadre des lois de finances, pour être appréciées de manière globale, en cohérence avec l'ensemble des prélèvements obligatoires et des équilibres budgétaires. Le souci de distinguer ce qui relève de la gouvernance des mobilités et ce qui relève de leur financement est largement partagé, y compris au Sénat.

En outre, certains outils de création récente ne sont pas encore pleinement mobilisés – je pense notamment au versement mobilité régional, qui vise à donner des marges de manœuvre aux régions. Seules six régions lèvent cet impôt. Il vaut mieux s'interroger sur l'usage des dispositifs existants avant de les élargir ou d'en créer de nouveaux.

Je n'ignore pas les besoins importants exprimés par les AOM et les tensions financières auxquelles elles font face – nous les avons d'ailleurs évoqués à propos des ajustements tarifaires. Le texte apporte une réponse sur le plan financier, avec

les facilités d'emprunt prévues à l'article 11, qui permettront de sécuriser et de mutualiser les conditions de financement des investissements lourds ; le mécanisme prévu à l'article 12 aurait également permis d'apporter une réponse. Avis défavorable.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Je comprends vos arguments. Toutefois, cela fait deux ans que je cherche un vecteur législatif pour permettre à ces communautés de communes de prélever le versement mobilité, afin de développer leur plan de mobilité. Puisque les deux derniers budgets ont été adoptés à la suite d'un 49.3, je n'ai pas pu le faire dans le cadre des discussions budgétaires.

Quant au versement mobilité régional, il ne permet pas à ces collectivités de développer la politique de transport qui leur correspond, après qu'elles ont pris en 2019 la compétence d'AOM.

C'est un trou dans la raquette. Je sais que vous en êtes consciente, que le ministre des transports l'est aussi et que le blocage vient de Bercy. Je n'en comprends pas les raisons : il s'agit de permettre à des communautés de communes de lever une taxe. Sans cela, elles seront obligées de créer un dispositif coûteux et inutile – une ligne de transport collectif fictive. Personne ne peut s'en satisfaire, politiquement ou intellectuellement.

Successivement, la commission ***rejette*** *l'amendement CD168 et* ***adopte*** *l'amendement CD157.*

Amendements identiques CD146 de M. Peio Dufau et CD315 de M. Nicolas Bonnet

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement vise à créer un versement mobilité à taux réduit – 0,3 % de la masse salariale – pour financer la création par certaines AOM de petits services de transport, tels que le transport à la demande, le covoiturage, l'autopartage ou la location de vélo. Rappelons que le taux du versement mobilité classique est de 2 % de la masse salariale.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cet amendement a été travaillé avec le Gart. Certaines communautés locales n'ont pas mis en place de lignes de transport en commun fixes, mais ont besoin du versement mobilité pour amorcer le développement d'alternatives à la voiture individuelle.

Le taux proposé est réduit, puisqu'il est plafonné à 0,3 % de la masse salariale – actuellement, le taux pour le versement mobilité est de 2 % dans la plupart des métropoles ; il est même de 3,2 % en Île-de-France. Il ne s'agit évidemment pas de créer un prélèvement obligatoire, mais d'ouvrir une nouvelle possibilité, dont les collectivités pourront s'emparer en responsabilité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement CD157 que nous venons d'adopter satisfait votre demande pour toutes les AOM – vos amendements

ne concernent que les communautés de communes. En outre, contrairement aux vôtres, l'amendement CD157 ne fixe pas de plafond.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Certaines communautés de communes ont décidé de ne pas s'emparer de la compétence d'AOM. C'est donc la région qui exerce cette compétence pour elles, mais parfois, la région ne fait pas grand-chose.

Ainsi, il faut explicitement inscrire dans la loi que les communautés de communes – qui n'ont pas forcément la compétence d'AOM – peuvent lever un petit versement mobilité, pour financer des mobilités alternatives à la voiture individuelle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dès lors que ces communautés de communes ont délégué leur compétence d'autorité organisatrice des mobilités, il serait baroque de leur permettre de lever une taxe pour organiser les mobilités. Vous allez un peu loin… Le millefeuille administratif deviendrait incompréhensible.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je souscris entièrement au propos de la rapporteure.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Les collectivités qui ont délégué la compétence à la région se retrouvent le bec dans l'eau, quand la région ne fait rien.

Les communautés de communes concernées sont petites et rurales – les plus grandes ont des lignes de transport en commun fixes. En général, elles ont délégué la compétence parce qu'elles ne se sentaient pas capables de créer des lignes fixes. Elles attendaient que la région le fasse et elles sont coincées quand ce n'est pas le cas.

Si ces communautés de communes s'emparent du versement mobilité réduit que nous proposons, elles en assumeront la responsabilité. Elles devront rendre des comptes aux entreprises locales. Elles ne s'amuseront pas à lever ce prélèvement sans créer de service. Le principe de la décentralisation est de permettre aux collectivités locales d'agir, sans les y obliger.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Mais même si les communautés de communes que vous visez pouvaient lever cette taxe, cela ne leur permettrait pas de créer des services, puisqu'elles ont délégué la compétence.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Si, elles pourront mettre en place des systèmes d'autopartage ou de covoiturage, par exemple.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Je viens en renfort de la rapporteure. Notre pays crève de la multiplication d'exceptions à la décentralisation. Quand tout le monde fait tout, cela finit par coûter beaucoup plus cher et les politiques ne sont pas forcément bien organisées.

Il faut que la collectivité qui dispose d'une compétence soit clairement responsable devant ses électeurs et ses partenaires.

Dans le secteur de la santé, s'il y a du bazar, c'est parce que tout le monde fait tout. Tenons-nous en à une répartition claire des compétences, même si je comprends que certaines communautés de communes sont en conflit avec leur région concernant le transport.

En 2019, quand les communautés de communes ont dû choisir entre prendre la compétence d'AOM ou la déléguer, elles ont pris des risques. À l'époque, en tant qu'élus locaux, nous ne savions pas du tout dans quoi chacune de ces deux options allait nous faire basculer. Au final, dans certaines régions, on ne trouve pas deux communautés de communes voisines qui ont fait le même choix. Cela fait selon moi partie des ratés de la loi d'orientation des mobilités.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dès lors qu'une collectivité se dessaisit d'une mission ou d'une responsabilité, elle signe un accord avec la collectivité délégataire. Cette convention a un volet financier et une dimension politique, comme je l'ai constaté en Auvergne-Rhône-Alpes. Chaque collectivité doit tenir ses engagements.

En outre, si vous autorisez les communautés de communes qui se sont dessaisies de la compétence d'AOM à prélever le versement mobilité, certaines entreprises pourraient être doublement taxées, pour un service qui ne sera pas forcément amélioré. Compétence et outils financiers doivent aller de pair.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Dans la vraie vie, ça ne marche pas comme ça. Les régions créent des lignes de bus, de train, mais ne s'occupent pas du type de dispositifs que nous visons avec ces amendements, notamment les transports à la demande.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Si !

M. Nicolas Bonnet (EcoS). En tout cas, les régions ne s'y intéressent pas suffisamment. En outre, quand les petites communautés de communes et les régions négocient, elles ne sont pas à égalité.

Enfin, pour les communautés de communes auxquelles je pense, la région ne prélève pas de versement mobilité ; il n'y aurait donc pas de double taxation. Et la communauté de communes doit pouvoir juger par elle-même si les entreprises implantées sur son territoire sont trop taxées, au vu du service rendu.

L'amendement CD146 est ***retiré****.*

La commission ***rejette*** *l'amendement CD315.*

6. Réunion du jeudi 2 juillet 2026

Après l'article 12

Amendement CD424 de M. Sylvain Carrière, amendements identiques CD318 de M. Sylvain Carrière et CD416 de M. Nicolas Bonnet, amendements CD32 de M. Fabrice Roussel et CD151 de M. Peio Dufau (discussion commune)

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Afin de soutenir le développement de mobilités durables accessibles à tous, l'amendement CD424 vise à doubler les plafonds du versement mobilité. L'amendement de repli CD318, propose d'augmenter significativement les capacités de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le versement mobilité constitue la principale source de financement des transports publics locaux. Dans certaines métropoles, il représente près de la moitié du budget des transports. Le besoin de financement est immense : les travaux de planification des mobilités nécessitent plusieurs milliards d'euros supplémentaires par an, or les budgets adoptés ces dernières années réduisent les capacités d'autofinancement des collectivités. L'augmentation des plafonds du versement mobilité est une solution alternative à la hausse des prix proposée par le gouvernement, que nous avons rejetée hier soir.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Chaque AOM est libre de choisir le montant du versement mobilité prélevé pour financer ses transports en commun et les alternatives durables à la voiture individuelle, dans le respect du plafond. Or celui-ci atteint 3,2 % en Île-de-France, contre seulement 2 % dans les autres territoires, qui connaissent pourtant eux aussi de plus en plus de difficultés pour financer les mobilités.

Dans un souci d'équité, l'amendement CD416 propose d'augmenter le plafond applicable hors Île-de-France de 0,6 %, soit la moitié de la différence entre le plafond en l'Île-de-France et celui dans les autres territoires.

M. Gérard Leseul (SOC). Les amendements CD32 et CD151 visent à augmenter l'ensemble des plafonds du versement mobilité, respectivement de 0,5 % et 0,15 %.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le financement des mobilités du quotidien est une question centrale, que nous avons largement abordée lors des auditions.

Je considère que la loi-cadre doit fixer des principes et orientations, sans entrer dans le détail des outils fiscaux, qui relèvent des lois de finances et des lois de programmation. Le versement mobilité est un levier de financement important, mais les évolutions que vous proposez doivent être appréciées dans un cadre

budgétaire global, prenant en compte l'équilibre d'ensemble entre le financement des AOM et l'effet pour les entreprises.

L'adoption d'un de ces amendements faisant tomber les autres, je vous propose de débattre globalement, sans entrer dans le détail de chacun, afin de déterminer quel amendement vous semble le plus approprié.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement CD416 est de loin le meilleur – non pas parce que je l'ai cosigné, mais parce qu'il est soutenu par France Urbaine. Si cette association, qui regroupe de nombreuses agglomérations et métropoles de notre pays – si ce n'est toutes –, estime que c'est ce dont les collectivités locales ont besoin pour aller plus loin, c'est le meilleur compromis.

Vous nous renvoyez aux discussions budgétaires, mais depuis deux ans, le gouvernement fait ce qu'il veut en passant par le 49.3. Il pourrait retenir certaines des propositions discutées dans l'hémicycle, mais il ne le fait pas. Si nous attendons les discussions budgétaires, je ne sais pas ce qu'il adviendra du versement mobilité.

Le renforcement de l'offre est très attendu, mais ce sera difficile sans augmenter les recettes. Grâce à la suppression de l'article 12, la tarification reste aux mains des collectivités, mais le versement mobilité, lui, est plafonné par l'État. Dans un souci d'équité, il est donc logique de relever le plafond en vigueur dans les territoires pour se rapprocher de celui applicable à l'Île-de-France.

M. Gérard Leseul (SOC). La préférence de mon groupe va à l'amendement CD32 – un relèvement du plafond d'un demi-point.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Pour les raisons que j'ai expliquées, je suis défavorable à une évolution du plafond.

La commission ***rejette*** *successivement l'amendement CD424 et les amendements CD318 et CD416.*

Elle ***adopte*** *l'amendement CD32.*

En conséquence, l'amendement CD151 ***tombe****.*

Amendement CD31 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement tend à permettre aux AOM qui ont instauré la gratuité des transports collectifs de majorer le taux du versement mobilité de 0,3 point.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends la logique, mais je suis défavorable à cet amendement. Introduire un mécanisme incitatif créerait une inégalité entre les AOM et pourrait encourager certaines collectivités à instaurer la gratuité des transports non en raison de leur stratégie de mobilité, mais pour bénéficier d'une ressource fiscale supplémentaire.

En outre, la gratuité ne fait pas consensus. Les auditions ont montré que ses effets sur la fréquentation, l'équité et le financement restent très variables selon les territoires.

Enfin, je souhaite que les AOM restent libres de leur politique tarifaire. Votre proposition risquerait par un effet de bord d'en inciter certaines à rendre les transports gratuits, ce qui reviendrait à orienter directement des choix locaux grâce à un levier fiscal national.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD152 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement tend à permettre aux AOM souhaitant développer un Serm, un service express régional métropolitain, de majorer le taux du versement mobilité de 0,15 point.

Je comprends la logique qui vous a conduit à demander le retrait de l'amendement précédent, mais celui-ci est important pour dynamiser la construction des Serm.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je suis évidemment favorable à ce que nous avancions au sujet des Serm. Nous avons adopté hier le principe d'une conférence de financement. Cela pourrait donner l'impression que nous cherchons à retarder la recherche de financements concrets, mais votre proposition reviendrait à privilégier les AOM ayant prévu de créer des Serm, et serait donc source d'iniquité avec celles qui ne font pas partie d'une agglomération et n'auraient pas vocation à développer un Serm, au risque de les encourager à se faire labelliser pour bénéficier de l'avantage fiscal associé. Ce serait contre-productif.

Les projets de Serm sont déjà plus nombreux que prévu, certains couvrant tout un département, voire toute une région, alors que l'objectif est de créer des pôles multimodaux dans les territoires à moindre densité, afin de proposer un service public très ciblé.

M. Gérard Leseul (SOC). Le risque que vous pointez me semble faible. Toutes les intercommunalités qui souhaitent développer un Serm le font pour leurs concitoyens, non pour lever une redevance.

La conférence de financement sur les Serm aurait dû avoir lieu au plus tard en juillet 2024, elle a finalement été noyée dans Ambition France transports. Soit, cela nous a permis d'évoquer plus globalement les mobilités. Mais nous n'allons pas repousser indéfiniment la recherche de moyens spécifiques. Par cet amendement, je vous en propose un.

M. Peio Dufau (SOC). Je souscris à l'avis de M. Leseul : c'est à l'État d'arbitrer et de refuser un projet de Serm s'il considère que celui-ci ne répond pas

aux critères. Nous savons bien qu'un Serm couvrant toute une région n'est pas cohérent. Il faut savoir résister aux pressions de certains territoires.

L'augmentation du versement mobilité en région parisienne n'est pas artificielle, elle est cohérente avec l'offre de transport du bassin d'emploi. Nous avons malheureusement besoin d'une manne financière.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Effectivement, il ne faut pas voir cette disposition comme un encouragement à développer un Serm alors qu'il n'était pas envisagé, mais comme un moyen d'accompagner les AOM engagées dans cette démarche. Celles-ci ne le réalisent d'ailleurs pas seules, mais au moins avec la région, et les projets sont validés à différents niveaux : s'ils ne visent qu'à bénéficier d'une rehausse du plafond du versement mobilité, cela se verra et ils ne seront pas validés.

Dans l'absolu, nous avons tout intérêt à avoir un maximum de Serm.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD454 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). En 2019, afin de lutter contre la fraude et de garantir le paiement du versement mobilité, la ministre des transports avait annoncé la transmission mensuelle des données afférentes aux autorités organisatrices de la mobilité à titre expérimental. Alors que nous sommes en mal de financement, lutter contre la fraude relève du bon sens. D'où cet amendement, qui nous a été suggéré par le groupement des autorités responsables de transport (Gart).

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il faut améliorer les échanges de données entre les organismes de recouvrement du versement mobilité et les autorités organisatrices de la mobilité, mais le dispositif technique proposé présentant un caractère fiscal, je préfère, pour les raisons déjà expliquées, qu'il ne soit pas inscrit dans la loi-cadre. Avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendements CD170 et CD173 de M. Peio Dufau (discussion commune)

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement CD170 tend à permettre aux autorités organisatrices de la mobilité d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe de séjour, plafonnée à 20 %, dont le produit serait fléché vers les mobilités. L'amendement de repli CD173 fixe un taux de 10 %.

Cette taxe, qui existe déjà à Paris, doit pouvoir être également instaurée dans les territoires, notamment ceux contraints d'adapter leur offre de transport à un afflux touristique majeur. Dans certaines communes de mon territoire, la population triple durant l'été, et nous n'avons pas les moyens de faire face à cette augmentation ponctuelle.

C’est une mesure de bon sens : elle ne touche pas les entreprises et reste transparente pour les touristes, puisque la taxe de séjour est d’environ 2 euros par nuitée, mais elle rapporterait une manne financière intéressante pour adapter les transports en commun des territoires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. C’est un outil intéressant pour répondre au besoin de diversification des financements des AOM. C’était d’ailleurs l’une des recommandations de la mission d’information du Sénat sur les modes de financement des AOM.

Un tel dispositif existe déjà en Île-de-France depuis la loi de finances pour 2024 – comme quoi il est possible de faire adopter une mesure dans le débat budgétaire ! De fait, il me semble préférable que cette mesure soit discutée dans le cadre du projet de loi de finances. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Peio Dufau (SOC). Le problème, c’est que les derniers PLF ont tous été adoptés par 49.3, et qu’aucune des mesures que nous avions adoptées au cours du débat budgétaire n’y a été intégrée. Adopter un de ces amendements enverrait un signal.

*La commission **rejette** l’amendement CD170.*

*Elle **adopte** l’amendement CD173.*

Amendement CD255 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement, qui nous vient de Bretagne, tend à permettre aux régions d’instaurer une taxe additionnelle à la taxe de séjour, plafonnée à 200 %.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Même avis que précédemment, pour les mêmes raisons.

*L’amendement est **retiré**.*

Amendement CD165 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Régions de France nous a alertés sur l’usage de la notion d’« aire urbaine d’au moins 50 000 habitants », peu lisible et obsolète, qui entraîne des effets de bord. Cet amendement sémantique tend à la remplacer par les termes « autorité organisatrice de la mobilité ».

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je partage pleinement l’objectif de simplification. Malheureusement, l’amendement CD79, qui proposait une rédaction plus complète et juridiquement sécurisée, n’a pas été défendu.

Le vôtre supprime par erreur la seconde phrase du premier alinéa de l’article L. 5722-7 du code des transports, pourtant indispensable au fonctionnement du dispositif. En outre, il ne prévoit ni les coordinations nécessaires

avec le reste du code, ni les dispositions transitoires indispensables pour une entrée en vigueur en 2028.

Je vous invite à le retirer et à le retravailler d'ici à la séance publique pour le faire converger avec la proposition faite à l'amendement CD79. J'émettrai alors un avis favorable.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD94 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement demande un rapport sur la taxe spéciale d'équipement (TSE), mais puisque nous avons adopté plusieurs mesures sur le sujet, je le retire.

L'amendement est ***retiré****.*

Article 13 : *Modification de la composition du comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité et clarification de la gouvernance et de l'information financière*

Amendement CD444 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement vise à assurer une composition des comités des partenaires représentative de celles et ceux qui utilisent et font fonctionner les transports au quotidien.

Aux termes du code des transports, au moins 50 % des sièges y sont réservés aux représentants des organisations professionnelles d'employeurs. Cette répartition n'est plus adaptée. Les politiques de mobilité ne concernent pas uniquement les entreprises, mais aussi les salariés, les usagers du quotidien, les habitants et les associations qui relaient leurs attentes.

Nous ne remettons pas en cause la place des employeurs, qui conserveraient une représentation importante, à hauteur de 30 % des sièges. En revanche, nous proposons de reconnaître pleinement le rôle des organisations syndicales de salariés, qui disposeraient également de 30 % des sièges, afin de rétablir un véritable équilibre dans le dialogue.

Nous proposons également de renforcer la place des associations, qui disposent d'une expertise concernant l'usage des réseaux de transport, et d'introduire des habitants tirés au sort – une innovation démocratique qui permettrait d'associer directement les citoyens aux décisions qui structurent leur quotidien et leurs déplacements.

Enfin, nous laissons une marge de souplesse aux autorités organisatrices de la mobilité, qui conservent la possibilité de répartir librement les sièges restants en fonction des réalités locales.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les entreprises financent à 46 % le versement mobilité, il est donc normal qu'elles soient représentées, tout comme les employés. Il est dans leur intérêt que l'argent versé permette de répondre aux besoins de leurs salariés.

Réduire ainsi la représentation des employeurs est d'autant moins correct que nous venons d'ouvrir la possibilité d'augmenter le plafond du versement mobilité. Il est raisonnable de maintenir leur représentation au sein des comités des partenaires. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD662 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD59 de Mme Constance de Pélichy

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Le vélo présente un potentiel pour couvrir le premier et le dernier kilomètre, et constitue à ce titre un élément essentiel de l'intermodalité. Cet amendement prévoit qu'un représentant des associations d'usagers du vélo siège dans les comités des partenaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le problème, c'est qu'ils n'ont pas forcément un représentant dans chaque territoire. Votre proposition pourrait donc les mettre en difficulté. Mais certains membres des comités des partenaires peuvent être sensibilisés au sujet, et pourraient y faire passer leur message.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Cette rédaction n'est pas parfaite, mais nous devons nous assurer que la dimension cycliste est prise en compte chaque fois que possible, d'autant que tous les élus locaux ne sont pas nécessairement bienveillants à l'égard du vélo. Il y a un chemin à trouver. Je maintiens mon amendement, et je chercherai une nouvelle rédaction pour la séance.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il est effectivement intéressant que les cyclistes soient représentés. Sagesse.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je soutiendrai cet amendement. Il arrive que certains élus de bonne volonté fassent des erreurs en créant des aménagements, faute d'avoir consulté les associations locales. C'est un peu dommage, d'autant qu'il s'agit d'argent public.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD543 de M. Pierre Meurin

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement est inopérant. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *les amendements rédactionnels CD663 et CD665 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD49 de M. Alexandre Dufosset.*

Amendements identiques CD182 de Mme Sandrine Le Feur, CD509 de Mme Anne Stambach-Terrenoir et CD155 de M. Gérard Leseul

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'article 13 impose aux AOM un rapport annuel sur les moyens dévolus à leur compétence mobilité, qui est transmis au comité des partenaires.

Ce rapport gagnerait à dépasser la simple présentation des recettes et des dépenses pour éclairer la performance de la dépense publique. Les auditions ont d'ailleurs pointé la multiplication de rapports dépourvus d'indicateurs partagés en matière d'efficience économique et de report modal généré, ce qui prive les AOM comme les comités des partenaires des éléments nécessaires pour mesurer l'effet réel des investissements.

Afin d'arbitrer en faveur des modes les plus performants en y associant employeurs, usagers et habitants, cet amendement vise donc à compléter le rapport avec de tels indicateurs, dont le détail sera fixé par décret.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Considérons qu'il ne s'agit pas de demander un nouveau rapport, mais seulement d'y ajouter des indicateurs permettant de sortir d'une logique purement comptable. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD667 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Elle ***adopte*** *l'article 13* ***modifié****.*

Article 14 : *Conventions entre autorités organisatrices de la mobilité et États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD371 de Mme Manon Bouquin.*

Elle ***adopte*** *l'article 14* ***non modifié****.*

Article 14 *bis* : *Conventions de coopération entre autorités organisatrices de la mobilité pour l'organisation commune des services de mobilité*

Amendement CD468 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Actuellement, quand les responsables d'une AOM locale frontalière veulent coopérer avec leurs homologues étrangers pour des questions d'intérêt local, ils doivent passer par le sommet de la hiérarchie, afin d'obtenir une délégation de compétence de la région. Cela pose problème à la frontière avec la Suisse, mais aussi à la frontière franco-espagnole au Pays basque.

Notre amendement vise donc à réécrire l'article, pour créer un droit direct à la coopération entre AOM locales, de part et d'autre de la frontière. Nous gagnerons en flexibilité et en efficacité pour les usagers des transports en commun.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je suis attachée au rôle de chef de file des mobilités accordé à la région, tel qu'il résulte de la loi d'orientation des mobilités. En effet, il est essentiel de préserver la cohérence de l'organisation des services à l'échelle régionale.

Toutefois, je sais d'expérience que les conseils régionaux sont parfois étrangers aux considérations transfrontalières. Les auditions ont montré les besoins de coopération entre AOM limitrophes pour les mobilités du quotidien. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

M. Peio Dufau (SOC). Il ne s'agit pas de court-circuiter qui que ce soit. Simplement, nous avons besoin d'un travail de proximité. Au Pays basque, nous rencontrons un problème transfrontalier et, malgré la volonté de la région, nous peinons à le traiter de manière efficace. Il est urgent de gagner en efficacité ; les zones frontalières sont souvent oubliées.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

En conséquence, les amendements CD544 et CD545 de M. Pierre Meurin, CD668 de Mme Olga Givernet et CD546 de M. Pierre Meurin ***tombent****.*

Après l'article 14 *bis*

Amendements identiques CD308 de M. Sylvain Carrière et CD502 de Mme Marie Pochon

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Le système de transports français repose largement sur la voiture individuelle. Certains essaient de présenter la voiture comme un moyen d'émancipation, la liberté ultime. Pourtant, elle exclut de nombreuses catégories de la population : les mineurs, les personnes sans permis, celles en situation de handicap et de nombreuses personnes âgées. L'absence de solution alternative, notamment dans les territoires ruraux, les rend dépendants et les exclut de la vie sociale. Même pour ceux qui possèdent une voiture individuelle,

celle-ci représente une charge majeure, encore alourdie par les crises pétrolières de plus en plus fréquentes.

Il est crucial de proposer un système alternatif de mobilité du quotidien accessible à toutes et à tous, partout sur le territoire. Pour cela, nous avons besoin de planification. Or l'éclatement des compétences entre les différents niveaux de collectivités rend impossible toute approche systémique.

Le présent amendement, travaillé avec le *think tank* Forum vies mobiles, prévoit un rapport gouvernemental sur la possibilité d'expérimenter ce système de mobilités alternatives et sur les modalités de sa mise en œuvre. De nombreuses collectivités sont déjà volontaires ; offrons-leur l'occasion de développer des mobilités durables et accessibles.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Oui, il faut remédier à la dépendance à la voiture individuelle dans certains territoires car elle exclut certains de la mobilité, et étudier les solutions de mobilité alternative, notamment dans les territoires ruraux, qu'il est plus compliqué de mailler avec des transports en commun. Le rapport demandé permettrait de prendre des décisions structurantes.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le rapport que vous demandez serait orienté sur une seule solution. Or selon moi, dans la ruralité, il faudra combiner l'ensemble des mobilités, dont la voiture, et la décarbonation devra passer par l'électrification de la voiture. D'ailleurs, certains ne se sentent pas dépendants à la voiture.

En outre, nous disposons déjà de données, notamment dans les travaux du Sénat. N'ajoutons pas un rapport. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Avec un tel rapport, il ne s'agit pas de s'opposer à l'achat de voitures électriques.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que quelqu'un prétend ne pas être dépendant qu'il ne l'est pas. Pensons à tous ceux qui déclarent ne pas être dépendants au tabac ou à l'alcool… Notre société est fortement dépendante au pétrole et à la liberté que procure la voiture individuelle, si bien qu'elle oublie les impacts environnementaux de la voiture, mais aussi son caractère excluant – certains n'ont pas les moyens d'en acheter, ou alors doivent limiter son utilisation à cause du coût de l'essence.

Notre propos est de compléter l'offre, afin que tout le monde puisse se déplacer, avec l'impact le plus faible possible sur l'environnement – je pense notamment aux émissions de carbone.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Dans ce débat, il faut faire attention : la voiture et la route doivent aussi être intégrées dans les solutions de mobilité décarbonée, avec les transports en commun. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *les amendements*.

Article 15 : *Compétence des autorités organisatrices de la mobilité dans la planification et la création des gares routières*

Amendement CD547 de M. Pierre Meurin

M. Sébastien Humbert (RN). Le 4° de l'article L. 1214-2 du code des transports dispose que le plan de mobilité vise à assurer « la diminution du trafic automobile ». Cet objectif a peu de sens à l'heure où le transport routier représente plus de 80 % des transports de personnes et de marchandises. Arrêtons de taper systématiquement sur les automobilistes.

Si la voiture est le mode de transport privilégié dans la ruralité, c'est parce que les transports en commun n'y sont pas suffisamment développés – et ce n'est pas demain que cela changera. Ma circonscription compte 270 communes, qui ne seront jamais toutes reliées par les transports en commun.

En outre, les transports en commun ne sont pas forcément adaptés au mode de vie des habitants, qui dépendent fortement de la voiture. Sortons donc de l'idéologie anti-automobile.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Les plans de mobilité, qui ont été instaurés par la loi d'orientation des mobilités, visent à permettre une stratégie nationale cohérente de décarbonation des transports.

Ce n'est pas parce que la majorité des déplacements passent par la route qu'il faut renoncer à l'objectif d'électrification et favoriser le report modal. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD548 de M. Pierre Meurin.*

Amendements identiques CD446 de Mme Catherine Hervieu et CD562 de Mme Anne Stambach-Terrenoir, amendement CD266 de M. Gérard Leseul (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'amendement CD562 vise à compléter les plans de mobilité, afin qu'ils prennent en compte les services de location de vélos mis à disposition des usagers par les autorités organisatrices de la mobilité. Certes, l'article 15 prévoit déjà d'intégrer un volet relatif aux capacités d'accueil des transports collectifs. Toutefois, cette avancée reste incomplète si l'on ne considère pas l'ensemble de la chaîne des déplacements.

Le vélo n'est plus un mode de transport marginal, il est devenu un maillon essentiel de l'intermodalité. Pour beaucoup de nos concitoyens, il permet d'effectuer le premier ou le dernier kilomètre entre leur domicile et une gare, un arrêt de bus ou de tramway. Il contribue ainsi directement à renforcer l'attractivité des transports publics.

Pourtant, ces services de location ne sont pas suffisamment intégrés dans la planification des mobilités. Les inclure dans les plans de mobilité permettra aux autorités organisatrices d'anticiper les besoins en stations, en flottes de vélos, en infrastructures et en articulation avec les réseaux de transports collectifs.

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD266 procède des mêmes intentions. Toutefois, sa rédaction diffère : il tend à ajouter une phrase à la fin de l'alinéa 5, plutôt que de modifier la première phrase de cet alinéa.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article L. 1214-2 du code des transports prévoit déjà que les plans de mobilité doivent intégrer les « mobilités actives », donc le vélo. Toutefois, il ne mentionne pas les « services de location de vélo », qui n'étaient sans doute pas aussi développés lorsque l'article a été rédigé. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission, sachant que la rédaction des amendements identiques me semble la meilleure.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Oui, les plans de mobilité doivent mentionner l'offre de location de vélos, que l'on trouve désormais dans la majorité des grandes villes, car elle complète l'offre de mobilité. On voit bien le rôle qu'elle joue dans l'intermodalité – ces services permettent notamment de rejoindre un arrêt de bus ou une gare routière.

M. Gérard Leseul (SOC). Je note une légère préférence de Mme la rapporteure pour les amendements identiques, dont l'un a été cosigné par Mme la présidente ; j'appelle donc à les voter.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. En effet, leur rédaction est plus adaptée.

La commission ***adopte*** *les amendements identiques CD446 et CD562.*

En conséquence, l'amendement CD266 ***tombe****.*

Amendement CD439 de Mme Catherine Hervieu

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Afin de favoriser l'intermodalité, le plan de mobilité doit également inclure une étude des « itinéraires cyclables sécurisés présents dans un périmètre de trois à cinq kilomètres à proximité d'une gare routière ».

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprenais bien la nécessité d'inscrire les services de location de vélos dans le texte, au vu de leur développement, mais la nécessité de cette précision m'échappe. Le plan de mobilité couvre déjà la question du vélo. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Si la Fédération française des usagers de la bicyclette et le Réseau vélo et marche – qui fédère un très grand nombre de collectivités locales – ont travaillé avec nous sur cet amendement, c'est parce qu'il est nécessaire, pour favoriser la desserte des gares routières par le vélo.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Pour ma part, même si je suis cosignataire de l'amendement, j'ai été convaincue par la rapporteure et ne le voterai donc pas.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels CD669, CD670, CD679, CD671 et CD672 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD549 de M. Pierre Meurin.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD673, CD674 et CD675 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD550 de M. Pierre Meurin.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels CD676 et CD677 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement CD551 de M. Pierre Meurin.*

*La commission **adopte** l'article 15 **modifié**.*

Après l'article 15

Amendements identiques CD33 de M. Gérard Leseul et CD492 de Mme Marie Pochon

M. Gérard Leseul (SOC). Nous proposons que dans les territoires non couverts par une offre de transport collectif régulière, les autorités organisatrices de la mobilité intègrent une solution d'autopartage dans leurs plans de mobilité simplifiés. Il faut développer ces solutions, qui sont souvent adoptées à l'initiative des citoyens ou des collectivités locales.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'autopartage permet à plusieurs usagers de partager des véhicules, soit après être entrés en lien direct, soit après avoir réservé la voiture auprès d'un prestataire. Ce système a pour première vertu de réduire grandement les émissions de carbone liées à la production de voitures – avec l'autopartage, il n'est plus nécessaire à chacun d'avoir une voiture, et l'usage des voitures existantes est maximisé. C'est en outre un outil indispensable d'accès à l'automobile pour ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter une voiture, notamment grâce aux tarifications solidaires.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le 7° de l'article L. 1214-2 du code des transports prévoit déjà que les plans de mobilité doivent valoriser l'autopartage, notamment dans le cadre de la politique du stationnement. Cette référence est plus

structurante et contraignante que celle que vous proposez. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission ***adopte*** *les amendements*.

Amendement CD36 de M. Gérard Leseul, amendements CD257 et CD179 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune)

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD36 vise à instaurer une date butoir pour l'instauration d'un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire (Pams), le 31 décembre 2028. C'est très bien de prévoir des plans, mais encore faut-il qu'ils soient adoptés dans des délais raisonnables.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'amendement CD257, cosigné par des membres du groupe Ensemble pour la République, vise également à fixer une date butoir pour l'adoption d'un Pams. En retenant le 31 décembre 2028, nous laisserons le temps nécessaire à la concertation, tout en convertissant une faculté restée théorique en obligation.

Quant à l'amendement CD179, il est de repli.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je vous rejoins, il est nécessaire de fixer une date butoir. Vous proposez la même ; je donnerai un avis favorable à l'amendement CD257, dont la rédaction me paraît meilleure. Demande de retrait pour les autres.

M. Gérard Leseul (SOC). Je retire le CD36. Ces amendements ont été travaillés avec la Filière française de la mobilité inclusive, solidaire et durable. J'en profite pour remercier cette structure de défendre d'une même voix l'ensemble des actions menées par les opérateurs, car il est parfois difficile à ces derniers de faire entendre leur voix.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'ai aussi été alertée sur le fait que, même si ces plans sont théoriquement obligatoires, les acteurs ne se saisissent pas du dispositif. Une date butoir permettra de les y inciter.

L'amendement CD36 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement CD257.*

En conséquence, l'amendement CD179 ***tombe***.

Amendements identiques CD35 de M. Gérard Leseul et CD494 de Mme Marie Pochon, amendement CD177 de Mme Sandrine Le Feur (discussion commune)

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD35 vise à associer les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) – dont les associations pour la mobilité solidaire – à l'élaboration et à la mise en œuvre des Pams.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement identique CD494 a été travaillé avec la Filière française de la mobilité inclusive, solidaire et durable. Les structures de l'économie sociale et solidaire s'impliquent auprès de personnes en situation de vulnérabilité économique et sociale ou en situation de handicap, qui ont des problématiques communes d'accès à la mobilité. Il est essentiel de les associer à l'élaboration des plans d'action communs en matière de mobilité solidaire.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. L'amendement CD177 a également été travaillé avec la Filière française de la mobilité inclusive, solidaire et durable. Il importe de signaler aux autorités organisatrices que les acteurs de l'ESS sont des partenaires à part entière.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article L. 1215-3 du code des transports prévoit déjà que les « organismes publics et privés intervenant dans l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi que des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite » doivent être associés au Pams. Vos amendements étant satisfaits, je vous demande de les retirer, quand bien même je soutiens les acteurs de l'ESS. Je les engage d'ailleurs à revendiquer leur place et leurs droits.

*La commission **adopte** les amendements identiques.*

*En conséquence, l'amendement CD177 **tombe**.*

Amendement CD712 de Mme Sandrine Le Feur

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Des millions de nos concitoyens sont privés de mobilité, parce qu'ils n'ont pas de véhicule, qu'ils n'ont pas les moyens de l'utiliser, qu'ils maîtrisent mal les outils numériques ou parce qu'ils vivent dans une zone où l'offre de transports est rare. Pour eux, l'enjeu, ce n'est pas la grande vitesse, ce sont les trajets du quotidien vers l'emploi, le soin, ou le service public.

La loi d'orientation des mobilités avait fixé l'ambition d'une mobilité solidaire, mais sans en définir le contenu. Résultat : la mise en œuvre de cette ambition est lente et les moyens qui y sont consacrés sont dispersés. Plutôt que de prétendre trancher sur ce que devraient être les politiques publiques en la matière, je demande ici un rapport évaluant les conditions de déploiement d'une politique de mobilité solidaire, et déterminant les modalités d'accompagnement les plus efficaces et les incidences pour les collectivités appelées à les déployer.

Je sais bien, madame la rapporteure, ce que vous pensez des demandes de rapport. Il s'agit en réalité d'un amendement d'appel travaillé avec la Filière française de la mobilité inclusive, solidaire et durable, que je défends pour interpeller le gouvernement.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Au nom de ma doctrine sur les demandes de rapport, demande de retrait, même si la mobilité solidaire doit être au cœur des discussions.

L'amendement est ***retiré****.*

Chapitre IV
Améliorer la sécurité des voyageurs

Article 16 : *Obligation de dépistage de l'usage de stupéfiants des conducteurs de transport public routier de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD700 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendements CD638 de M. Gérard Leseul et CD469 de M. Pierre Meurin (discussion commune)

M. Gérard Leseul (SOC). L'article 16 impose des tests de dépistage de la consommation de produits stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes. L'amendement CD638, qui a été travaillé avec la CFDT, prévoit de rendre obligatoire l'organisation d'une campagne de sensibilisation et de prévention des risques liés aux stupéfiants, avant la réalisation de tels tests.

L'amendement prévoit en outre que les résultats de ces tests devront être soumis à une obligation de confidentialité et de secret ; que les conséquences d'un résultat positif devront être inscrites dans le règlement de l'entreprise ; que le salarié pourra solliciter l'accompagnement d'un représentant du personnel, ou à défaut, d'un salarié de son choix, afin de vérifier la régularité de la procédure ; qu'en cas de résultat positif, le salarié pourra solliciter un second test de dépistage, qui sera à la charge de l'employeur, sauf en cas de confirmation du premier résultat.

Nous renforcerons ainsi la lutte contre la consommation de stupéfiants, tout en préservant les droits des salariés et en garantissant l'impartialité de la procédure.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Même si je partage le souci du respect de la dignité du salarié, je suis défavorable à l'amendement CD638 pour trois raisons.

Premièrement, la confidentialité du dépistage et de son résultat est déjà garantie par le droit du travail, par le secret qui s'attache aux données de santé et par l'encadrement de la médecine de travail.

Deuxièmement, l'article 16 du texte prévoit déjà qu'un décret sera pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) pour définir les modalités concrètes de la réalisation du test ; de fait, ces questions relèvent du niveau réglementaire.

Troisièmement, les conséquences disciplinaires d'un test positif ne doivent pas être inscrites dans le règlement de l'entreprise mais doivent relever du droit commun du travail. Elles doivent être fixées à travers le dialogue social, plutôt que d'être ainsi préfigurées dans la loi.

Avis défavorable également sur l'amendement CD469.

M. Gérard Leseul (SOC). Je maintiens mon amendement. J'entends bien que certaines dispositions sont superfétatoires, mais il est utile de rassurer l'ensemble des salariés.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements*.

Amendements identiques CD191 de M. Gérard Leseul et CD383 de M. Nicolas Bonnet

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement de repli vise à imposer à l'employeur, avant la première campagne de tests de dépistage, la mise en œuvre d'un « plan d'action associant sensibilisation et prévention sur les risques d'usage des substances ou plantes classées comme stupéfiants ».

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Avant d'adopter une approche répressive, il convient que les salariés concernés soient bien informés des impacts de la consommation de stupéfiants sur la conduite.

Mme Olga Givernet, rapporteure. N'oublions pas la sécurité des voyageurs. Ces plans de prévention retarderaient le déclenchement des dépistages. En outre, la prévention des conduites addictives relève déjà des obligations générales de l'employeur en matière de santé et de sécurité du travail. Avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'ampleur du « plan d'action » demandé pourra laisser place à l'interprétation. Un simple document adressé aux salariés, dont l'élaboration ne demanderait pas des semaines, pourrait suffire.

Vous dites que les employeurs sont obligés de mener des actions de prévention des conduites addictives. Mais si ces obligations étaient bien appliquées, pourquoi en vient-on à voter un tel article ? Les mentionner ici ne peut être qu'utile.

M. Gérard Leseul (SOC). Pour répondre à la question de l'urgence, l'alinéa 5 dispose : « Ce test est réalisé au moins une fois par an à compter de la date d'embauche du salarié ». Cela laisse tout loisir de faire les campagnes de prévention avant le premier test.

Mme Olga Givernet, rapporteure. De telles campagnes de prévention sont prévues dans le code des transports. Certes, le test est réalisé une fois par an, mais « à une date non fixe et inconnue du conducteur ». Le test doit pouvoir être réalisé en cas de suspicion, et non en lien avec un plan de prévention qui, au surplus, suit un calendrier régulier.

La commission ***adopte*** *les amendements*.

Amendement CD301 de Mme Julie Lechanteux

M. Sébastien Humbert (RN). Il vise à renforcer la fréquence des tests de dépistage de substances ou plantes classées comme stupéfiants pour les conducteurs affectés au transport scolaire ou périscolaire, en la portant à un minimum de deux contrôles par an, réalisés à des dates non fixes et inconnues des conducteurs, selon les mêmes modalités que celles prévues pour tous les conducteurs concernés. Cette évolution vise à garantir un niveau d'exigence renforcé et dissuasif, propre à sécuriser davantage les trajets quotidiens des enfants et à prévenir toute prise de risque liée à l'usage de substances stupéfiantes dans l'exercice des fonctions.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'article 16 fixe une fréquence minimale du test, réalisé au moins une fois par an. Rien n'empêche l'employeur d'en réaliser plus. Rien ne justifie de doubler la fréquence du test, notamment pour une catégorie particulière.

Le transport scolaire, comme l'ensemble du transport, est à risque si un conducteur est sous l'emprise de stupéfiants. Une telle asymétrie est difficile à justifier. Nous devons nous assurer que tous les voyageurs sont acheminés en sécurité. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement*.

Suivant l'avis de la rapporteure, elle ***rejette*** *l'amendement CD303 de Mme Julie Lechanteux*.

Amendement CD251 de M. Matthieu Marchio

M. Sébastien Humbert (RN). Il vise à donner une base législative à la mise en œuvre de dispositifs de prévention et de contrôle de l'usage de substances stupéfiantes applicables aux agents exerçant des fonctions de sécurité ferroviaire, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, après consultation des organisations représentatives des personnels et de la médecine du travail.

Il ne crée aucune différence de traitement entre les entreprises du secteur ferroviaire. Il tend au contraire à garantir un niveau homogène d'exigence en matière de sécurité, dans l'intérêt des voyageurs, des personnels et de l'ensemble des usagers du réseau ferré.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement excède l'objet de l'article 16, dont la genèse et le champ sont strictement routiers. L'article procède directement du plan Joana. Le dispositif vise spécifiquement les conducteurs de transports publics routiers de personnes.

En ce qui concerne le secteur ferroviaire, il dispose de son propre cadre de sécurité, spécifique et plus exigeant. Les agents exerçant des tâches essentielles de sécurité sont soumis à un régime d'aptitude médicale et de contrôle propre, encadré

par voie réglementaire et supervisé par l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). Superposer à ce cadre dédié une obligation générale issue d'un article conçu pour le transport routier nuirait à la lisibilité du droit. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD386 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'obligation d'équiper les véhicules d'un dispositif destiné à empêcher le démarrage si le conducteur est sous l'emprise de stupéfiants ne s'applique qu'aux véhicules neufs. Compte tenu de l'enjeu de sécurité pour tous les publics, au premier rang desquels les enfants, il convient de ne pas attendre le renouvellement des flottes de véhicules, qui prendra une bonne dizaine d'années. Pour ce faire, nous proposons, à l'alinéa 9, de supprimer le mot « neufs ».

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le dispositif antidémarrage antistupéfiants n'existe pas encore : il doit être développé et homologué. On ne peut imposer l'équipement d'un parc entier avec un appareil qui n'est pas encore disponible.

C'est précisément pourquoi l'entrée en vigueur est différée à 2029. Ce délai permet d'intégrer une technologie mature pour ensuite étendre l'obligation à tout le parc, lorsque l'appareil pourra être installé sur les véhicules en circulation. À l'heure actuelle, seuls les véhicules neufs disposent des prédispositions techniques. Un règlement européen impose, pour les véhicules neufs mis en circulation depuis juillet 2024, un pré-équipement permettant d'installer un stupotest antidémarrage.

Cela correspond au déploiement normal d'une nouvelle technologie. Je tiens à ce que le législateur soit conscient de ce qu'est la mise en œuvre concrète du déploiement de nouveaux dispositifs. Avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je ne sais pas comment on peut imposer un dispositif s'il n'est ni mature ni homologué. Quoi qu'il en soit, nous devons avoir l'ambition d'en équiper tous les véhicules, sans attendre le renouvellement naturel de la flotte, quitte à modifier les dates d'application d'ici à l'examen du texte en séance publique. C'est un enjeu de sécurité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Du point de vue de la prise en compte réelle des besoins, tout le monde est d'accord : ce dispositif devrait faire disparaître la conduite sous l'emprise de stupéfiants. Mais l'imposer à tous les véhicules, neufs ou non, n'est pas applicable. Le politique s'en trouverait, une fois encore, considéré comme étant dans l'incapacité de faire appliquer ses lois.

Laissons le temps de la mise en œuvre, sur la base des consultations réalisées, à ce dispositif. Cela va dans le bon sens. Nous nous assurerons ensuite de son adaptation, voire du rétrofit des véhicules, lequel est plus ou moins complexe selon les dispositifs. L'objectif est bien, à terme, d'en équiper toutes les flottes.

M. Peio Dufau (SOC). Les dispositifs dont nous parlons figurent dans le plan Joana. Certains outils n'existent pas encore ou sont insuffisamment développés. Toutefois, nous avons déposé des amendements relatifs à l'évacuation des véhicules, visant à les équiper d'un outil issu d'une innovation française, quasi unique au monde. Ils ont été jugés irrecevables, ce qui est d'autant plus dommageable que, au Sénat, qui les a jugés recevables, ils n'ont pas été défendus lors de l'examen du texte, et que le ministère y est favorable. J'espère que nous pourrons avancer sur ce point lors de l'examen du texte en séance publique.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Ces amendements ont été jugés irrecevables faute de lien avec l'objet de l'article 16. Il arrive que le Sénat et l'Assemblée aient des interprétations divergentes. Pour ma part, j'essaie, avec les services de la commission, d'être aussi juste que possible.

M. Peio Dufau (SOC). Je persiste à considérer que l'évacuation des véhicules ressortit à la sécurité routière, comme celle des trains de la sécurité ferroviaire. Chaque accident nous fait prendre la mesure du problème.

C'est aussi un sujet de sécurité tout court. Les marteaux mis à disposition sont utilisés pour casser autre chose que des vitres. La solution automatique que nous proposons, issue de l'innovation française, permet, à moindre coût, d'équiper des véhicules pour assurer la sécurité. Certes, rien ne permet de penser que nous équiperons tous les véhicules du jour au lendemain, mais il me semble indispensable de préparer le terrain.

J'espère que, en séance publique, notre assemblée fera preuve de sagesse et les intégrera dans le texte. J'ai confiance, car il s'agit de sécurité routière, laquelle ne se réduit pas à l'accident mais inclut le post-accident.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD703 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD564 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'article 16 prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de prévention. Nous proposons de préciser qu'elle est préalable et systématique, afin que tous les véhicules concernés soient équipés, sans exception, et qu'on ne fasse pas passer le coût financier avant le coût humain.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement vise à insérer, à l'alinéa 9, les mots « et systématique » après le mot « préalable » s'agissant de l'usage du dispositif antidémarrage. Cet ajout est redondant. Le dispositif conditionne le démarrage du véhicule à un test préalable et s'applique donc à chaque démarrage. Les modalités techniques de fonctionnement du dispositif relèvent du décret d'homologation et de l'avis de la Cnil, non de la loi. Avis défavorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD704 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Elle ***adopte*** *l'article 16* ***modifié****.*

Après l'article 16

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD356.*

Amendement CD699 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Par cet amendement, je propose de rendre enfin effective l'attestation d'honorabilité des conducteurs de transport collectif routier au contact de publics vulnérables. Le contrôle des antécédents existe depuis la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports, mais demeure inabouti : le décret d'application n'est pas paru ; le champ est trop étroit, limité au contact habituel et subordonné à une saisine de la collectivité.

Je propose trois corrections : étendre le contrôle au contact permanent comme occasionnel, car un contact ponctuel n'expose pas nos enfants et nos personnes vulnérables à un risque moindre ; aligner le dispositif sur le modèle éprouvé du médico-social, reposant sur un système d'information existant, ce qui permettra une mise en œuvre rapide ; remplacer le contrôle annuel par un contrôle à intervalles réguliers, car c'est une garantie essentielle de protection.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET

Article 17 : *Harmonisation des frais de manutention portuaires*

Amendements identiques CD701 de Mme Olga Givernet et CD196 de M. Fabrice Roussel

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il s'agit de faire en sorte que les organisations professionnelles négocient chaque accord de place et plan de développement du transport fluvial en coordination avec l'autorité portuaire et non sous son égide. La nuance est essentielle.

L'autorité portuaire doit rester un régulateur neutre et un arbitre impartial, garant de l'égalité de traitement, de la transparence et du respect des règles de concurrence. Elle n'a pas à jouer un rôle actif dans la formation des compromis économiques entre opérateurs. Elle fournit le cadre stratégique ainsi que les données techniques et rappelle les contraintes d'aménagement, sans s'immiscer dans les

négociations. C'est une demande unanime de la filière et un gage de sécurité juridique auquel je crois savoir que vous êtes nombreux à vous associer.

La commission ***adopte*** *les amendements*.

Amendements identiques CD702 de Mme Olga Givernet et CD199 de M. Fabrice Roussel

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il s'agit de supprimer, pour les accords de place et les plans de développement du transport fluvial, la référence au plan stratégique des ports. Faire reposer le plan de développement du transport fluvial sur les plans stratégiques des ports subordonne la négociation locale à un document distinct et la rigidifie inutilement.

Cette suppression rend le dispositif plus simple et plus souple, sans en modifier l'objet ni la portée, et fait consensus au sein de la filière.

M. Gérard Leseul (SOC). Cette suppression vise à sécuriser le rôle des autorités portuaires dans les négociations des accords de place et des plans de développement du transport fluvial.

La commission ***adopte*** *les amendements*.

Amendement CD200 de M. Fabrice Roussel

M. Gérard Leseul (SOC). Il vise à supprimer l'alinéa 13. Il est le fruit d'une concertation étroite avec les acteurs de la filière portuaire et vise un double objectif : rendre les dispositions nouvelles pleinement opérantes et les sécuriser sur le plan juridique. Il s'agit de gagner en réactivité.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État qui devait préciser les conditions de conclusion ainsi que le contenu des plans et des accords. Or le dispositif repose précisément sur des accords négociés localement, place portuaire par place portuaire.

Un décret national supplémentaire l'alourdirait et en retarderait la mise en œuvre. Sa suppression rend les dispositions pleinement opérantes plus rapidement. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement*.

Amendement CD203 de M. Fabrice Roussel

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement de précision rédactionnelle vise à sécuriser le rôle des autorités portuaires dans le cadre des négociations des accords de place.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Il n'est pas simplement rédactionnel : il prévoit deux ajustements au mécanisme d'extension obligatoire des accords.

D'une part, il en fait une faculté. Les plans et accords « peuvent être » rendus obligatoires – en lieu et place de « sont » – pour tenir compte de la diversité des situations portuaires. D'autre part, il confie cette extension à un arrêté du préfet de région, en lieu et place d'un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et de la mer. Il rend plus flexible et plus simple encore le dispositif. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 17* ***modifié****.*

Article 18 : *Mise en place d'une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre*

Amendements CD497 de Mme Marie Pochon et CD38 de M. Gérard Leseul, amendements identiques CD82 de M. Gérard Leseul et CD570 de M. Jean-Marie Fiévet (discussion commune)

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement CD497 vise à mieux prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre des camions roulant au diesel en renforçant la trajectoire de décarbonation proposée dans le présent article.

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD38 vise à étendre le périmètre d'application de l'article 18 aux opérateurs de transport de marchandises pour compte propre ayant pour origine le territoire métropolitain.

L'amendement CD82 vise à élargir le périmètre de l'obligation de recours aux véhicules à émission nulle aux activités de transport de marchandises pour compte propre.

Mme Marie-Philippe Lubet (EPR). L'amendement CD570 a pour objet d'élargir le périmètre de l'obligation de recours aux véhicules à émission nulle aux activités de transport de marchandises pour compte propre. Cette extension répond directement aux conclusions de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds, qui recommandait d'engager l'ensemble des acteurs de la filière logistique, sans exclure les flottes privées.

En restreignant ce dispositif aux seuls donneurs d'ordre du transport public agissant pour le compte d'autrui, la rédaction actuelle crée une distorsion de concurrence entre les entreprises qui externalisent leur logistique et celles qui la gèrent en interne. De plus, une telle rédaction supprime un levier de décarbonation majeur, le compte propre représentant une part prépondérante des flottes de véhicules utilitaires légers et lourds en France.

Pour garantir la faisabilité opérationnelle de cette mesure sans créer de charges administratives, l'amendement adapte l'indicateur pour le compte propre en s'appuyant sur un critère simple et vérifiable : la part de la facturation énergétique – carburant ou électricité – dédiée aux véhicules à émission nulle au sein de l'entreprise.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je comprends que l'on souhaite étendre l'obligation de recours aux véhicules à émission nulle au transport de marchandises pour compte propre, c'est-à-dire aux entreprises qui acheminent leurs propres marchandises avec leur propre flotte. Le problème de ces amendements est que toute la mécanique de l'article 18 repose sur la facturation.

L'obligation se mesure en part de la facturation des prestations de transport réalisées avec des véhicules à émission nulle, rapportée à la facturation totale. Or le transport pour compte propre ne donne lieu, par définition, à aucune facturation entre un donneur d'ordre et un transporteur, puisque tout est internalisé. Il n'existe donc pas de base de facturation sur laquelle calculer la part exigée.

Pour remédier à cette difficulté, les auteurs des amendements substituent à la facturation une mesure en kilomètres ou en tonnage, ce qui revient à partir d'un second système de mesure et de déclaration, bien plus lourd et bien moins vérifiable que le premier. Nous adopterions une obligation impossible à calculer et à contrôler.

Les opérateurs en compte propre sont propriétaires de leur flotte. Ils sont d'ores et déjà directement exposés aux normes européennes, notamment en matière d'émissions de CO_2, pesant sur les constructeurs, et à la trajectoire d'électrification du parc retenue par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui prévoit que la moitié des poids lourds neufs doivent être à émission nulle dès 2030.

L'ajout de l'obligation proposée, s'agissant de secteurs d'activité – distribution locale, bâtiment et travaux publics, agroalimentaire – où la disponibilité des véhicules à émission nulle est très inégale, soulève un réel enjeu de proportionnalité. À une extension active selon un critère défini de manière un peu aléatoire, je préfère une expertise dédiée de la question du transport de marchandises pour compte propre.

Nous aurons le temps de travailler de manière plus attentive sur ce point d'ici l'examen du texte en séance publique. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Je retire l'amendement CD38. Les amendements identiques CD82 et CD570 sont issus de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds, que j'ai menée avec M. Jean-Marie Fiévet. En son absence, il est délicat de retirer son amendement, quand bien même je retirerais le mien.

Toutefois, j'ai pris note de la proposition de Mme la rapporteure. Je pense moi aussi qu'il faut travailler davantage sur la prise en compte du transport des marchandises pour compte propre dans l'article 18, dont la rédaction, sur ce point, n'est peut-être pas la meilleure.

L'amendement CD38 est ***retiré****.*

La commission ***rejette*** *l'amendement CD497.*

*Elle **adopte** les amendements CD82 et CD570.*

Amendement CD705 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. En première lecture, le Sénat a élargi l'obligation de recours aux véhicules à émission nulle à l'ensemble des véhicules utilitaires, légers comme lourds. Je propose de la recentrer sur les seuls véhicules lourds, qui constituent l'objet utile de l'article et son seul véritable apport.

Le poids lourd est l'angle mort que cet article vise à combler. Il concentre les émissions du transport routier de marchandises – de l'ordre de 28 mégatonnes de CO_2 pour les seuls poids lourds diesel en 2023. Par ailleurs, c'est dans ce domaine que la décarbonation est la plus difficile et la moins engagée. La SNBC ne vise que 10 % du parc de poids lourds électrifiés en 2030 ; la dynamique est bien plus avancée s'agissant du véhicule léger.

Surtout, il n'existe aucun mécanisme mobilisant la demande – les donneurs d'ordre – pour entraîner le renouvellement des poids lourds. C'est précisément le vide que cet article vise à combler.

Enfin, les véhicules utilitaires légers disposent d'un dispositif dédié. La taxe annuelle incitative au verdissement des flottes, qui a fait l'objet d'un travail de nos collègues Gérard Leseul et Jean-Marie Fiévet et qui a été créée par la loi de finances pour 2025, a pris le relais de l'obligation de verdissement des flottes de véhicules légers prévue par la loi d'orientation des mobilités. Elle pénalise fiscalement les flottes qui n'intègrent pas une part croissante de véhicules à faibles émissions, dont des véhicules utilitaires légers.

Je vous invite à adopter cet amendement, qui rend le dispositif plus lisible et plus efficace. Il vise les poids lourds tout en s'assurant que les véhicules utilitaires légers sont pris en compte par les autres dispositions législatives que nous avons adoptées.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD495 de Mme Marie Pochon, amendements identiques CD81 de M. Gérard Leseul et CD259 de M. Jean-Marie Fiévet (discussion commune)

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement CD495 vise à rétablir la trajectoire de décarbonation des poids lourds fixée dans le projet de loi initial et décalée d'un an par le Sénat. Nous ne pouvons pas nous permettre de repousser d'un an la réalisation de nos ambitions en matière de décarbonation des poids lourds, qui représentent une part importante des émissions de gaz à effet de serre.

L'amendement ne vise qu'à ramener le projet de loi à sa version initiale, celle du gouvernement, travaillée par le ministère, donc réaliste. Il s'agit d'avancer d'un an les dates de début et de fin figurant à l'alinéa 2.

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD81 vise, dans le même esprit, à accélérer la trajectoire de décarbonation des prestations de transport routier de marchandises, en fixant l'échéance finale à 2035 au lieu de 2036.

Mme Olga Givernet, rapporteure. S'agissant de la fixation du point de départ à 2026, il me semble plus réaliste de viser 2027, soit 1 % en 2027 et 30 % en 2035. Je soutiens les amendements identiques CD81 et CD259.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). La référence à l'année 2026 peut être supprimée par sous-amendement. En revanche, les amendements CD81 et CD259 conservent l'échéance de 2036, soit dans dix ans. Agir fortement auparavant est un enjeu. Repousser *ad vitam æternam* les transitions dont nous avons besoin, c'est renoncer à atténuer le changement climatique et s'exposer à des canicules toujours plus fortes, telles celle que nous avons vécue ces derniers jours. J'invite donc la commission, renonçant à la date de 2026, à rétablir la rédaction initiale du texte, dont le calendrier court de 2027 à 2035.

M. Gérard Leseul (SOC). Tel est précisément l'objet des amendements identiques CD81 et CD259. Votre préoccupation est satisfaite.

La commission ***rejette*** *l'amendement CD495.*

Elle ***adopte*** *les amendements identiques CD81 et CD259.*

Amendements identiques CD83 de M. Gérard Leseul et CD260 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). L'article 18 introduit une trajectoire vertueuse et progressive pour les donneurs d'ordre privés. Notre amendement vise à éviter d'inscrire dans le texte une disposition aussi paradoxale qu'injustifiée, qui ne concernerait pas la commande publique, que nous souhaitons inscrire à l'article.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ces amendements empruntent la voie de la commande publique pour faire entrer la sphère publique dans le dispositif. L'exemplarité publique est un objectif légitime, ancré dans notre droit. Nous faisons porter l'obligation sur les plus gros. Le secteur public doit être à la hauteur. Il est attendu de l'État et des acheteurs publics qu'ils montrent l'exemple en matière de verdissement des flottes.

Toutefois, les modalités de son application à la sphère publique doivent être sécurisées et ses conséquences anticipées. Même sur la voie de la commande publique, plusieurs points devront être précisés avant l'examen du texte en séance publique. Sagesse.

M. Gérard Leseul (SOC). Je vous remercie de vous en remettre à la sagesse de la commission. Le verdissement des flottes contraint les entreprises ; il nous a semblé illogique qu'elle ne contraigne pas aussi les établissements publics et les collectivités locales. La vertu doit être aussi partagée que possible. En dépit

des corrections rédactionnelles dont cet amendement pourrait faire l'objet, il convient de l'adopter.

La commission ***adopte*** *les amendements*.

Amendement CD382 de M. Loïc Prud'homme

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). L'article 18 concerne les voies de décarbonation du fret à un horizon raisonnable : il prévoit de sanctuariser le recours à des modes de transport décarbonés, par poids lourds à hydrogène ou électriques, pour une part des commandes passées par les donneurs d'ordre.

Cet amendement utile et pertinent offre un atout pour se doter des moyens nécessaires à la décarbonation du transport de marchandises à l'horizon 2036. Il tend en effet à activer un autre levier du même ordre, en sanctuarisant le recours au fret ferroviaire par les donneurs d'ordre, pour atteindre un objectif louable : 60 % de fret de transport de marchandises décarbonés dans dix ans. Il n'y a donc aucune raison de le rejeter.

Mme Olga Givernet, rapporteure. La question porte ici sur la philosophie de l'article. Comment aborder à la fois la décarbonation des poids lourds et le report modal ? Je soutiens celui-ci, mais je ne souhaite pas lier les deux. Je propose un amendement qui les traite en suivant deux approches différentes : d'un côté, une trajectoire pour les poids lourds ; de l'autre, d'autres voies, comme la baisse du coût du transport fluvial, prévue à l'article 17, et l'établissement d'une feuille de route sectorielle, proposée au IV *bis* de l'article 18, pour fixer une trajectoire de recours au transport ferroviaire et fluvial cohérente avec la stratégie bas-carbone.

Transposer au ferroviaire la logique de quotas imposée aux poids lourds, en créant un marché « sanctuarisé », excède l'objet de l'article et soulève d'importantes difficultés juridiques et opérationnelles. L'objectif de report modal doit être fondé sur une stratégie différenciée en fonction des besoins de report. Demande de retrait, ou sinon avis défavorable.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Il ne s'agit pas ici d'une question de philosophie, ou bien nous n'en avons pas la même définition. J'appelle ça de l'hypocrisie. Cela fait quasiment dix ans que je me bats dans cette commission pour trouver les voies et les moyens permettant de soutenir le transport ferroviaire. Vous actez la possibilité de contraindre les donneurs d'ordre en sanctuarisant des parts de transport décarboné, je vous propose d'y ajouter le transport par fret ferroviaire – je ne connais pas de moyen plus décarboné –, et vous me répondez que c'est une question de philosophie.

On se donne ou non les moyens d'atteindre les objectifs ; or visiblement, vous n'avez pas envie de donner au fret ferroviaire les moyens de survivre, ni à notre transport de marchandises ceux de se décarboner.

Chers collègues, je vous invite à ne pas suivre l'avis de la rapporteure, qui me semble contre-productif pour décarboner notre transport de marchandises, et à voter l'amendement, d'une clarté limpide.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Si le mot « philosophie » vous gêne, parlons plutôt de « méthode ». Les poids lourds et le fret ferroviaire sont des modes de transport complètement différents, avec des acteurs différents, multiples, en particulier dans le secteur des poids lourds. Leurs obligations doivent être abordées de façon différente, pour que les donneurs d'ordre aient accès à l'offre la plus décarbonée possible. Je maintiens mon avis défavorable.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Il n'est pas question ici de la disparité de l'offre : nous agissons à la source, sur les donneurs d'ordre. Il suffit de leur dire qu'ils doivent recourir à 30 % de poids lourds décarbonés et à 30 % de fret ferroviaire, pour atteindre 60 % de transport décarboné en 2036, au-delà de ce que l'on peut actuellement espérer en matière de transition écologique.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CD349 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Je félicite mon collègue Loïc Prud'homme pour l'adoption de son amendement : le fret ferroviaire, un outil essentiel à la transition écologique, en est pourtant le grand oublié.

L'amendement CD349 tend à abaisser de 50 à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises donneuses d'ordre sont soumises à l'obligation de recours progressif à des véhicules utilitaires à émission nulle.

Dans sa rédaction actuelle, le dispositif ne concerne qu'un nombre très limité de très grandes entreprises, qui nous semble insuffisant si nous voulons réellement accélérer la décarbonation du transport de marchandises. De nombreuses entreprises réalisant entre 10 et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires disposent déjà d'un pouvoir considérable sur l'organisation des chaînes logistiques : elles orientent les appels d'offres, fixent les exigences imposées aux transporteurs et influencent directement le renouvellement des flottes. Leur demander de participer à cet effort est donc à la fois pertinent et proportionné. Nous ne parlons pas de petites entreprises, mais d'entreprises qui disposent déjà de capacités d'investissement et d'organisation leur permettant d'anticiper cette transition.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le choix de ce seuil n'est pas neutre. Il vise délibérément les grands donneurs d'ordre, ceux qui disposent de la surface financière et du pouvoir de marché nécessaires pour entraîner derrière eux toute la filière du transport. Abaisser ces seuils ferait basculer dans l'obligation une multitude d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) et de petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont pas ce levier, à un moment où l'offre de poids lourds à émission nulle reste rare et coûteuse – le parc électrique ne représentera qu'environ 10 % des poids lourds en 2030.

Il s'agit d'un double enjeu de proportionnalité et de faisabilité : mieux vaut une obligation tenable pour les acteurs qui peuvent réellement faire bouger le marché. Nous préférons faire peser la charge de la décarbonation sur les plus grands donneurs d'ordre et laisser davantage de temps aux plus petits. Demande de retrait, ou avis défavorable.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous sommes conscients que le passage à l'électrique ou à l'hydrogène a un coût, mais il faut aussi savoir provoquer le marché. Or vous savez pertinemment que les entreprises donneuses d'ordre dont le chiffre d'affaires annuel excède les 50 millions sont très peu nombreuses.

Nous parlons ici d'entreprises dont le chiffre d'affaires s'élève non à quelques millions d'euros, mais à plus de 10 millions, ce qui n'est pas rien. Une telle disposition permettrait d'étendre le marché, d'appeler véritablement à la transition et de faire baisser les prix des véhicules électriques, qui seraient de plus en plus nombreux sur le marché.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le seuil de 10 millions d'euros concerne également des PME, même s'il peut vous paraître élevé. Il faut être raisonnable et le maintenir à 50 millions d'euros, pour nous assurer que les entreprises concernées sont en mesure de supporter les coûts de la transition vers la décarbonation.

M. Pierre Meurin (RN). Ces amendements ne concerneront évidemment que les transporteurs routiers français et ne frapperont pas les transporteurs routiers étrangers. Il me semble que nous nous faisons plaisir avec l'article 18, avec beaucoup d'idéologie et de fausses bonnes idées.

Nos transporteurs routiers, notamment nos PME et nos ETI, meurent du prix de l'essence, des normes, des charges et du dumping. Or tous les amendements adoptés ont pour conséquence de leur imposer des contraintes de transformation qu'ils ne peuvent pas supporter et que les étrangers ne supporteront de toute façon pas, tout en continuant à profiter de notre réseau routier.

Nous créons donc une tenaille entre le mondialisme, qui offre notre réseau routier à tous les transporteurs étrangers, et nos transporteurs routiers français, stigmatisés par le texte que nous discutons. Le message que nous véhiculons les accuse d'être de gros pollueurs, alors qu'ils ne font qu'acheminer des marchandises indispensables pour les Français. Une quinzaine de députés se font plaisir en commission avec cet article, sans aucune étude d'impact et sans mesurer à quel point ces dispositions sont déraisonnables.

M. Gérard Leseul (SOC). J'ai eu l'occasion de rencontrer de nombreux transporteurs dans le cadre de la mission confiée par la commission, dont M. Jean-Marie Fiévet et moi-même avons rédigé les conclusions. Il est déraisonnable d'abaisser le seuil de chiffre d'affaires pour les obligations de verdissement du fret routier, et ce pour une raison simple : nous devons certes l'encourager, mais de

façon progressive, car le surcoût d'un camion électrique est extrêmement élevé, malgré les aides annoncées et déjà octroyées, qui doivent être renforcées.

Le chiffre d'affaires est important car il est associé à la taille d'une flotte. Or une entreprise doit posséder une flotte suffisamment importante pour pouvoir progressivement la verdir. Pour une très petite entreprise (TPE) ou une PME disposant d'une petite flotte, le saut aura un coût trop élevé. Je suis donc défavorable à un abaissement du seuil de chiffre d'affaires de 50 à 10 millions.

La première marche est importante et aura un effet d'entraînement : d'une part, un marché de l'occasion sera progressivement créé, comme cela a été le cas avec le verdissement du parc automobile ; d'autre part, les acquisitions de poids lourds électriques pourront faire baisser le coût unitaire.

Pour notre industrie nationale et européenne, nous devons impérativement favoriser l'électrification du parc routier français le plus rapidement possible, pour éviter que demain ou après-demain, des véhicules asiatiques, chinois notamment, inondent notre marché. Il faut donc à la fois inciter et ne pas trop contraindre, pour permettre aux petites entreprises de verdir progressivement leur parc, et donc leur activité.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je rejoindrai les propos précédents à différents titres. Nous évoquons des sommes importantes, des chiffres d'affaires compris entre 10 et 50 millions d'euros, ce qui ne veut pas dire grand-chose, le chiffre d'affaires n'étant pas le bénéfice. Or comme d'habitude, on mélange un peu les deux. Mais combien coûte un camion décarboné ? Entre 300 000 et 500 000 euros. En demandant à des entreprises dont le chiffre d'affaires – et non le bénéfice – s'élève à 10 millions d'euros de se doter de véhicules propres – une très bonne chose par ailleurs –, nous en empêcherons certaines de poursuivre leur activité.

Viser un objectif de décarbonation va de soi, mais il faut le poursuivre de manière raisonnable. Si l'objectif consiste à tuer tous les petits et à ne garder que les étrangers ou les très gros, cela me semble un peu dommage.

M. Gérard Leseul (SOC). Personne ne confond les indicateurs. La marge brute comme la marge nette des entreprises de transport sont très faibles. Abaisser excessivement le seuil du chiffre d'affaires serait vraiment une erreur : nous ne permettrions pas aux petites entreprises de répartir le surcoût d'une électrification sur des coûts fixes importants. Dans un premier temps, nous avons donc besoin de privilégier les grandes entreprises de transport, c'est-à-dire de les contraindre davantage.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD326 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). En fixant le seuil à 10 millions d'euros de chiffre d'affaires, le texte exclut de nombreuses entreprises qui organisent

pourtant quotidiennement d'importants flux logistiques et influencent directement les choix de transport sur notre territoire. Les commissionnaires de transport ne sont pas de simples intermédiaires administratifs : ce sont eux qui orientent les marchés, choisissent les prestataires et déterminent en grande partie les véhicules qui circuleront sur nos routes. Leurs décisions ont donc un impact direct sur les émissions du secteur.

Abaisser ce seuil à 5 millions d'euros, comme nous le proposons, permettrait d'élargir raisonnablement le nombre d'acteurs concernés, sans viser les très petites entreprises. Seraient concernées des entreprises déjà structurées, qui disposent des capacités nécessaires pour accompagner cette transition.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Avis défavorable pour les mêmes raisons. Nous souhaitons garder un seuil plus élevé, pour que les entreprises concernées soient en mesure d'assurer la décarbonation du fret.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission ***rejette*** *l'amendement CD372 de Mme Manon Bouquin.*

Amendements CD361 de M. Sylvain Carrière et CD579 de M. Jean-Marie Fiévet, amendements identiques CD42 de M. Gérard Leseul, CD498 de Mme Marie Pochon et CD578 de M. Jean-Marie Fiévet, amendement CD41 de M. Gérard Leseul (discussion commune)

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). L'article 18 prévoit une trajectoire progressive de décarbonation du transport routier de marchandises. Le principe est bon, puisque le transport routier représente à lui seul 37 % des émissions de CO_2 liées au transport. Mais en l'état, le texte sera complètement inefficace, car il ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect par les entreprises. S'il n'y a pas de sanction, ce n'est pas une obligation, mais un vœu pieux, un conseil que l'on peut choisir d'ignorer.

En 2019, la loi d'orientation des mobilités prévoyait déjà une trajectoire de verdissement des flottes d'entreprises : elle n'a pas été respectée car il n'y avait ni contrôle, ni sanction. Il aura donc fallu attendre cinq ans pour qu'un nouveau texte rectifie cette erreur. La décarbonation du transport routier étant un enjeu urgent, nous ne pouvons pas attendre cinq années supplémentaires pour que cette trajectoire soit respectée. C'est pourquoi nous proposons d'inclure d'ores et déjà dans le texte les sanctions pour les entreprises ne respectant pas la loi.

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD42 vise à sanctionner le non-respect du *reporting* par une amende d'un montant maximal de 0,1 % du chiffre d'affaires réalisé en France hors taxes du dernier exercice clos – une limite raisonnable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). On ne peut pas considérer qu'une disposition est obligatoire s'il ne se passe rien quand on ne la respecte pas. Il est donc important que ce non-respect ait des conséquences. L'amende proposée dans l'amendement identique CD498, d'un montant maximum de 0,1 % du chiffre d'affaires pour les activités réalisées en France, me semble raisonnable.

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD41 tend à sanctionner le non-respect de la trajectoire de décarbonation d'ici à deux ans. Comme un temps d'adaptation est nécessaire, il faut sanctionner la non-déclaration dans un premier temps et le non-respect de la trajectoire ensuite.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'ai regardé attentivement les amendements concernant les sanctions pour le non-respect de la trajectoire de verdissement des poids lourds. Lors du débat sur le verdissement des flottes, nous nous étions rendu compte que les trajectoires n'étaient pas suivies. En l'absence de sanctions, et il avait fallu en introduire. Nous pouvons donc gagner du temps en intégrant déjà un système de sanctions.

Avis de sagesse sur l'amendement CD579, qui propose une sanction en cas de non-respect de la trajectoire à compter de 2030, et sur les amendements identiques. Avis défavorable pour les autres.

M. Nicolas Dragon (RN). Je ne fais pas partie de votre commission, que j'ai rejointe pour ce débat. Il y a cinquante ans, un président de la République avait dit qu'il fallait arrêter d'emmerder les Français. Il aurait pu ajouter qu'il fallait arrêter d'emmerder nos entreprises. On voit bien que ce n'est pas votre argent ! Alors que nos entreprises produisent la richesse de notre pays et créent de l'emploi, on leur impose toujours plus de taxes. Un jour, nous n'aurons plus d'entreprises en France.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Des entreprises se trouvent actuellement en grande difficulté à cause du changement climatique. Des agriculteurs perdent par exemple beaucoup d'argent à cause des aléas climatiques. Il nous appartient de les accompagner, eux et tous les Françaises et les Français.

M. Pierre Meurin (RN). La France représente 0,9 % des émissions de CO_2 mondiales, dont la moitié liée aux importations. Nous ne connaissons pas la part des émissions de CO_2 et de gaz à effet de serre dont nos petits transporteurs routiers sont responsables, mais elle est infinitésimale. Or vous n'appliquerez jamais les dispositions du texte aux transporteurs étrangers, alors que ceux qui circulent sur le sol français représentent une part significative des émissions. Des efforts sont certes nécessaires, mais ils sont ici particulièrement déraisonnables.

Par ailleurs, quel signal envoyons-nous ? Les premiers amendements portaient sur des taxes, ceux dont nous discutons maintenant prévoient des sanctions. Alors que nos entreprises passent leur vie à remplir des Cerfa, nous leur imposons encore des obligations déclaratives. Elles ont pourtant autre chose à faire : créer de la richesse, acheminer les marchandises jusqu'à leur destination… Nous

sommes une dizaine à nous faire plaisir en parlant de décarbonation tandis que la carte bleue des transporteurs routiers ne passe pas parce que le litre de diesel coûte 2,30 euros. Nous sommes complètement hors-sol !

Mme la présidente Sandrine Le Feur. C'est bien pour cela que nous les accompagnons vers un autre mode d'énergie pour le transport.

M. Gérard Leseul (SOC). Globalement, les transporteurs routiers qui ont expérimenté ou qui ont acquis des véhicules électriques – la plupart du temps, de grandes entreprises et en fonction de leurs tournées – ne feront pas machine arrière : ils ne veulent pas revenir à un véhicule diesel.

Monsieur Meurin, vous devez être à l'écoute de l'ensemble des entreprises. La trajectoire proposée est raisonnable et peut être mise en œuvre grâce aux mesures d'accompagnement prévues dans le rapport et à la prime accordée par le gouvernement, qui permet d'alléger sensiblement le surcoût que représente un véhicule électrique.

Par ailleurs, il est légitime qu'il y ait une sanction si on ne remplit pas l'obligation déclarative sur le respect de la trajectoire de décarbonation, d'autant qu'elle n'est pas délirante et qu'il est simple d'y répondre.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). D'abord, ce sont les ouvriers et les salariés qui travaillent dans les entreprises qui créent la richesse. Ensuite, nous ne créons pas des taxes, mais des amendes pour le cas où l'entreprise ne respecterait pas la règle : cela n'a rien à voir. Si vous confondez taxes et amendes, je comprends mieux pourquoi vous êtes souvent sanctionnés par les tribunaux.

Enfin, que vous le vouliez ou non, la transition écologique est nécessaire, nous n'avons pas le choix. Comment la mène-t-on ? Comment expliquez-vous que la France soit si mauvaise en matière de fret ferroviaire – même pas au niveau de la moyenne européenne ? Pourquoi l'Autriche ou l'Allemagne font-elles beaucoup mieux que nous ? Précisément parce que nous n'avons rien fait en faveur du fret ferroviaire. C'est également pour cette raison que tant de camions étrangers circulent sur nos routes.

Il faut donc se poser les bonnes questions, comprendre ce qui s'est passé et faire en sorte de réussir la transition écologique, plutôt que de dire : « on ne touche à rien, il ne faut rien faire, on attend que ça se passe. » Pensez-vous que si nous n'imposons aucune taxe et que nous ne faisons rien, il n'y aura pas toujours plus de camions étrangers sur nos routes ? Bien sûr que si, arrêtez de vivre dans votre monde !

M. Nicolas Bonnet (EcoS). En effet, nous ne créons pas une taxe, mais une amende. Monsieur Dragon, votre intervention était caricaturale. N'hésitez pas à venir plus souvent dans notre commission mais pour faire des propositions concrètes, plutôt que d'exposer des généralités qui ne répondent absolument pas à l'enjeu actuel de limitation du changement climatique. La canicule vous a

visiblement interpellé. La meilleure façon d'y répondre est de travailler à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Sinon, dans quelques années, cela ne fonctionnera pas, même avec des clims partout.

Vous avez le droit d'être en désaccord, mais dites alors franchement que vous vous en foutez du réchauffement climatique et que la planète peut bien continuer à se réchauffer, pour que les gens soient bien conscients de ce pour quoi ils pourraient voter dans quelques mois.

Collègue Meurin, ne nous répétons pas sans cesse : les 0,9 % correspondent aux seules émissions de gaz à effet de serre de la France. Avec les importations, la part de notre pays s'élève à 1,5 %, pour seulement 0,8 % de la population mondiale, soit deux fois plus, parce que nous consommons beaucoup de produits importés.

En tout état de cause, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites au niveau mondial, le changement climatique concerne la planète entière et nous devons faire notre part. Il ne sert donc à rien de dire : « ce n'est pas de notre faute, c'est de la faute des autres, ne faisons rien ! » Nous devons agir sans attendre que les autres le fassent parce qu'aujourd'hui, les émissions de gaz à effet de serre d'un Français sont bien supérieures à la moyenne mondiale.

M. Pierre Meurin (RN). Contrairement aux deux dernières prises de parole, mon propos ne relève pas de la politique politicienne. Toutes les mesures visant à alourdir les charges pour nos entreprises de transport routier, que vous les appeliez amende, taxe, obligation de déclaration ou norme, peuvent avoir un effet de bord : favoriser le transport routier étranger. Or vous augmenterez ainsi le nombre de kilomètres parcourus en France par les camions et vous contribuerez au réchauffement climatique.

Nous avons le droit d'y réfléchir en nuançant les grands dogmes de la sanction, de la norme et de la fiscalité, qui relèvent toujours d'une forme de paresse intellectuelle systématique à gauche. Ces réflexions sont parfaitement légitimes. Voilà trois fois que je soulève la question des camions étrangers mais personne ne me répond. Le fait que les camions étrangers ne soient pas concernés par ces obligations ne vous gêne donc pas ?

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Vu son prix, le gazole n'est pas une énergie d'avenir. Nous souhaitons donc accompagner la transition des transporteurs français. Les autres pays font ce qu'ils veulent avec leurs transporteurs.

M. Pierre Meurin (RN). Je suis parfaitement d'accord avec vous concernant la logique d'accompagnement de nos entreprises. Mais mettez-vous à la place des entrepreneurs quand ils écoutent notre débat : amendes, sanctions, obligations déclaratives, *etc*.

Une part significative des Français ont un réflexe défensif contre l'écologie, notamment en raison du comportement de certains mouvements politiques et d'associations écologistes. Les dogmes écolos ont retourné les Français ruraux

contre la transition écologique. Vous sous-estimez ce phénomène : dans nos circonscriptions, quand un écolo dit « blanc », les gens disent « noir » par réflexe. La façon dont on procède pour imposer la transition écologique ne la rend pas désirable pour nos compatriotes.

L'absence d'acceptabilité sociale et la perception qu'ont les Français de ce que nous faisons depuis des années n'est pas prise en compte. Ils se sentent les oubliés de la transition écologique. Le meilleur moyen de la ralentir est de continuer à la rendre repoussante. Nous devons absolument changer d'approche en la matière.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. MM. Gérard Leseul et Jean-Marie Fiévet ont mené un important travail de concertation pour leur mission flash sur le sujet et j'ai moi-même été saisie par des entreprises de transport routier qui accompagnent la transition. Il est donc faux d'affirmer que ce travail ne donne pas lieu à concertation.

La commission ***rejette*** *l'amendement CD361.*

Elle ***adopte*** *l'amendement CD579 et les amendements identiques CD42, CD498 et CD578.*

En conséquence, l'amendement CD41 ***tombe****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD706 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD351 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous proposons de compléter la trajectoire de décarbonation du transport de marchandises par une trajectoire de réduction du transport routier de marchandises. En effet, si nous voulons atteindre nos objectifs climatiques, nous ne pouvons pas nous contenter de remplacer des camions thermiques par des camions électriques ou bas-carbone : c'est seulement une partie de la réponse.

Le secteur des transports est le seul dont les émissions de gaz à effet de serre sont aujourd'hui supérieures à leur niveau de 1990, ce qui montre que les gains technologiques sont systématiquement annulés par l'augmentation des volumes transportés sur route. Or près de 90 % du transport intérieur de marchandises est actuellement assuré par le mode routier. Cette dépendance a un coût climatique, environnemental, mais aussi économique et social.

Notre amendement tend, non pas à opposer les modes de transport, mais simplement à inscrire dans la loi un objectif cohérent : réduire progressivement la part du transport routier lorsque des alternatives existent, par le développement du fret ferroviaire et du transport fluvial ; le transport routier serait réservé aux trajets pour lesquels il demeure indispensable. Il s'agit d'une mesure de bon sens.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Sans nier son objectif de report modal, votre amendement a des implications lourdes pour les chaînes d'approvisionnement, l'industrie, l'emploi et les territoires. Inscrire un objectif de réduction en volume fait basculer l'instrument d'une logique de décarbonation vers une logique de maîtrise de la demande de transport, ce qui peut être compliqué pour notre économie.

Le vrai levier, le report modal, fait déjà l'objet de la feuille de route. Le développement du ferroviaire et du fluvial figure explicitement à l'alinéa 12 : la feuille de route fixe une trajectoire de report modal, cohérente avec la stratégie nationale bas-carbone. C'est précisément là que se trouve le gain : en massifiant les flux vers le fer et le fleuve, on réduit le transport routier. Plutôt qu'une réduction, nous proposons une offre élargie de transport ferroviaire et fluvial. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD187 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). Cet amendement vise à fixer un objectif minimum de 18 % de part modale pour le fret ferroviaire et de 3,45 % pour le transport fluvial d'ici à 2030, et à préciser les actions à mettre en œuvre par chacune des parties pour atteindre cette trajectoire.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Imposer à chaque feuille de route d'atteindre au minimum 18 % revient à demander à chaque secteur, y compris à ceux dont le flux se prête structurellement mal au rail et au fluvial, d'atteindre une moyenne nationale, ce qui est pour certains arbitraire et pour d'autres complètement impossible. Certains types de transports – et peut-être M. Leseul pourra-t-il nous éclairer à ce propos – rendent difficiles le report modal.

Par ailleurs, l'amendement transforme un instrument coopératif en obligation de résultat. Or la part modale ne dépend pas des feuilles de route, mais très majoritairement de facteurs qui leur échappent : l'état et la capacité du réseau, la compétitivité ou la demande industrielle, les flux internationaux.

Enfin, l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2030 est déjà inscrit dans la loi « climat et résilience » de 2021 et l'augmentation de la part fluviale relève de la stratégie nationale bas carbone, que cite l'amendement. Je vous invite donc à retirer ce dernier afin de garder de la flexibilité en fonction des secteurs.

M. Peio Dufau (SOC). J'entends cette argumentation et je confirme que certains types de transport peuvent se prêter au report modal et d'autres non. Je retire donc l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD707 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendements CD360 et CD363 de M. Loïc Prud'homme

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Ces deux amendements visent à instaurer une mesure de bon sens, à laquelle M. Meurin ne pourra que souscrire. L'amendement CD360 tend à interdire le fret de marchandises en transit sur notre territoire, afin notamment de protéger nos entreprises. Il s'agit d'imposer à tous les camions étrangers qui ne desservent pas la France et se contentent de la traverser, par exemple de la péninsule ibérique jusqu'à Anvers ou au Nord de l'Europe, usant nos routes et nos infrastructures, polluant notre pays et créant un risque routier, des dispositifs de ferroutage établis à la frontière, qui contribueront à développer l'emploi local : les containers, mis sur des rails, traverseront notre pays sans émission de gaz à effet de serre, sans problèmes de sécurité routière et sans recours à des travailleurs détachés conduisant les camions dans des conditions déplorables de salaire et de travail.

L'amendement CD363, de repli, tend à excepter de cette interdiction le transit des poids lourds mus par l'hydrogène ou l'électricité, ce qui aura le même résultat sur le plan de la décarbonation, mais sera un peu moins performant sur d'autres plans.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre objectif est qu'il n'y ait plus du tout de transit routier. On serait certes bien mieux avec moins de camions sur les routes, mais voulons-nous que les autres pays interdisent, par réciprocité, le transit routier au fret français, qui est aussi une capacité d'export ? Cette mesure est également contraire à la libre circulation des marchandises. La Suisse, elle, n'interdit pas le transit, mais le décourage et le reporte sur le rail. Ce pays a pu se permettre de proposer une solution alternative coûteuse, dont la France ne dispose pas. La pratique suisse se situe, en outre, hors de l'Union européenne. C'est une autre façon de faire. La prohibition, enfin, serait matériellement impossible en 2030, comme l'amendement le reconnaît d'ailleurs lui-même.

Je pense que nos entreprises n'aimeraient pas se voir empêchées de traverser d'autres pays pour exporter leurs marchandises. Avis défavorable à ces deux amendements.

M. Pierre Meurin (RN). Mme la rapporteure a exposé les arguments que je souhaitais avancer. Je partage toutefois sur un point la philosophie de l'amendement, à cette différence près qu'il ne faut pas interdire le transit, mais le faire payer. Une taxe – qu'on l'appelle taxe carbone ou taxe pour l'entretien de notre réseau routier – serait un mécanisme de bon sens pour faire du transit une manne fiscale potentielle qui ne pèserait pas sur les entreprises françaises.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). La réciprocité est une question de cohérence. Si notre pays interdit le transit et qu'il ne nous est pas possible de traverser d'autres pays européens avec du transport routier, nous ne pourrons que

nous en féliciter, car cela signifiera que l'Europe aura pris en compte la nécessité d'arrêter d'émettre des gaz à effet de serre. En revanche, nos entreprises de fret ferroviaire ne se verront pas interdire de traverser l'Europe sur les rails, ce qui contribuera au développement du fret ferroviaire. Ce n'est pas la moindre qualité de cet amendement.

Monsieur Meurin, je me réjouis que vous pensiez qu'on pourrait taxer et décourager le transit. Que ne l'avez-vous proposé par des amendements ou sous-amendements sur cette partie de l'article 18. Vous avez invoqué de grands principes en rappelant que la France pesait moins de 1 % des émissions de gaz à effet de serre, mais les pays pesant plus de 2 % de ces émissions se comptent sur les doigts d'une seule main Nous devons donc agir, comme l'a rappelé M. Cernon.

Cet amendement aurait aussi la vertu d'obliger les autres pays européens à prendre en considération, au nom de la réciprocité, le fret routier carboné.

Nous pouvons trouver un terrain d'entente pour voter ces amendements d'appel, quitte à les rédiger différemment. Madame la rapporteure, si vous souhaitez plutôt décourager le fret routier selon le modèle suisse, faisons-le. J'attends vos propositions.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Au début de l'examen du texte, j'ai fait une proposition qui n'a pas été soutenue par les députés du Rassemblement national, dont M. Meurin : l'instauration de la contribution kilométrique poids lourds, qui permettrait de taxer, comme le font certains pays voisins, tous les poids lourds étrangers qui ne font que traverser notre pays, sans contribuer, notamment, à l'entretien des routes. Une partie de cette contribution serait reversée à nos entreprises pour accompagner leur décarbonation. De fait, ce que nous sommes en train de voter a un coût pour elles : si nous levons des moyens financiers, nous pouvons les en faire bénéficier et leur donner ainsi un avantage concurrentiel. Sans interdire le fret de transit, nous le découragerions tout en le faisant contribuer aux coûts qu'il induit.

J'ajoute que, n'en déplaise à certains, nous ne sommes pas en train de nous « amuser » à une dizaine de députés. Le texte sur lequel nous travaillons est déjà passé au Sénat, et a donc une certaine valeur. Quant au travail que nous faisons, même si nous ne sommes que dix, il sera nécessairement rediscuté plus largement dans l'hémicycle.

M. Gérard Leseul (SOC). Je remercie M. Bonnet d'avoir rappelé qu'il avait déposé des amendements qui n'ont pas été soutenus par le RN. M. Dufau en avait présenté du même type, avec des arguments semblables, qui ont connu le même sort. Nous devons être cohérents dans notre argumentation.

Par ailleurs, monsieur Prud'homme, parlons-nous ici du fret ou du transit ? Vous avez, en effet, utilisé indifféremment ces deux termes, or le transit suppose qu'il n'y a pas d'arrêt, de consommation ni de livraison en France. Merci d'avance de cette précision.

M. Nicolas Tryzna (DR). Il est amusant de constater cette volonté de restaurer l'écotaxe, supprimé par les socialistes à leur arrivée en 2012 – ce qui avait coûté la bagatelle de 1,5 milliard à la France. La droite est censée n'avoir rien fait pour l'écologie, mais c'est quand même la gauche qui a supprimé cette taxe.

Plus sérieusement, vous considérez que le fret routier est mauvais, mais puisque nous avons passé tout le début de la matinée à expliquer qu'il fallait soutenir le fret routier décarboné, pourquoi n'en avons-nous pas débattu à ce moment-là ? Il fallait assumer d'emblée votre objectif de ne pas avoir de fret routier du tout. C'est un peu dommage, notamment pour toutes nos entreprises. Or le fret routier est bon, à condition qu'il ne pollue pas. La question est donc de savoir comment parvenir à un fret routier aussi dépollué et décarboné possible, voire totalement décarboné. C'est l'objectif, et c'est le débat que nous devrions avoir.

Enfin, je m'interroge sur la vision très européanocentrée de votre proposition : vous voulez interdire le fret routier en France, puis souhaitez que les autres pays européens fassent de même, mais cela signifie qu'il n'y aura plus que des avions chinois qui arriveront en France et que tout sera importé de pays extra-européens. C'est regrettable.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). M. Leseul n'a pas été très attentif, mais j'ai précisé que l'amendement visait bien le fret de transit, c'est-à-dire les marchandises qui ne sont pas livrées dans notre pays et ne font que le traverser.

M. Peio Dufau (SOC). Le fret routier, même décarboné, n'est pas pertinent sur les longues distances. Il le deviendra peut-être, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui. Ainsi, la Suisse a rendu quasiment obligatoire le transit ferroviaire. La question est de savoir comment être le plus efficace possible. De fait, du point de vue énergétique, le ferroviaire est douze fois plus efficace que la route : avec 1 watt d'énergie, on transporte douze fois plus de tonnage sur le rail que sur la route, et c'est ce qui doit nous guider. En effet, au bout du compte, nous devrons faire des économies d'énergie or, même si tout le fret routier était décarboné, il coûterait plus cher en énergie décarbonée que le fret ferroviaire.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Ce qui nous retient d'appliquer l'écotaxe est que nous ne pourrons pas la réserver au transport de transit, mais qu'elle devrait s'appliquer uniformément à l'ensemble du transport, et donc aussi à nos entreprises françaises. De fait, nous n'avons pas encore trouvé de dispositifs leur permettant, sinon de s'y soustraire, du moins d'être accompagnées. Toutes les bonnes volontés et les bonnes solutions en la matière sont les bienvenues !

Quant à l'idée que ce serait super que toutes les marchandises voyagent par le train, nous n'avons pas, à ce jour, le réseau – ou, du moins, le dispositif de fret – qui le permette. Rappelons un principe de réalité : si l'objectif est bien le report modal, il est aussi de nous assurer que nos entreprises puissent continuer d'exporter en transitant dans d'autres pays.

Nous devons retravailler ensemble pour trouver une solution, car nous sommes tous d'accord, mais je ne crois pas que celle-ci soit la bonne. Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements.*

Amendement CD381 et CD359 (discussion commune) et CD322 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'amendement CD381 vise à soumettre les donneurs d'ordre, au nom du principe du pollueur-payeur, à une écocontribution kilométrique sur les prestations de transport routier de marchandises qu'ils commandent.

L'amendement CD359 vise à instaurer une contribution de report modal sur les transports routiers de marchandises de plus de 300 kilomètres, mais uniquement lorsqu'il existe une véritable alternative ferroviaire ou une autoroute ferroviaire compatible avec les contraintes logistiques des entreprises. Il s'agit ainsi d'envoyer un signal économique là où le report modal est déjà possible.

De fait, nous affichons tous l'ambition de doubler la part du fret ferroviaire pour la porter de 9 % à 18 % mais, dans le même temps, des milliers de poids lourds continuent chaque jour d'emprunter les grands axes alors que des solutions ferroviaires existent. Le transport routier de longue distance ne supporte toujours pas l'ensemble des coûts qu'il fait peser sur la collectivité, notamment les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air, la congestion et l'usure des infrastructures, à l'inverse du fret ferroviaire, pourtant plus vertueux, qui peine à trouver les financements nécessaires à son développement. L'amendement apporte donc une réponse cohérente : les recettes de cette contribution seraient intégralement consacrées au financement du fret ferroviaire, des installations terminales embranchées, des plateformes de transport combiné et des autoroutes ferroviaires. Nous ne proposons pas une taxe aveugle, car les transports de proximité et les trajets pour lesquels aucune alternative ferroviaire crédible n'existe ne sont pas concernés.

Quant à l'amendement CD322, il vise à ce que l'ensemble des ports maritimes relevant de l'État disposent d'un raccordement ferroviaire opérationnel permettant un acheminement régulier des marchandises vers le réseau ferré national. En effet, cela n'est pas encore le cas aujourd'hui, alors qu'un grand nombre de ports européens en concurrence directe avec les nôtres sont raccordés au ferroviaire car ils ont bien compris que c'était un atout bien plus qu'un obstacle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Une telle disposition est, au regard de la jurisprudence constitutionnelle, dépourvue de portée normative, inopérante et exposée à la censure. En outre, la création d'une imposition et l'affectation de son produit à un tiers comme l'Afit (Agence de financement des infrastructures de transport de France) relève par nature de la loi de finances.

Quant à l'amendement CD322, la desserte ferroviaire des ports et le report modal relèvent déjà de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire, de l'objectif législatif de doublement de la part modale du fret d'ici 2030, de la stratégie nationale portuaire, des contrats de plan et des projets stratégiques État-grands Ports, ainsi que des investissements de SNCF Réseau – ce qui n'est pas rien. Ajouter un objectif daté à 2035 sans financement, sans maître d'ouvrage désigné ni trajectoire relève de l'affichage. Si cet objectif devait être consacré, sa place serait dans la future loi de programmation des infrastructures, assortie de moyens. Avis défavorable sur l'ensemble des amendements.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements.*

Amendements CD557 et CD560 de M. Bérenger Cernon (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'article prévoit déjà d'accompagner la décarbonation du transport routier de marchandises en fixant des objectifs d'acquisition de véhicules à émission nulle. En cohérence, nous proposons d'appliquer cette même ambition au transport routier de voyageurs. L'amendement CD560 a le même objectif, avec une date fixée à 2030.

Mme Olga Givernet, rapporteure. En auditionnant les représentants des transporteurs routiers de voyageurs, nous avons constaté que la décarbonation de ces véhicules était beaucoup moins rapide que pour les transporteurs de marchandises. Il convient donc d'être vigilants en leur fixant des obligations. Comme vous l'indiquez dans l'exposé sommaire qui accompagne votre amendement, 300 autocars seulement sont électrifiés sur une flotte totale de 66 000 véhicules. Il faut pouvoir accélérer, mais il faut aussi pouvoir développer de la capacité industrielle. Par ailleurs, dans l'état actuel de l'équipement des routes en bornes de recharge, s'arrêter toutes les deux heures est problématique pour ces transporteurs. Il faut donc aussi consolider le maillage de ces bornes. Les véhicules, enfin, doivent pouvoir évoluer pour intégrer des batteries libérant davantage d'espace pour les bagages. Ce sont là des problèmes techniques qu'il faut pouvoir lever. Le transport routier de voyageurs fait face à des difficultés bien plus grandes que celles que connaissent les poids lourds. Je demande donc le retrait de ces amendements. À défaut, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD708 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD711 de Mme Olga Givernet

Mme Olga Givernet, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer un mécanisme redondant, puisque le report modal ferroviaire est déjà pris en charge à plusieurs titres dans le texte.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

En conséquence, les amendements CD709 et CD710 de Mme Olga Givernet ***tombent****.*

Amendement CD358 de M. Emmanuel Blairy

M. Timothée Houssin (RN). Le dispositif proposé, expérimenté de 2021 à 2023, permet aux camions betteraviers adaptés de charger 48 tonnes, en suivant des parcours arrêtés par la préfecture. Cette expérimentation avait donné lieu à une réduction de 10 % du trafic routier de ce type de poids lourds. L'amendement vise à reprendre, pour une durée de cinq ans, cette expérimentation dont on peut attendre des gains économiques, une réduction du nombre de camions sur nos routes et même une baisse des émissions de gaz à effet de serre.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Une expérimentation a en effet déjà été conduite et évaluée sans consensus. En relancer une nouvelle ne donnerait pas de nouvelles données. La question n'est pas d'évaluer, mais de décider d'une éventuelle généralisation de la mesure. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 18* ***modifié****.*

Après l'article 18

Amendement CD558 de Mme Catherine Hervieu

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cet amendement vise à permettre aux acheteurs publics et privés soumis à l'obligation de verdissement de leur flotte de prendre en compte, dans une limite de 15 %, les cycles et les cycles à pédalage assisté – c'est-à-dire à assistance électrique – affectés à un usage professionnel. Le passage d'un camion à un vélo-cargo électrique au titre de la décarbonation de la flotte ne serait en rien obligatoire, mais possible lorsqu'il répond aux besoins des acteurs publics ou privés qui engageraient cette démarche.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je n'ai pas l'impression que cette mesure améliore le verdissement. Si une entreprise n'a plus besoin d'un véhicule, étant donné que le vélo ou même le vélo-cargo ne répond pas nécessairement aux besoins, la suppression de ce véhicule, même si elle acquiert un vélo, n'améliore pas sa réponse aux obligations de décarbonation. On préférait certes qu'il soit possible de répondre de manière beaucoup plus sobre aux besoins, mais l'obligation porte sur le remplacement direct d'un véhicule par un véhicule bas carbone répondant à un même besoin. Si l'entreprise identifie un besoin différent, le véhicule sort simplement de sa flotte et il n'y a pas forcément de gain à déclarer un vélo. Je ne suis donc pas convaincue par la proposition.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je ne comprends pas pourquoi il n'y aurait pas d'intérêt à remplacer un véhicule par un vélo. L'idée est en effet de pouvoir, dans

certaines conditions, substituer à un véhicule plus lourd un véhicule plus léger pour rendre le même type de service, à savoir transporter des marchandises, parce que les quantités transportées sont modestes ou parce qu'en milieu très urbain, le transport sera plus rapide et plus fluide. Il est plutôt intéressant, si le besoin de mobilité et de transport de marchandises le permet, de ne pas être obligé de conserver le même type de véhicule et de pouvoir passer à des véhicules plus légers et moins carbonés.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Bien que je soutienne l'utilisation du vélo dans les entreprises, je crains que cette mesure ne soit contre-productive et ne réduise, en fait, les obligations d'acquisition de véhicules propres. Avis défavorable.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Peut-être faudrait-il revoir la rédaction de l'amendement. À titre personnel, compte tenu de l'analyse de Mme la rapporteure, je retirerais l'amendement pour le retravailler en vue de la séance, mais je n'en suis que cosignataire. En tout cas, je ne le voterai pas.

M. Gérard Leseul (SOC). Peut-être faudrait-il en effet, si M. Bonnet l'accepte, retravailler l'amendement pour la séance.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il y a toujours deux façons de le faire : adopter l'amendement et l'améliorer en séance, ou ne pas l'adopter et le présenter différemment pour la séance. Étant donné qu'il est déposé par ma collègue Catherine Hervieu et travaillé avec l'association Les Boîtes à Vélo, je ne le retire pas, mais je suis ouvert à l'idée de retravailler la question.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je voterai contre, car je ne veux pas intégrer un amendement pour lequel il existerait un doute quant à l'objectif recherché.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements identiques CD85 de M. Gérard Leseul et CD574 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement, qui s'appuie directement sur les conclusions de la mission flash réalisée avec M. Jean-Marie Fiévet sur la décarbonation des poids lourds, vise à créer un suramortissement à 150 % pour les poids lourds électriques et à hydrogène, tout en programmant l'extinction progressive du suramortissement pour les énergies de transition – à savoir les biocarburants et le biogaz. En effet, le camion électrique est beaucoup moins aidé ou soutenu sur son cycle de vie que ceux qui roulent avec des biocarburants et nous proposons donc d'inverser progressivement cette situation.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Je tiens à saluer la qualité et le caractère transpartisan du travail réalisé dans le cadre de la mission flash sur la décarbonation des poids lourds, dont se réclame cet amendement. Je souscris à son

intention stratégique de donner un cap clair vers le « zéro émission ». Toutefois, ce débat relève de la loi de finances, où il vient précisément d'être tranché.

Le suramortissement de l'article 39 *decies* A est une dépense fiscale. Sa création, son calibrage et sa prorogation jusqu'en 2030 ont toujours été opérés par les lois de finances, seul cadre où sont pesés le chiffrage, l'intensité de l'aide, le plafonnement des dépenses fiscales et l'équilibre budgétaire. Or le recentrage proposé ici figurait déjà à l'article 13 du PLF pour 2026 et n'a pas été retenu dans la loi de finances définitive. Il serait naturel et cohérent de le proposer à nouveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027.

La réorientation soulève des risques de fond, tant juridiques que de calendrier. La loi de finances pour 2025 a délibérément restructuré l'assiette du suramortissement « zéro émission » afin d'aligner ce dispositif sur le régime européen des aides d'État. Avis défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Nous sommes tout à fait conscients qu'il serait nécessaire de redéposer cet amendement dans le cadre du PLF, mais il est important de pouvoir en discuter, y compris dans l'hémicycle, pour acter la nécessité d'inscrire cette mesure dans le prochain PLF. Je maintiens donc l'amendement.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je suis, moi aussi, très attachée à ce que les propositions formulées par les missions d'information de notre commission puissent être traduites dans les propositions ou projets de loi. Il est bon de montrer que ces missions ne se limitent pas à faire des rapports, mais qu'elles ont des effets concrets.

La commission ***rejette*** *les amendements.*

Amendements identiques CD88 de M. Gérard Leseul et CD577 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). L'amendement CD88 vise à faciliter l'accès au crédit des entreprises qui souhaitent verdir leur flotte, à travers un mécanisme de prêt bonifié destiné à lever les difficultés de financement. Les marges des entreprises de transport étant très faibles, il leur est difficile d'acquérir un poids lourd plus cher qu'un poids lourd normal. Il nous semble ainsi opportun d'instaurer un prêt « vert » bonifié pour les poids lourds, décliné sur le modèle des prêts à taux zéro.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'accès au crédit des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) du secteur des transports, confrontées au surcoût considérable des poids lourds à émission nulle, est un verrou opérationnel réel. La création d'un crédit d'impôt relève toutefois de la loi de finances. En outre, le dispositif se heurte au droit des aides d'État : comme la bonification bénéficie *in fine* aux transporteurs, il s'agit d'une aide d'État, qui doit être construite dans les limites *de minimis* ou selon le régime général d'exemption. Or le transport routier de marchandises est précisément un secteur

sensible de ce régime, marqué par une exclusion des aides à l'acquisition des véhicules routiers. Un mécanisme dont l'objet est de financer l'acquisition de poids lourds routiers est donc directement concerné par l'exclusion.

Le verrou du financement est réel, mais des outils existent. Ainsi, Bpifrance intervient en apportant des garanties ou des cofinancements. Il y a également les suramortissements de l'article 39 *decies* A du code des impôts, la prime Advenir pour la recharge et les aides d'acquisition. L'avis est défavorable.

La commission ***rejette*** *les amendements.*

Amendements identiques CD87 de M. Gérard Leseul et CD576 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). Nous souhaitons instaurer un mécanisme fiscal incitatif pour récompenser les entreprises de transport qui s'engagent dans la transition énergétique. Nous proposons d'établir un tarif réduit de l'accise sur l'électricité, inférieur de 25 % au montant applicable aux catégories professionnelles.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Un tel dispositif relève de la loi de finances, laquelle révise annuellement les catégories de tarifs d'accise sur l'électricité. La loi de finances pour 2025 les a indexés sur l'inflation et l'article 18 du PLF pour 2026 a refondé ces catégories. Le mécanisme proposé me semble disproportionné : tel que rédigé, le tarif réduit ne porte pas sur l'électricité de recharge des véhicules à émission nulle, mais sur l'intégralité de la consommation de l'entreprise – tous les sites et tous les usages sont concernés –, dès lors qu'elle exploite un unique poids lourd électrique. L'exposé sommaire de l'amendement l'assume : il s'agit d'un bonus global et l'avantage est entièrement déconnecté de l'effort de décarbonation qu'il prétend récompenser. L'avis est donc défavorable.

La commission ***rejette*** *les amendements.*

Amendements identiques CD84 de M. Gérard Leseul et CD573 de M. Jean-Marie Fiévet

M. Gérard Leseul (SOC). Les investissements de décarbonation des entreprises de transport ont un impact négatif sur leur notation financière par la Banque de France. Nous souhaitons que l'électrification de la flotte d'une entreprise soit bien prise en compte, alors qu'actuellement, l'acquisition d'un poids lourd électrique dégrade la capacité d'investissement de l'entreprise.

Mme Marie-Philippe Lubet (EPR). L'amendement CD573 vise à lever un frein technique et psychologique majeur pour les entreprises de transport s'engageant dans la transition écologique, à savoir l'impact négatif de leurs investissements de décarbonation sur leur notation financière par la Banque de France.

L'acquisition d'un poids lourd à motorisation nulle en émission – électrique ou à hydrogène – représente un effort en capital considérable, souvent deux à trois fois supérieur à celui d'un véhicule thermique équivalent. En l'état actuel des modèles d'évaluation, l'endettement substantiel contracté par une TPE ou une PME du secteur des transports pour verdir sa flotte dégrade mécaniquement ses ratios financiers courants. Cette détérioration artificielle de son profil de risque se traduit par une baisse de sa cotation à la Banque de France, pénalisant par ricochet son accès global au crédit pour l'exploitation de son activité quotidienne.

Pour briser ce cercle vicieux, notre amendement propose que, lors de l'évaluation de la capacité des entreprises à honorer leurs engagements financiers, la Banque de France doive prendre en compte de manière favorable les investissements spécifiquement réalisés pour l'acquisition de véhicules de transport de marchandises d'un poids supérieur ou égal à 3,5 tonnes utilisant des énergies propres.

En sanctuarisant la trajectoire de décarbonation dans les grilles d'analyse financière du régulateur, cette mesure offre une sécurité indispensable aux transporteurs : elle garantit que leur courage économique et environnemental ne sera pas sanctionné par les systèmes de notation bancaire. C'est un élément essentiel pour ces acteurs dont les marges sont très faibles et qui ne disposent généralement pas d'une trésorerie suffisante pour assumer l'investissement supplémentaire qu'entraîne l'achat de poids lourds à émission nulle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Si je comprends bien, ces amendements enjoignent la Banque de France de coter favorablement ce type d'investissement. L'indépendance de cette institution nous dissuade de la contraindre de la sorte, une telle disposition dénaturant l'objet de la cotation. Son avis, ainsi faussé, ne résoudrait pas les difficultés de financement rencontrées par les entreprises de transport. Si la cotation perd de sa fiabilité, les banques s'en détourneront au profit de leur propre modèle. Le traitement favorable ne se traduira même pas par un crédit moins cher. Je vous demande de retirer les amendements ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Gérard Leseul (SOC). Je maintiens mon amendement, qui vise, non pas à forcer un avis favorable pas plus qu'à revenir sur l'objectivité de l'analyse de la Banque de France, mais à inciter cette dernière à prendre en compte les efforts de décarbonation consentis par une entreprise de transport, alors que le coût d'usage dégagera, à terme, des économies.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, elle **rejette** l'amendement CD617 de M. Pierre Meurin.*

Article 19 : *Protection du domaine public ferroviaire*

Amendement CD589 de Mme Christine Arrighi

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Quand l'État déclare qu'un projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), il n'a pas à justifier son appréciation. En revanche, il doit expliquer un refus. Cette asymétrie est anormale, car la décision implique de déroger ou non aux normes de protection de certaines espèces. L'amendement vise à créer un régime symétrique : l'État devra justifier la reconnaissance de la RIIPM.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le dispositif de reconnaissance anticipée de la RIIPM a été retiré du projet de loi au Sénat, parce qu'il faisait doublon avec l'article 36 de la loi de simplification de la vie économique. L'exigence de motivation est déjà satisfaite en droit et n'apporte aucune sécurité juridique supplémentaire. La réécriture globale que vous proposez supprimerait la protection du domaine public ferroviaire, seul objet de l'article 19. L'avis est défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 19* ***non modifié****.*

Après l'article 19

Amendement CD500 de Mme Marie Pochon

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il a pour objet de prévoir que, quand une décision accordant une autorisation environnementale fait l'objet d'une requête devant le juge, celui-ci ordonne la suspension de l'exécution de cette décision jusqu'à ce qu'il statue. Le caractère non suspensif de nombreux recours pour motif environnemental conduit à des aberrations : des travaux commencent alors que les recours ne sont pas épuisés. Tout recours pour motif environnemental doit être suspensif, comme d'autres types de recours le sont. Cela empêchera un projet plus tard annulé par la justice d'avoir des impacts environnementaux et financiers non négligeables. Cette mesure serait de nature à améliorer les débats sur les grands projets. Tous les litiges potentiels doivent d'abord être purgés avant que ne commencent les travaux si l'autorisation est donnée.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le rapport Cadot sur les grands projets d'infrastructures propose, pour les seuls projets stratégiques et à titre expérimental, un dispositif d'ensemble : suppression d'un degré de juridiction, plafonnement à dix mois du délai de jugement et suspension des travaux pendant cette période, le maître d'ouvrage pouvant les commencer à la fin de celle-ci. Votre amendement ne retient que la suspension, sans plafond, sans juridiction unique et sans faculté de démarrage des travaux : il prévoit une suspension jusqu'à ce que le juge statue et non durant un délai de dix mois, comme l'annonce pourtant son exposé sommaire.

Il me semble que cette question est sérieuse et mérite un travail d'ensemble sur les conditions d'application des autorisations environnementales, et non un ajout sélectif dans le cadre du présent projet de loi sur les transports. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je ne retire pas l'amendement, néanmoins si vous estimez que des points doivent être améliorés, nous pouvons les travailler d'ici à la séance publique. Il nous paraît nécessaire de consacrer dès aujourd'hui le principe promu par l'amendement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD588 de Mme Christine Arrighi

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il convient de limiter à deux ans la durée de validité des déclarations d'utilité publique (DUP) emportant reconnaissance d'une RIIPM. Il arrive que le délai entre la DUP et la réalisation du projet soit extrêmement long – il peut parfois atteindre cinq ou dix ans. De nouveaux éléments peuvent apparaître et de nouvelles lois peuvent être promulguées dans l'intervalle, donc il faut prévoir une date de péremption relativement proche pour les DUP, afin de pouvoir réexaminer régulièrement l'utilité publique d'un projet tant que celui-ci n'est pas réalisé.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le rapport Cadot, pourtant tout entier tourné vers l'accélération, ne propose de ramener la durée de validité de la DUP que de cinq à quatre ans, afin d'inciter les opérateurs à lancer les chantiers plus rapidement. L'amendement fixe une durée de seulement deux ans et cible spécifiquement les projets emportant reconnaissance d'une RIIPM, soit les plus lourds et les plus longs à réaliser.

La reconnaissance anticipée de la RIIPM, qui ne figure plus dans le texte, a précisément pour but de donner aux maîtres d'ouvrage le temps et la certitude nécessaires pour purger le risque contentieux avant l'engagement des travaux. L'avis est défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD120 de M. Xavier Breton

M. Nicolas Tryzna (DR). Notre collègue Xavier Breton s'inquiète du fait que des projets d'infrastructures se heurtent régulièrement à des procédures contentieuses qui retardent des travaux attendus par des milliers d'usagers, ce qui a été le cas dans les départements de l'Ain et de la Saône-et-Loire où un contentieux de plus de quatre ans sur la construction d'un nouveau pont interdépartemental à Fleurville a coûté des sommes assez délirantes. Notre collègue s'interroge sur la possibilité de faciliter l'action des collectivités territoriales dans ce domaine.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Le Gouvernement déploie déjà les recommandations du rapport Cadot en suivant la méthode adaptée : la voie réglementaire, la loi de simplification de la vie économique pour la reconnaissance anticipée de la RIIPM, ou la négociation du paquet « omnibus environnement » à Bruxelles pour les flexibilités sur les espèces protégées. La chaîne de décision environnementale doit être réformée dans son ensemble, non par fragments. Le rapport Cadot est explicitement conçu comme une boîte à outils couvrant toute la chaîne. L'amendement désorganise cette architecture, donc je vous demande de le retirer ; à défaut, l'avis sera défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD618 de Mme Christine Arrighi

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il vise à abroger l'article 36 de la loi de simplification de la vie économique, par cohérence avec les travaux actuellement menés au Sénat.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'amendement repose sur un contresens. La cohérence avec les travaux du Sénat commande l'inverse de votre proposition. La Chambre haute n'a supprimé, en séance publique, les dispositions relatives à la RIIPM de l'article 19 que parce que l'article 36 de la loi de simplification de la vie économique, adopté entre-temps dans une rédaction identique, les avait rendues redondantes. Le choix du Sénat présupposait donc le maintien de l'article 36. Son abrogation supprimerait un dispositif que le Conseil constitutionnel vient de valider et qui est entouré de toutes les garanties nécessaires. Je vous demande de retirer l'amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je maintiens l'amendement : l'article 36 doit être abrogé, même si le Sénat le soutient.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Article 20 : *Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi*

La commission ***adopte*** *l'article 20* ***non modifié****.*

Article 21 : *Simplification des procédures de réalisation d'aménagements cyclables*

Amendements de suppression CD149 de M. Édouard Bénard et CD565 de M. Bérenger Cernon

M. Édouard Bénard (GDR). Depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, toute création ou rénovation de voie urbaine doit s'accompagner d'un aménagement cyclable. Grâce à cette obligation, les réseaux cyclables se sont développés, parfois malgré les réticences des gestionnaires de voirie. L'article 21 fragilise ce cadre : là où la loi actuelle définit précisément les

aménagements possibles – pistes, bandes cyclables, voies vertes, zones de rencontre ou marquages au sol –, le texte y substitue une formule beaucoup plus floue et évoque des aménagements « adaptés aux besoins et aux contraintes de la circulation », dont le contenu serait renvoyé à un décret. Ce changement retire au législateur la définition du niveau minimal de protection des cyclistes et ouvre la voie à des interprétations variables selon les territoires, dépendantes notamment de la situation budgétaire. Le rapport sénatorial assume d'ailleurs cette logique en privilégiant des aménagements de trafic mixtes, moins coûteux que des infrastructures dédiées, mais pas nécessairement plus sûrs. Alors que les cyclistes demeurent particulièrement exposés aux accidents graves, notre priorité doit rester leur sécurité. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous souhaitons également supprimer l'article 21, qui constitue un recul pour le développement des mobilités actives. Actuellement, le principe est simple : lorsqu'une voirie est créée ou rénovée en agglomération, des aménagements cyclables doivent être réalisés. Cette obligation a constitué un levier de développement d'infrastructures plus sûres et a encouragé la pratique du vélo. Or l'article 21 la remplace par une formule beaucoup plus floue, prévoyant des aménagements simplement adaptés aux besoins et aux contraintes de la circulation. Cette rédaction ouvre la porte à de multiples exceptions et justifiera l'absence d'aménagements cyclables dès qu'ils seront jugés contraignants. Ce n'est pas le signal qu'il faut envoyer : le vélo n'est pas un mode de déplacement accessoire, c'est un levier majeur de la transition écologique, de la santé publique et du pouvoir d'achat. Si nous voulons réduire les émissions du secteur des transports, il faut rendre la pratique du vélo plus simple et surtout plus sûre. Chacun sait que le premier frein à son développement reste le sentiment d'insécurité. Des infrastructures continues, protégées et cohérentes contribuent à lever cet obstacle.

Mme Olga Givernet, rapporteure. L'objectif du texte est de rendre le droit applicable sur le terrain. Le code de l'environnement dresse une liste d'aménagements cyclables trop rigide, qui ne correspond pas toujours aux réalités des voiries locales. Dans certains territoires, s'ajoutent à ce manque de souplesse des contraintes de foncier et de configuration. L'article propose de simplifier sans réduire les exigences, même si la loi laisse la place au pouvoir réglementaire. Les garanties de sécurité sont maintenues et les types d'aménagement seront définis par décret en Conseil d'État, comme l'a voulu le Sénat. Je vous invite à ne pas supprimer l'article 21 et à débattre des autres amendements.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Alors que le texte manque déjà d'ambition en matière de financement des mobilités durables, il convient de ne pas, en plus, affaiblir le peu d'obligations qui existent. Je ne comprends pas votre position, madame la rapporteure.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. J'ai posé une question au gouvernement sur le sujet. Des drames se sont produits en Bretagne et dans d'autres régions. J'entends tout à fait vos propos, madame la rapporteure, mais l'aménagement de la route n'est pas évident et se révèle parfois inadapté au vélo :

les routes n'ont cessé de s'élargir depuis des années sans pour autant être mieux partagées. Au-delà de la largeur des routes, il convient de reconfigurer certains aménagements et certains axes routiers, en prenant en compte les infrastructures cyclables. Cela me paraît très important. Par ailleurs, nous constatons que plus la route est large, plus les voitures roulent vite et moins elles font attention aux cyclistes. Je vous alerte sur ces problèmes. Il est nécessaire que les collectivités poursuivent les aménagements cyclables et trouvent des solutions, en étant accompagnées sur le terrain par les associations locales qui s'occupent de vélo.

M. Gérard Leseul (SOC). Je partage complètement votre alerte et je souhaiterais savoir si Mme la rapporteure entend donner un avis favorable – ou s'en remettre à la sagesse de la commission – sur les autres amendements à l'article, lesquels visent à supprimer une partie de celui-ci tout en conservant certaines dispositions. Notre souhait est de maintenir une ambition forte en matière de pistes cyclables protégées, même s'il peut y avoir ici ou là des adaptations, ces dernières ne devant pas donner le sentiment ni la possibilité de l'inaction.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Quand je vous invite à ne pas supprimer l'article, c'est bien pour conserver dans le texte des dispositions portant sur les aménagements cyclables – dans le cas contraire, on nous reprocherait de ne pas avoir parlé de vélo. Il me semble opportun d'examiner les autres amendements, qui me paraissent cohérents et pour lesquels je pourrais m'en remettre à la sagesse de la commission.

La commission ***rejette*** *les amendements.*

Amendements identiques CD105 de M. Peio Dufau, CD183 de Mme Sandrine Le Feur et CD501 de Mme Marie Pochon, et amendement CD571 de Mme Anne Stambach-Terrenoir (discussion commune)

M. Peio Dufau (SOC). Nous souhaitons supprimer les alinéas 2 à 7 de l'article 21, afin de préserver les obligations d'aménagement de pistes cyclables.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Les routes doivent faire de la place aux aménagements cyclables. Nous avons collectivement une responsabilité en matière de prévention : qu'il y ait des aménagements ou non, la route appartient à tous ses utilisateurs, y compris les cyclistes. Les automobilistes peuvent parfois, en tant que propriétaires de leur véhicule, se sentir aussi propriétaires de la route qui se trouve sous leurs roues. Face aux drames qui surviennent, je tiens vraiment à vous alerter et à vous exhorter d'utiliser ce texte, notamment son article 21, pour promouvoir la prévention.

Les personnes à vélo empruntent les aménagements cyclables pour aller au travail ou effectuer d'autres déplacements. Les coureurs cyclistes, amateurs ou professionnels, s'entraînent sur les routes car ils ne peuvent pas utiliser les aménagements cyclables, inadaptés à leur activité. Ils ont tout à fait le droit d'utiliser la route, or des drames se produisent parfois parce que d'autres usagers, des automobilistes notamment, ne comprennent pas ou ne prennent pas en compte la

cohabitation sur la route et ne ralentissent pas lorsqu'ils voient des cyclistes sur la chaussée. Le sujet me tient à cœur, car nous sommes confrontés à des drames dans nos territoires.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). De 2014 à 2024, j'ai été chargé de déployer des mobilités alternatives, notamment cyclables, dans la métropole de Clermont-Ferrand, aussi bien dans les communes très urbaines que dans celles plus rurales du périurbain clermontois. Au cours de ces dix ans, nous n'avons jamais dû renoncer à un projet par excès de contraintes législatives. Au contraire, les exigences de la loi nous ont parfois encouragés, nous les élus, à inciter les services qui élaboraient les aménagements à aller plus loin, sans quoi les associations cyclistes auraient été tout à fait fondées à nous faire remarquer que nous n'étions pas à la hauteur. À aucun moment, la législation n'a freiné l'aménagement de voies cyclables nécessaires, aussi bien en ville que sur les routes rurales, où les cyclistes ont besoin d'être protégés. Le plus vulnérable reste le cycliste face à l'automobiliste, encore plus lorsque la vitesse est élevée. Pour toutes ces raisons, nous proposons, comme vous, madame la présidente et monsieur Dufau, de supprimer les alinéas 2 à 7.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Pour une fois que nous parlons du vélo, c'est pour rendre les obligations des collectivités moins contraignantes ! L'amendement CD571, de repli, vise à préserver le niveau d'exigence actuel de l'article L. 228-2 du code l'environnement en matière d'aménagements cyclables. L'article 21 vise à remplacer une obligation législative claire par une formulation beaucoup plus floue, qui renvoie à un futur décret la définition des aménagements adaptés aux besoins et aux contraintes de la circulation. On remplace une règle par une promesse. Or le sujet des infrastructures cyclables n'est pas accessoire. Celles-ci sont essentielles pour la sécurité des usagers, pour le développement des mobilités actives, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et pour le pouvoir d'achat de nos concitoyens. Les collectivités ont besoin de règles lisibles et stables. En renvoyant l'essentiel de la matière au pouvoir réglementaire, on crée de l'incertitude juridique et on facilite les dérogations, au risque de voir les aménagements cyclables devenir la variable d'ajustement des projets de voirie. Il appartient au législateur de fixer les principes fondamentaux de cette politique publique. Ce n'est pas au pouvoir réglementaire qu'il revient de définir le niveau d'ambition que la représentation nationale souhaite donner au développement du vélo.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Comme je m'y suis engagée, je m'en remets à la sagesse de la commission sur les amendements identiques. L'avis est défavorable sur l'amendement CD571.

M. Nicolas Tryzna (DR). La question est presque de nature philosophique : quel degré d'autonomie accordons-nous aux collectivités territoriales ? Pour moi, c'est le cœur du sujet. Ma fibre décentralisatrice m'incite à penser que les collectivités ont largement assez de compétences pour parvenir à agir sans que le législateur leur tienne systématiquement le stylo. Donner de la souplesse et le choix aux collectivités ne peut être que profitable, surtout qu'elles ont parfois

tendance à aller plus loin que la loi. L'orientation de l'article 21 est intéressante en l'état.

M. Pierre Meurin (RN). Nous ne comprenions pas spécialement ce que venait faire l'article 21 dans ce projet de loi. La pratique du vélo est excellente et doit être encouragée, mais j'appelle les usagers de la chaussée, y compris les cyclistes, au civisme et au respect du code de la route. Je ne les attaque pas, mais, en discutant avec des automobilistes parisiens et d'autres grandes villes, on entend que le comportement des cyclistes peut parfois être dangereux. On a tendance à taper sur les automobilistes et à déresponsabiliser les cyclistes. Cette attitude est contre-productive en matière de sécurité. Je préside le groupe d'études sur la sécurité routière : la mortalité des cyclistes explose. Il faut prendre en considération ce phénomène. Pour le faire refluer, les vélos doivent mieux respecter le code de la route. Les cyclistes n'ont pas de permis et ne sont pas assurés, donc ils jouissent d'une forme d'irresponsabilité pénale, qui ne doit pas les inciter à faire preuve de légèreté sur la route.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Vous sortez un peu du sujet, monsieur Meurin. Il n'y a pas d'irresponsabilité pénale des cyclistes. Ce n'est pas parce qu'un permis n'est pas nécessaire pour faire du vélo que les cyclistes ne sont pas responsables pénalement. Un cycliste qui tuerait quelqu'un serait responsable pénalement. Si vous disposez, en tant que président du groupe d'études sur la sécurité routière, de statistiques montrant que la mortalité des cyclistes découle de leur non-respect des feux rouges, j'aimerais les connaître. Quand les cyclistes ont un accident, parfois mortel, ce n'est pas, la plupart du temps, parce qu'ils se sont jetés sous une voiture, c'est parce qu'un véhicule les a percutés et c'est souvent l'automobiliste qui est en tort.

De plus en plus de villes ont installé de petits panneaux « cédez le passage » sous les feux, afin que, dans certains cas adaptés à la configuration urbaine, le cycliste puisse non pas griller le feu mais le considérer comme un « cédez le passage ». Je ne dis pas que les cyclistes doivent griller les feux, mais le cœur du problème ne se situe pas là, il réside dans l'absence d'aménagements qui protègent les vélos. Encore une fois, ce n'est pas le cycliste qui tue l'automobiliste, c'est le contraire – pas systématiquement, bien entendu, mais quand un drame se produit, c'est toujours dans ce sens-là.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. J'ai été très choquée par les commentaires dont ma récente question au gouvernement a fait l'objet. Certaines personnes ne comprennent pas, par exemple, pourquoi les cyclistes roulent côte à côte au lieu de se ranger en file indienne. Certains automobilistes ont envie de doubler même lorsqu'une autre voiture arrive en face, et ils voudraient donc que les cyclistes se rangent sur le côté. Ces gens ne prennent pas en compte le droit des autres usagers à se trouver aussi sur la route. Je veux bien qu'on échange mais je vous demande, aux uns et autres, de ne pas vous fonder sur des approximations. Je reconnais volontiers, pour ma part, que les cyclistes ne respectent pas toujours le code de la route. La responsabilité est partagée.

Des gens sont allés jusqu'à écrire que les vaches sont capables de se mettre en file indienne mais pas les cyclistes. Mon fils et mon conjoint font du vélo : je leur demande de rouler côte à côte et non l'un derrière l'autre. Il m'est arrivé, alors que je roulais avec mon beau-père, en discutant côte à côte, qu'un automobiliste mécontent me demande de me rabattre au motif que j'occupais toute la route – j'en prenais un quart, en réalité. Si on se met côte à côte, c'est pour se protéger. Sinon, les voitures n'hésitent pas à nous dépasser lorsqu'un autre véhicule arrive en face. C'est là qu'est le danger.

M. Pierre Meurin (RN). Je ne cherchais pas du tout à polémiquer mais à rétablir un certain équilibre. Certains automobilistes se comportent mal, mais la question du respect des feux rouges en ville par les cyclistes se pose aussi. Vous prenez mal mes propos alors qu'il s'agissait simplement d'un appel au civisme, destiné aux automobilistes comme aux cyclistes. On se rend compte, par exemple quand on discute avec des chauffeurs de taxi, qui râlent beaucoup au sujet des cyclistes, parfois d'une manière un peu excessive peut-être, qu'il existe une tension entre les différentes mobilités, une conflictualité probablement nouvelle. Si on fait des aménagements cyclables, c'est pour qu'ils soient utilisés, et les cyclistes doivent respecter le code de la route.

La commission ***adopte*** *les amendements.*

En conséquence, les amendements CD571 de Mme Anne Stambach-Terrenoir et CD555 de M. Pierre Meurin ***tombent****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CD678 de Mme Olga Givernet, rapporteure.*

Amendement CD581 de Mme Anne Stambach-Terrenoir

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous souhaitons apporter une clarification afin d'éviter tout effet de bord. Les possibilités de dérogation introduites par l'article 21 ne doivent en aucun cas être interprétées comme une possibilité de s'affranchir des obligations prévues par l'article L. 228-2 du code de l'environnement, qui impose la réalisation d'aménagements cyclables lors des créations ou réfections de voirie. Si on manque ces occasions, rares, de créer des infrastructures cyclables sûres, continues et accessibles, il faut souvent attendre des décennies pour avoir de nouveau la possibilité d'agir.

Notre amendement ne vise pas à remettre en cause les souplesses prévues dans la rédaction actuelle mais à garantir qu'elles ne se transforment pas en moyens de contourner une obligation essentielle pour le développement des mobilités actives. C'est une simple mesure de cohérence juridique, qui enverra, par ailleurs, un signal politique clair. On ne peut pas afficher l'ambition de développer l'usage du vélo tout en ouvrant la porte à un recul en ce qui concerne la réalisation des aménagements cyclables lors des travaux de voirie.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Votre amendement est satisfait par la rédaction du présent article et par les dispositions du code de l'environnement. Les dérogations relatives aux itinéraires alternatifs concernent uniquement l'article L. 228-3, qui porte sur les voies situées en dehors des agglomérations. Il n'y a pas de risque de contournement des obligations prévues en milieu urbain, les deux régimes étant distincts et juridiquement étanches. Par conséquent, demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CD464 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). La réalisation d'aménagements cyclables, prévue par la LOM ou la loi Laure, doit permettre de sécuriser ce type de déplacement. Néanmoins, l'application de ces textes est assez discutée. Je propose que le gouvernement nous remette dans un délai de six mois un rapport élaboré par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable. Cela nous permettra peut-être d'améliorer la législation par la suite.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Vous connaissez ma position s'agissant des demandes de rapport. Je suis donc défavorable à cet amendement, d'autant qu'un rapport remis en avril 2025 par M. Emmanuel Barbe sur le partage de la voie publique a déjà dressé un diagnostic précis et formulé des recommandations opérationnelles pour la mise en œuvre des articles L. 228-2 et L. 228-3 du code de l'environnement.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Il me semble que vous n'êtes pas toujours défavorable aux demandes de rapport, en particulier quand elles émanent de vous.

Les usagers des bicyclettes estiment qu'un tel rapport est nécessaire. L'amendement a été travaillé avec leur fédération.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***adopte*** *l'article 21* ***modifié****.*

Après l'article 21

Amendement CD185 de Mme Sandrine Le Feur

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Le contrôle de légalité exercé par le préfet est un levier essentiel pour assurer l'effectivité des obligations de réalisation d'aménagements cyclables fixées par l'article L. 228-2 du code de l'environnement. En l'état du droit, néanmoins, les délibérations relatives à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales échappent à l'obligation de transmission au préfet, donc à son contrôle, alors qu'elles peuvent avoir une incidence directe sur l'existence ou la continuité des aménagements

cyclables. Le présent amendement vise à introduire une exception qui rendrait ces délibérations transmissibles dès lors qu'elles ont un impact sur la réalisation, la modification ou la suppression d'aménagements ou d'itinéraires cyclables. Cette mesure de transparence, limitée et cohérente avec l'impératif de préservation de la sécurité des cyclistes en ville, n'alourdira pas les obligations des collectivités.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Notre commission a choisi, à l'article 21, de replacer au niveau législatif les dispositions concernant la réalisation d'aménagements cyclables. La transmission systématique des délibérations au préfet, en vue de l'exercice d'un contrôle de légalité, alourdirait la procédure. Ne remettons pas en cause l'équilibre que nous avons trouvé. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Nicolas Tryzna (DR). Le produit des amendes de police a déjà été fléché vers des opérations liées à la sécurité routière. Nous sommes en train de grignoter, par petits bouts, les pouvoirs et l'autonomie des maires. L'ambition de cet amendement est tout à fait louable mais, en pratique, il va remettre plus directement le maire sous l'autorité du préfet dans un des rares cas où ses pouvoirs de police ne sont pas placés sous tutelle.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CD319 de M. Nicolas Bonnet

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Quand on se sert de son vélo dans un cadre intermodal, c'est-à-dire qu'on change de mode de transport en cours de route, on a besoin d'un espace sécurisé pour laisser sa bicyclette. À titre personnel, on m'en a déjà volé une et, une autre fois, la roue arrière, ce qui est également assez handicapant. Certaines AOM ont pris en compte cet enjeu : Île-de-France Mobilités a décidé de multiplier par cinq le nombre de places de stationnement sécurisé pour les vélos et la métropole d'Aix-Marseille-Provence s'est récemment fixé comme objectif d'en créer 3 600. Il nous semble important de demander expressément à chaque autorité organisatrice de la mobilité de travailler au déploiement, dans des endroits clefs, d'espaces de stationnement sécurisé pour les vélos afin de permettre à chacun de s'engager en confiance dans des mobilités intermodales et moins carbonées.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous en avons déjà débattu, notamment lorsque nous avons intégré la location de vélos dans les plans de mobilité. Le code des transports prévoit déjà que ces plans déterminent « la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes [et] le nombre de places de stationnement de ces parcs ». Votre amendement introduirait une obligation supplémentaire : la proportion minimale des places de stationnement sécurisé pour les cyclistes serait déterminée par décret en Conseil d'État. Or les besoins en matière de stationnement varient fortement selon les territoires, la fréquentation des réseaux et les contraintes locales. Il me paraît

préférable de laisser aux autorités organisatrices de la mobilité la souplesse nécessaire pour adapter leurs choix aux réalités des territoires. Avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cette obligation supplémentaire a été plébiscitée non seulement par la FUB (Fédération française des usagers de la bicyclette) mais aussi par le Réseau vélo et marche, qui rassemble des collectivités locales. Si elles estiment qu'il serait intéressant qu'un minimum de règles soit fixé par l'État, les conséquences de l'amendement ne doivent pas être totalement démesurées. Il serait bon de généraliser l'objectif de créer un minimum de places de stationnement sécurisé pour les vélos au lieu de laisser entièrement la question à l'appréciation des acteurs locaux.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je trouve cet amendement très intéressant. Les infrastructures développées pour les vélos en Belgique ou aux Pays-Bas sont exceptionnelles, notamment aux abords des points de report intermodal. Elles permettent vraiment de se déplacer en toute sécurité et de laisser son vélo pour prendre ensuite le train ou le bus.

Mme Olga Givernet, rapporteure. J'aimerais que les discussions continuent à se dérouler au niveau de la maille locale. C'est aux autorités organisatrices de la mobilité de prendre la mesure des installations nécessaires. Traiter la question au niveau de l'État déresponsabiliserait les acteurs locaux.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Article 22 : *Ratification de diverses ordonnances dans le domaine des transports*

Amendements CD519, de suppression, CD534, CD520, CD522, CD523, CD524, CD525, CD527, CD528, CD529, CD530, CD531, CD532, CD533, CD536 et CD537 de M. Pierre Meurin

M. Pierre Meurin (RN). Je vais retirer cette série d'amendements d'appel. Je les avais déposés afin d'interpeller le gouvernement sur le contenu des ordonnances que le présent article tend à ratifier, mais il n'y a pas de ministre présent.

Les amendements sont successivement ***retirés***.

La commission ***adopte*** *l'article 22* ***non modifié***.

Titre

Amendement CD568 de Mme Nathalie Coggia

Mme Nathalie Coggia (EPR). L'objet et la portée des vingt-deux articles du projet de loi sont assez divers, ce qui donne au texte, à première vue, l'apparence d'un catalogue mais ces dispositions reposent en réalité sur une inspiration commune : la volonté de promouvoir l'intermodalité et la décarbonation des

transports. La nouvelle rédaction que nous proposons pour le titre du projet de loi vise à afficher expressément cette ambition.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Nous avons pleinement intégré les enjeux de la décarbonation, de l'intermodalité et de l'inclusivité lors de nos débats. On pourrait multiplier les bonnes intentions dans le titre du texte, mais je crois qu'il est préférable de rester sobre. Il s'agit d'un projet de loi-cadre relatif au développement des transports, qui doit être suivi d'un projet de loi de programmation. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Vous m'avez convaincue.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'ensemble du projet de loi* ***modifié****.*

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Je tiens à vous remercier pour le travail que nous avons fait dans des délais contraints. Il était pour moi important d'examiner très rapidement le texte afin que nous puissions être efficaces au cas où un créneau permettant d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour de la séance publique serait trouvé.

Mme Olga Givernet, rapporteure. Merci à tous. Nous avons eu de beaux débats, qui ont permis d'aborder l'ensemble des questions qui nous tiennent à cœur, même s'il reste certainement des points à débattre en séance. Je souhaite que le projet de loi puisse être inscrit à l'ordre du jour dans les meilleurs délais.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR MME OLGA GIVERNET, RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

(par ordre chronologique)

Autorité de régulation des transports (ART)

M. Thierry Guimbaud, président

Mme Sophie Auconie, vice-présidente

M. Jordan Cartier, secrétaire général

Société des grands projets (SGP) *

M. Jean-François Monteils, président

M. Deniz Boy, directeur délégué aux affaires publiques

Régie autonome des transports parisiens (RATP) *

Mme Sophie Mourlon, secrétaire générale du groupe RATP

M. Rémy Redeuilh, président de RATP *Smart Systems*

Mme Clémence Cano-Hernandez, conseillère au cabinet du président-directeur général

M. Thomas Hartog, directeur des affaires publiques

Trenitalia France *

Mme Anne-Cécile Delbes, directrice juridique

M. Alexandre Molina, responsable des relations institutionnelles

Velvet

Mme Rachel Picard, présidente

M. Aloïs Kirchner, directeur de la stratégie, de la régulation et du bureau de gestion de projet

Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) *

M. Jean-Philippe Peuziat, directeur général adjoint

M. Sacha Raynaud, chargé de mission aux affaires institutionnelles

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

M. Alexandre Magny, directeur général

Mme Florence Dujardin, directrice des affaires économiques et financières

M. Dominique Bussereau, ancien ministre, auteur du rapport « Ambition France Transports »

Table ronde « sociétés concessionnaires d'autoroutes »

– Autoroutes Paris Rhin-Rhône (APRR) *

Mme Camille Bonenfant-Jeanneney, présidente d'APRR et des concessions autoroutières d'Eiffage

– Vinci Autoroutes *

M. Blaise Rapior, directeur général adjoint, directeur général d'Escota

– Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) *

M. Rainier d'Haussonville, secrétaire général

– Association des sociétés françaises d'autoroutes (Asfa) *

M. Christophe Boutin, délégué général

Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

M. David Valence, président

Table ronde « transport routier de marchandises logistiques »

– Fédération nationale des transports routiers (FNTR) *

Mme Florence Berthelot, déléguée générale

M. Rodolphe Lanz, secrétaire général

– Organisation des transporteurs routiers européens (Otre) *

M. Jean Marc Rivera, délégué général

M. Noël Thiefine, secrétaire général en charge du transport routier de marchandises

– Confédération des grossistes de France (CGF) *

M. Romain Thenard, directeur du groupe *Parts Holding Europe*

M. Christian Rose, directeur Transport

Mme Kristelle Hourques, directrice des affaires publiques

– Union des entreprises transport et logistique de France (TLF) *

Mme Camille Contamine, co-présidente de la commission intermodalité de TLF

M. François Daniel, délégué général de TLF

M. Olivier Poncelet, délégué général

Table ronde « transport fluvial, maritime et portuaire »

– Entreprises fluviales de France (E2F) *

Mme Aurélie Millot, adjointe au président

– Armateurs de France *

Mme Maha Vandewalle, directrice des affaires sociales/formation, juridiques, fiscales et économiques

– Union des ports de France (UPF) *

M. Jean-Frédéric Laurent, délégué général

Table ronde « vélo »

– Fédération française des usagères et usagers de la bicyclette (FUB) *

Mme Céline Scornavacca, co-présidente

M. Axel Lambert, chargé de plaidoyer

– Association des acteurs du vélo public (AAVP) *

M. Nicolas Roussel, président

– Fédération professionnelle de cyclologistique

M. Paul Roudaut, président

Mme Yolaine Urvoy, directrice de l'association Boîtes à vélo

– Réseau vélo et marche

Mme Catherine Pilon, co-directrice

M. Romain Legros, chargé de plaidoyer

Régions de France

M. Jean-Luc Gibelin, vice-président de la région Occitanie

M. Christophe Coulon, vice-président de la Région Hauts-de-France

Association française du rail (AFRA) *

M. Marco Caposciutti, président, et président de Trenitalia France

M. Claude Steinmetz, président de la commission voyageurs, et président de Transdev Rail

M. Jean-Yves Lhomme, administrateur, et directeur des relations institutionnelles DB Cargo France

M. Aloïs Kirchner, directeur de la stratégie, de la régulation et du bureau de la gestion de projets de Velvet

Mme Solène Garcin-Berson, déléguée générale

Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) *

M. Jean-Sébastien Barrault, président

Mme Sophie Labrune, directrice juridique et relations institutionnelles

Groupe SNCF *

M. Jean Castex, président-directeur général

M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau

M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs

Mme Emmanuelle Cortot Boucher, secrétaire générale

M. Bruno Souchon, directeur des relations institutionnelles

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Mme Zélia Césarion, directrice de cabinet de M. Matthieu Chabanel

M. Nathanaël Bruschi, directeur de cabinet adjoint de M. Christophe Fanichet

Table ronde « Multimodalité et billettique »

– Trip.com

M. Xavier Miraillès, directeur des affaires publiques France & Europe du Sud

M. Quentin Bataillon, directeur de la société Décodeur, accompagnement de Trip.com

– ADN Mobilités

M. Enrique Lopez, trésorier et responsable des affaires publiques

M. Matthieu Marquenet, président et directeur général de Kombo

– Blablacar *

M. Erwin Coffy, vice-président en charge du business pour l'Europe

M. Tristan Rochas, responsable des affaires publiques

– Trainline *

M. Alexander Ernert, directeur général et secrétaire général de l'ADN Mobilités

Table ronde « organisations salariales représentatives »

– Force ouvrière

M. Stanislas Baugé, secrétaire fédéral

M. David Michel, chargé de la zone SNCF Nord-Est-Normandie et référent juridique à la Fédération FO Cheminots

– Confédération générale du travail (CGT) - Fédération des Cheminots

M. Thierry Nier, secrétaire général

M. Alexandre Boyer, secrétaire fédéral

M. Bruno Lacroix, secrétaire fédéral

Audition commune

– Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) *

Mme Valérie Clément-Launoy, directrice générale

M. Denis Dewerdt, président de la commission « route »

– Alliance Fret ferroviaire français du futur (4F) *

M. Raphaël Doutrebente, président, et président d'Europorte

Mme Florence Rodet, secrétaire générale

M. Victor Guilbert, consultant senior NSI Group

M. Aurélien Barbé, membre du comité de direction, et délégué général du Groupement national des transports combinés

Table ronde « bloc communal »

– Intercommunalités de France

M. Jean-Yves Brenier, président des Balcons du Dauphiné

Mme Carole Ropars, responsable du pôle aménagement et environnement

– Association des maires de France (AMF)

M. Sylvain Laval, co-président de la commission transport, maire de Saint-Martin-Le-Vinoux et vice-président de Grenoble-Alpes Métropole

– France urbaine

M. Frédéric Leturque, maire d'Arras, président de la communauté urbaine d'Arras

M. Grégoire de Lasteyrie, maire de Palaiseau et président de la communauté d'agglomération de Paris-Saclay

M. Bastien Taloc, responsable du pôle Aménagement et transitions.

Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

Audition commune

– Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut) *

M. Alain Roux, vice-président

M. Jérôme Rebourg, membre du bureau national

– Que Choisir Ensemble *

Mme Lucile Buisson, chargée de mission transports et environnement

Vinci Concessions *

M. Nicolas Notebaert, président

Mme Sabine Granger, directrice générale

Table ronde « environnement et climat »

– Réseau action climat (RAC) *

M. Alexis Chailloux, responsable transports

– France nature environnement (FNE) *

M. Yessine Jelassi, animateur du réseau territoires et mobilités durables

Mme Morgane Piederrière, responsable du plaidoyer

– Transport & environnement (T&E) *

Mme Marie Chéron, directrice par intérim

– The Shift Project

M. Reuben Fisher, chef de projet fret

Mme Laura Foglia, cheffe de projet mobilité quotidienne

Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

M. Rodolphe Gintz, directeur général

Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports

Mme Aline Pillan, directrice des mobilités routières

M. Nicolas Bina, conseiller parlementaire

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

Article 1er

Objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et lois de programmation

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1er définit les objectifs de l'action de l'État en matière d'infrastructures de transport, et introduit le principe de lois de programmation. Il en définit le contenu matériel, et prévoit que la première d'entre elles affectera la totalité des recettes publiques relatives aux concessions autoroutières au financement des infrastructures de transport.

Position de la commission des Finances :

Après avoir adopté les amendements CF11, CF13, CF3, CF6, CF4 et CF12 de la rapporteure pour avis ainsi que l'amendement CF1 de M. Tryzna et plusieurs de ses collègues, la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption de l'article.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

A. UN CADRE PLURIANNUEL FAIT DÉFAUT AUX INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

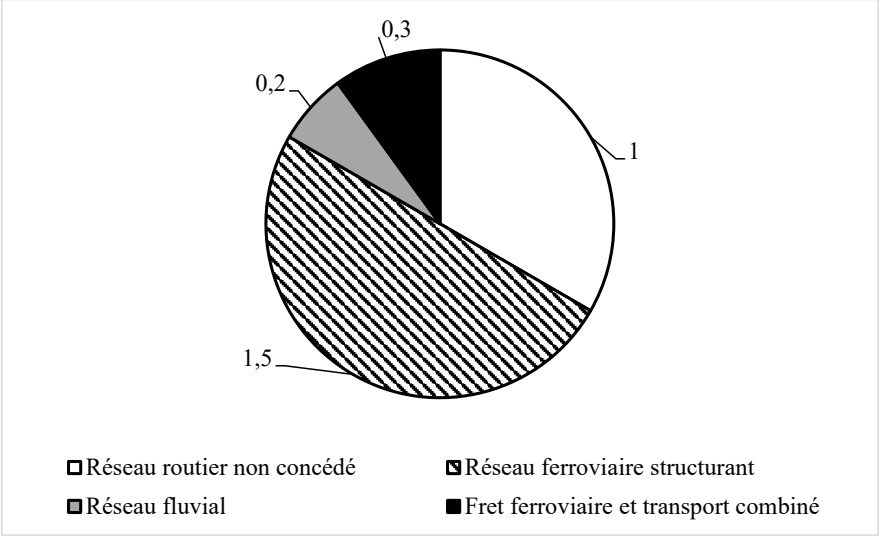
1. Les besoins de financement des infrastructures de transports sont désormais identifiés

La **conférence Ambition France Transports**, qui s'est tenue du 5 mai au 9 juillet 2025, a permis de dresser **un constat consensuel** quant à la nécessité d'investir dans la performance et la résilience des infrastructures de transport.

Le rapport gouvernemental qui tire les conclusions de ces travaux (1) a notamment compilé une **liste prioritaire de besoins d'investissements supplémentaires pour la période 2026-2031, pour un montant annuel global d'environ 3 milliards d'euros**. Ceux-ci s'établissent à 1,5 milliard d'euros pour le réseau ferroviaire, 1 milliard d'euros pour le réseau routier national non concédé, 300 millions d'euros pour le fret ferroviaire et 200 millions d'euros pour le transport fluvial.

(1) Gouvernement, Rapport Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025.

BESOINS ANNUELS D'INVESTISSEMENT SUPPLÉMENTAIRES PAR CATÉGORIE D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (2026-2031, EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : Gouvernement, Rapport Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025.

Ces besoins ont, pour l'essentiel, deux causes.

D'une part, **l'accumulation progressive d'une « dette grise » (1) rend indispensable la modernisation d'une part importante des réseaux**, notamment s'agissant des infrastructures routières et ferroviaires. Ainsi, seules 50 % des chaussées du réseau routier national non concédé sont en bon état, et 34 % des ponts nécessitent des travaux urgents d'entretien ou de réparation. En conséquence, les investissements nécessaires en matière routière relèvent essentiellement de la régénération et de la modernisation.

De même, en matière ferroviaire, le réseau présente une moyenne d'âge de 25 ans, et une part significative des équipements et ouvrages essentiels sont hors d'âges – 21 % des caténaires, 39 % des tunnels, et 30 % des appareils de voies (2). L'indice de consistance des voies (ICV) (3) demeure inférieur au seuil dont l'Autorité de régulation des transports (ART) estime qu'il permet d'assurer la pérennité des voies, et le vieillissement du réseau s'assortit d'une dégradation significative de la qualité du service (4). Les deux indicateurs mobilisés pour quantifier cette variable connaissent une dégradation nette au cours des dernières

(1) Somme de la dette budgétaire actualisée (rattrapage des investissements qui n'ont pas été effectués à temps) et de la dette technique (dégradation des actifs).

(2) Gouvernement, Rapport Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025.

(3) Indicateur comparant l'âge moyen d'une voie ferrée et sa durée de vie théorique, laquelle dépend de ses caractéristiques physiques et de l'intensité de son utilisation.

(4) Autorité de régulation des transports, Avis n° 2026-037 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, 7 mai 2026

années, et ne satisfont plus les objectifs fixés par le contrat de performance passé entre l'État et SNCF Réseau. Le nombre de suppression de trains pour des causes pourtant maîtrisables par le gestionnaire d'infrastructure a ainsi bondi de 38 % en 2025, et est principalement imputables aux défaillances de la signalisation, de la plateforme et de l'alimentation électrique (1).

En se fondant sur des estimations prudentes, **ces « dettes grises » peuvent être respectivement évaluées à hauteur de 2,4 milliards d'euros (2) et plus de 60 milliards d'euros (3)**. Celle du réseau fluvial s'établit, selon la Cour des comptes, à 1,1 milliard d'euros (4).

D'autre part, **la perspective de reports modaux s'inscrivant dans le cadre de la transition écologique impose une adaptation des infrastructures existantes et, dans certains cas, leur développement**. Il en va notamment ainsi du réseau ferroviaire, premier destinataire de ces reports, à propos duquel la conférence Ambition France Transports a établi que **des investissements annuels à hauteur de 1,9 milliard d'euros par an permettraient une hausse de 36 % du trafic**. Les infrastructures des différents réseaux doivent en outre faire l'objet de travaux d'adaptation au changement climatique. S'agissant des infrastructures ferroviaires, leur vulnérabilité à l'intensification et à l'augmentation de fréquence des évènements météorologiques extrêmes est, en particulier, clairement identifiée. Elle est principalement imputable à la vétusté de nombreux éléments, et l'ampleur de ses conséquences opérationnelles demeure mal évaluée (5).

Les besoins de financements nouveaux qu'impose la transition écologique **concernent particulièrement, en outre, les moyens de transport desservant les centres urbains et leurs périphéries (6)**. Le projet de Stratégie nationale bas-carbone en cours d'élaboration prévoit, notamment, une croissance du volume de déplacements en transports collectifs de 25 % d'ici 2030, et un recul de la part modale de la voiture de 5 points, pour atteindre 76 % (7). Les besoins de financement

---

(1) Ibid.

(2) Dont 1,7 milliard d'euros pour les chaussées, 429 millions d'euros pour les équipements, 127 millions d'euros pour les programmes thématiques et 69 millions d'euros pour les ouvrages d'art (Gouvernement, Ambition France Transports – Livret de diagnostic de l'atelier n°2, mai 2025, d'après les données d'un audit indépendant réalisé en 2018).

(3) Cette estimation, proposée par SNCF Réseau et reprise par le Conseil d'orientation des infrastructures (Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition – Rapport annexe, janvier 2023), repose notamment sur un inventaire technique exhaustif du patrimoine et de son état, l'évaluation du coût de remise à niveau autorisant une maintenance optimale, et le niveau des investissements effectivement réalisés au cours des 20 dernières années.

(4) Cour des comptes, L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF, 19 février 2025.

(5) Cour des comptes, Rapport public annuel – Deuxième partie : Le cadre de vie et les infrastructures, « L'adaptation du réseau ferroviaire national au changement climatique », 12 mars 2024.

(6) En application du principe de libre administration des collectivités territoriales, inscrit à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, les lois de programmation prévues par le présent projet ne peuvent toutefois inclure dans leur périmètre et organiser les investissements assumés par les collectivités territoriales.

(7) Gouvernement, Vers la 3e Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), consulté le 26 juin 2026.

afférents sont estimés par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) à hauteur de 1,3 milliard d'euros supplémentaires par rapport au niveau mesuré en 2022 (1).

2. Le principe d'annualité budgétaire ne doit pas faire obstacle à une programmation efficace des financements

Si les besoins sont donc identifiés, **leur satisfaction suppose une programmation du financement à long terme, qui dépasse le cadre annuel des lois de finances**.

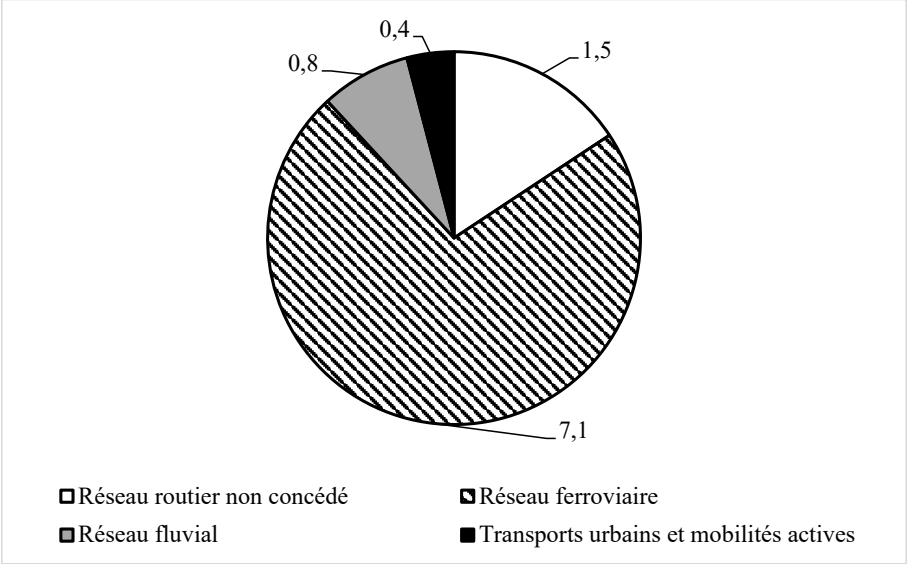
Le financement des infrastructures de transport repose sur deux volets strictement annualisés : les crédits et fonds de concours du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, et les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) – laquelle dispose de recettes affectées. Au total, **l'ensemble des dépenses du programme 203 et du budget de l'Afitf (2) en faveur des transports prévues par le projet de loi de finances pour 2026 s'élève à environ 9,8 milliards d'euros**, dont plus de 70 % concernent les moyens ferroviaires (3).

(1) I4CE et Direction des études et de la recherche de La Banque postale, Panorama des financements climat des collectivités locales, septembre 2024.

(2) S'ajoutent notamment à ces agrégats les dépenses de la Société des grands projets (SGP), notamment chargée des infrastructures du Grand Paris express, et de Voies navigables de France (VNF), respectivement à hauteur de 4,9 milliards d'euros et 741 millions d'euros.

(3) Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey, Rapport fait au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de finances considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale pour 2026 – Écologie, développement et mobilité durables : infrastructures et services de transports ; Affaires maritimes, pêche et aquaculture, Sénat, novembre 2025.

DÉPENSES DU PROGRAMME 203 ET DU BUDGET DE L'AFITF PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026 (CRÉDITS DE PAIEMENT, EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey, Rapport fait au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de finances considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale pour 2026 – Écologie, développement et mobilité durables : infrastructures et services de transports ; Affaires maritimes, pêche et aquaculture, Sénat, novembre 2025.

S'agissant du budget de l'Afitf, ses principales recettes proviennent, en 2026, des affectations suivantes :

● une fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (1) ;

● la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (2) ;

● la taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé (3) ;

● la redevance domaniale acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au titre de l'utilisation du domaine public (4) ;

● le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (5) ;

● une part des amendes forfaitaires relatives aux radars automatiques (6).

(1) Article L. 1512-20, 3° du code des transports.

(2) Article L. 1512-20, 4° du code des transports.

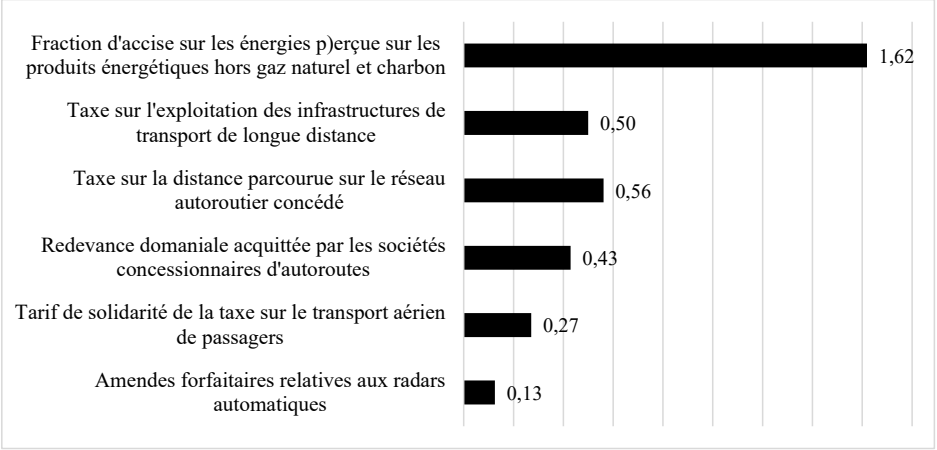
(3) Article L. 1512-20, 2° du code des transports.

(4) Article R. 122-48 du code de la voie routière.

(5) Article L. 1512-20, 1° du code des transports.

(6) Article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

RECETTES PRÉVISIONNELLES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF) POUR 2026 (EN MILLIARDS D'EUROS)



Mme Christine Arrighi, Rapport fait au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026 – Écologie, développement et mobilité durables : infrastructures et services de transports ; Contrôle et exploitation aériens, Assemblée nationale, octobre 2025.

Or, la stricte application du principe d'annualité budgétaire, qui est consacré par l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 et l'article 28 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, est parfois facteur d'instabilité. **Les priorités de l'action de l'État connaissent des remises en cause d'un exercice à l'autre** : il en résulte, en pratique, des interruptions de projets et, par voie de conséquence, de fréquents surcoûts et des délais prolongés. La rapporteure pour avis, qui est également rapporteure spéciale du volet *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, déplorait à ce titre, lors de l'examen du projet de lois de finances pour 2026, la survenue d'une « *kyrielles de palinodies gouvernementales* », notamment s'agissant des mobilités actives (1).

Les projets de régénération pâtissent directement de l'incertitude qui en découle, et les filières industrielles s'en trouvent désorganisées. Dans l'objectif d'accroître l'efficacité de la dépense publique, il **apparaît par conséquent essentiel de sécuriser les ressources mobilisables** et de garantir une lisibilité satisfaisante à moyen terme aux maîtres d'ouvrages et aux collectivités territoriales qui co-financent certains des réseaux de transports. La rapporteure pour avis relève, en outre, qu'**il est primordial de dépasser la tentation court-termiste que favorise la consolidation budgétaire en cours**.

La **mobilisation de nouveaux leviers de financement, qui est nécessaire, doit en outre être soutenue par une programmation effective**. Les pistes

(1) Mme Christine Arrighi, Rapport fait au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026 – Écologie, développement et mobilité durables : infrastructures et services de transports ; Contrôle et exploitation aériens, Assemblée nationale, octobre 2025.

dégagées par la conférence Ambition France Transports sont, à cet égard, nombreuses à court terme : développement de l'offre à coût constant grâce à des gains de performance et d'échelle, contribution accrue de certains usagers ciblés, renforcement de l'affectation des ressources prélevées sur le secteur des transports ou encore création de nouvelles ressources favorisant les reports modaux. À moyen terme, des recettes provenant de la valorisation du domaine autoroutier une fois les concessions actuelles venues à échéance pourraient consolider le modèle de financement des infrastructures (voir *infra*).

B. LE CONTEXTE JURIDIQUE IMPOSE UNE ACTION CONCRÈTE, QUI DÉPASSE LA RECHERCHE D'EFFETS D'ANNONCE

1. Les dispositions de la loi d'orientation des mobilités sont demeurées partiellement inappliquées

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités comportait toutefois déjà des dispositions programmatiques. Les objectifs des investissements de l'État étaient identifiés à son article 1er, et son article 2 prévoyait le montant des dépenses de l'Afitf sur cinq exercices budgétaires, de 2019 à 2023. En outre, son article 3 prévoyait l'actualisation quinquennale de cette programmation, et la remise annuel au Parlement d'un rapport sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports (1).

La rapporteure pour avis observe que **ces dispositions sont demeurées, *de facto*, inappliquées**. Elle identifie plusieurs facteurs explicatifs :

● la dégradation de l'équilibre des finances publiques entre 2018 (2) et 2023, le déficit public ayant bondi de 2,5 à 5,5 % dans cet intervalle ;

● le caractère équivoque du dispositif de l'article 2, qui reposait sur la « *perspective d'une enveloppe quinquennale* » ;

● le manque de précision de la programmation prévue par la loi, qui se limitait à un montant unique affecté à l'Afitf.

Si la nomenclature du présent projet de loi diffère – le titre revendique une « *loi-cadre* », quand la loi du 24 décembre 2019 n'était qu'une « *loi d'orientation* » –, **la rapporteure pour avis relève qu'il s'agit en tout état de cause d'une loi ordinaire, qui ne présente pas de garantie supplémentaire quant à son application future**. Elle s'inquiète de la possibilité que, de façon analogue, le volet programmatique de son dispositif ne prospère pas.

---

(1) Articles 1er à 3, loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Dernières données disponibles lors des débats sur la loi, en 2019.

2. L'arrivée à terme des principales concessions autoroutières offre une opportunité historique de mobiliser de nouvelles ressources

Des dispositions à la portée concrète s'imposent d'autant plus que **la prochaine arrivée à terme des principales concessions autoroutières offre une opportunité historique de consolider et de stabiliser le financement des infrastructures de transports**. La rapporteure pour avis estime qu'il est indispensable de la saisir.

Entre 2031 et 2036, les concessions des sociétés ASF, Escota, APRR, Area, Sanef, SAPN et Cofiroute arriveront à terme. Elles représentent, à elles seules, 90 % du chiffre d'affaires total du réseau routier concédé. Dans l'hypothèse où les concessions seraient renouvelées en modulant les péages à la baisse sur les trajets domicile-travail et à la hausse sur les trajets empruntés par des poids lourds thermiques [1], **des recettes de l'ordre de 2,5 milliards d'euros supplémentaires pourraient être dégagées** [2], en prenant en compte la perspective du report modal et de la réduction du trafic afférente prévus par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC).*A contrario*, **la suppression des péages aboutirait, à horizon 2037, à un coût net pour les finances publiques de plus de 10 milliards d'euros**, imputables pour moitié aux pertes de recettes fiscales et pour moitié aux dépenses nouvelles d'exploitation et d'investissement [3]. La rapporteure pour avis fait part de ses réserves sur cette perspective. Elle invite par ailleurs à étudier sérieusement l'hypothèse d'une gestion en régie publique du réseau autoroutier concédé, avec le maintien des péages. Cette option présente un double avantage : d'une part, préserver les recettes de péage - qui s'établissent aujourd'hui à environ 15 milliards d'euros - en les réorientant intégralement vers l'entretien du réseau et le financement des mobilités durables, plutôt que vers la rémunération d'actionnaires privés ; d'autre part, elle permet de restituer à la puissance publique la maîtrise un patrimoine d'infrastructure financé par le contribuable et dont la gestion privée a, par le passé, suscité des interrogations légitimes quant au partage de la valeur. La rapporteure pour avis estime que cette piste mérite d'être expertisée sans préjugé idéologique dans le cadre des travaux préparatoires à l'échéance des concessions.

---

(1) Cette faculté est notamment ouverte sur la période 2035-2065 par la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que révisée par la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures. Ses dispositions ont été transposées, sur ce point, par le décret n° 2023-1407 du 27 décembre 2023 relatif à la modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes, en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et à la majoration de ces péages en raison de la pollution atmosphérique due au trafic.

(2) Gouvernement, Rapport Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025.

(3) Les recettes de péage s'établissent aujourd'hui, dans leur globalité, à environ 15 milliards d'euros. La part non prélevée se répartit à égalité entre entretien du réseau et rémunération de l'actionnariat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES OBJECTIFS DE L'ACTION DE L'ÉTAT SERONT FIXÉS PAR UNE LOI DE PROGRAMMATION

L'article 1er prévoit, à son alinéa premier, que **les objectifs de l'action de l'État en matière d'infrastructures de transport sont déterminés par des lois de programmation**. La durée de ces dernières est fixée à dix ans au minimum, et elles sont assorties d'une clause de revoyure à cinq ans. Les infrastructures concernées par ces lois sont limitativement énumérées : infrastructures ferroviaires, routières (dont cyclables), fluviales et portuaires. Le deuxième alinéa précise que le réseau routier concerné englobe le réseau national non concédé ainsi que les réseaux départementaux, intercommunaux et communaux ; le quatrième inclut dans le périmètre des lois de programmation le réseau structurant et les lignes ferrées classées 7 à 9 dans la nomenclature de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) (1).

La rapporteure pour avis constate toutefois qu'un impensé demeure dans le texte adopté par le Sénat pour l'alinéa 1er : **les ouvrages d'art ne sont pas mentionnés explicitement par le dispositif**, alors même que leur régénération et leur modernisation constitue un enjeu majeur pour la viabilité du réseau routier. Elle a déposé un amendement (CF11) corrigeant cette carence lors de l'examen de l'article 1er par la commission des finances, qui l'a adopté.

De plus, dans sa rédaction actuelle, **le texte ne traduit pas en pratique la volonté affichée de réduire les inégalités territoriales entre les territoires ultramarins et la France hexagonale**. En particulier, il n'inclut pas les investissements réalisés par l'État dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. La rapporteure pour avis a souhaité, par voie d'amendement (CF6), renforcer le dispositif par une mention explicite des spécificités de ces collectivités et du besoin de continuité territoriale. La commission des finances a adopté cet amendement.

La portée matérielle des lois de programmation est ensuite définie par les alinéas 3 et 5 :

● l'alinéa 3 prévoit qu'**elles déterminent les investissements projetés** en accordant la priorité à la régénération, au développement, à la modernisation, à la performance et à l'adaptation climatique ;

● l'alinéa 5 prévoit qu'**elles déterminent également les ressources associées** aux investissements projetés, et que la première d'entre elles affecte la totalité des recettes relatives aux concessions autoroutières au financement des infrastructures de transport et prévoit les ressources nécessaires au financement des

(1) La classification UIC comprend six catégories qui correspondent à différents niveaux de trafic exprimés en tonnes/jour ; la SNCF a complété cette nomenclature par les catégories dites « UIC » 7 à 9, pour permettre une analyse fine des dessertes secondaires.

investissements de régénération et de modernisation des réseaux dans l'attente de nouvelles recettes relatives aux concession autoroutières.

L**a mention simple de la notion de « *développement* »** à l'alinéa 3, introduite lors de l'examen du texte au Sénat dans la liste des priorités s'imposant aux lois de programmation, **fait naître une ambiguïté quant à la hiérarchie et au périmètre de ces priorités**. La rapporteure pour avis a par conséquent proposé un amendement (CF13) visant à expliciter ce point, en précisant que le développement de nouvelles infrastructures ne saurait constituer de priorité que subsidiaire à celles énoncées à l'alinéa 2, et ne concernerait le cas échéant que des lignes de desserte fine. La commission des finances a adopté cet amendement.

Par ailleurs, **l'absence d'inscription d'une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports parmi les objectifs des lois de programmations prévues par l'article 1er constitue une indigence majeure** aux yeux de la rapporteure pour avis. Afin d'y obvier, elle a soumis un amendement en ce sens (CF3) à la commission des finances, qui l'a adopté.

Enfin, les alinéas 5 et 6 prévoient que **les lois de programmation font l'objet d'une concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** en amont de tous travaux physiques associés, **et définissent les critères d'équité territoriale et de répartition modale** que met en œuvre l'Afitf sur l'ensemble du territoire.

La rapporteure pour avis déplore que ne soient pas impliqués dans ces concertations les gestionnaires d'infrastructures de transport routier qui, à l'instar des départements, n'ont pas la qualité d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Elle a présenté un amendement en ce sens (CF12) à la commission des finances, qui l'a adopté.

B. UN CADRE PLURIANNUEL SE DESSINE, MAIS LE DISPOSITIF COMPORTE DES FRAGILITÉS CONSTITUTIONNELLES ET ORGANIQUES

Si l'intention programmatique du dispositif de l'article 1er est pleinement soutenue par la rapporteure pour avis, elle n'en demeure pas moins sceptique sur la portée effective du dispositif.

Le choix de recourir à une loi ordinaire lui apparait très contestable : qualifiée de « cadre », celle-ci n'est néanmoins en droit et en fait qu'une loi ordinaire. Or, une norme de cette nature ne saurait garantir la matérialité de financements futurs, comme en atteste l'exemple de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Par conséquent, **la rapporteure s'inquiète de l'éventualité que l'article 1er ne constitue, *in fine*, qu'une déclaration d'intention**. Elle entend souligner, à l'appui de cette considération, les observations formulées par le Conseil

d'État dans son avis rendu le 5 février 2026. Réuni en assemblée générale, celui-ci a estimé que l'article 1er présentait des limites constitutionnelles et organiques :

● en premier lieu, **le dispositif de l'article 1er contrevient à la lecture constante que fait le Conseil constitutionnel des dispositions de l'article 34 de la Constitution**, qui implique que l'encadrement de lois de programmation ne saurait résulter d'une loi ordinaire (1) ;

● en second lieu, **la normativité de l'article 1er apparaît *a minima* contestable**, dès lors que le III de l'article 2 et l'article 16 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances réservent aux lois de finances le monopole de l'affectation à des tiers des ressources établies au profit de l'État ainsi que l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses au sein du budget général.

C. L'AVENIR DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES DEMEURE INCERTAIN

Comme mentionné *supra*, conformément aux conclusions de la conférence Ambition France Transports, le dispositif de l'alinéa 5 prévoit l'affectation des recettes relatives aux concessions autoroutières au financement des infrastructures de transport.

Si la rapporteure pour avis y voit un signal très positif, elle regrette que ne soit envisagée par le dispositif l'éventualité d'une gestion des autoroutes en régie publique. **De fait, le dispositif issu des travaux sénatoriaux subordonne l'affectation des ressources afférentes à l'existence de concessions autoroutières, et par là présuppose le maintien de ces dernières**.

Au regard de la grande pluralité des modèles de gestion existants, **la rapporteure pour avis estime essentiel de ne pas préempter un débat démocratique important tel que celui qui pourra porter, lors de l'arrivée à terme des concession historiques, sur le devenir de celles-ci**. En conséquence, elle a déposé un amendement (CF4) visant à s'assurer que le texte de l'article 1er ne soit pas, sur ce point, d'une excessive précision. Elle regrette de n'avoir pas été suivie sur ce point par la commission des finances.

*

* *

(1) Voir notamment : Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, considérants nos 21 et 24.*

Article 3

Renforcement du traitement des infractions commises sur le réseau routier et introduction d'une sanction pénale pour réprimer la fraude à l'écotaxe

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 3 habilite les agents des exploitants agréés d'autoroutes et d'ouvrages routiers à obtenir communication par l'administration fiscale des adresses des personnes s'étant rendues coupables de l'absence de paiement de péage, habilite les agents assermentés des mêmes exploitants à verbaliser les infractions à la règlementation sur le stationnement, et prévoit une sanction pénale pour réprimer efficacement la fraude à l'écotaxe.

Position de la commission des Finances :

Après avoir adopté l'amendement CF7 de la rapporteure pour avis, la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 3.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA RÉPRESSION DE L'ABSENCE DE PAIEMENT DES PÉAGES REPOSE SUR LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES

Au terme du 8° de l'article L. 130-4 du code de la route, « ***les agents des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier*** *ouvert à la circulation publique et soumis à péage, agréés par le préfet de l'un des départements traversés par le réseau confié à l'exploitant qui les emploie* » **sont habilités à constater certaines infractions**, prévues par décret pris en Conseil d'État **: le refus d'acquitter le montant d'un péage ou la soustraction à ce paiement** (1). L'article L. 330-2 du code de la route double cette limitation, en disposant que « *les exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage doivent produire à l'appui de leur demande tous éléments utiles permettant de vérifier la réalité de la contravention pour non-paiement du péage* ». Ces agents doivent avoir été assermentés dans les conditions prévues à l'article L. 130-7 du même code, c'est-à-dire devant un juge du tribunal judiciaire (2).

Pour constater et réprimer ces infractions, **les agents disposent d'un accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV)**, en application des articles L. 330-1 et L. 330-2 du code de la route. Toutefois, ce fichier n'étant mis à jour que sur demande directe des propriétaires de véhicules ou par l'intermédiaire de professionnels de l'automobile, une part significative des informations qu'il comporte sont caduques. Auditionnée par la rapporteure pour avis, l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (Asfa) estime ainsi entre 20 et 25 % la part des usagers qui, n'ayant pas acquitté leur péage, ne peuvent être contactés par ce moyen.

(1) Combinaison des dispositions des articles R. 130-8, R. 419-1 et R. 419-2 du code de la route.

(2) Article R. 130-8 du code le route.

Il en résulte souvent une majoration significative des sanctions financières, l'amende forfaitaire applicable s'établissant à 90 euros [1] – 10 euros dans le cas d'un péage perçu en flux libre – contre 375 euros pour l'amende forfaitaire majorée appliquée dès lors que l'adresse du contrevenant n'a pu être identifiée dans le délai de paiement de 60 jours prévu par le code de procédure pénale [2]. Le dispositif du présent projet de loi entend limiter la fréquence de ces situations.

B. LES EXONÉRATIONS D'ÉCOTAXE POIDS-LOURD NE SONT PAS ASSORTIES D'UN CADRE PÉNAL OPÉRANT

Initialement créée par une ordonnance du 26 mai 2021 [3] qui visait la seule Collectivité européenne d'Alsace, **la faculté de soumettre à une taxe spécifique les poids lourds utilisant certaines voies du domaine public a été ouverte à l'ensemble des régions et à certains départements volontaires** par une ordonnance du 26 juillet 2023, prise en application des dispositions de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets [4]. Pour l'heure, **deux collectivités ont prévu de mettre en place l'écotaxe poids-lourd** : la Collectivité européenne d'Alsace à compter de janvier 2027 et la région Grand-Est à compter de mi-2027.

Le **code des impositions sur les biens et services prévoit un certain nombre d'exonérations d'écotaxes**. Certaines peuvent être institués ou non par les collectivités, et d'autres sont applicables de droit :

● peuvent être exonérés les véhicules légers à émission nulle, les poids lourds de collection, les véhicules transportant divers engins utilisés dans le cadre de travaux publics et industriels [5] ;

● sont exonérés les véhicules affectés aux besoins de la défense nationale, de la protection civile, des services de lutte contre les incendies et autres services d'urgence, des forces de police, de gendarmerie et de la douane, affecté à l'entretien des route ou utilisé dans le cadre de la collecte des déchets ménagers [6] ;

● peuvent être exonérés les véhicules affectés à certaines activités économiques déterminées (transports intérieurs, cirques et fêtes foraines, centres

---

(1) Articles R. 419-1 et R. 419-2 du code de la route.

(2) III de l'article 529-6 du code de procédure pénale.

(3) Ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

(4) Articles L. 421-186 à L. 421-263 du code des impositions sur les biens et services, codifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(5) Articles L. 421-207 à L. 421-209 du code des impositions sur les biens et services.

(6) Articles L. 421-210 à L. 421-211-1 du code des impositions sur les biens et services.

équestres, transports de certains équipements professionnels, transport de marchandises artisanales, ou encore transport de fonds) (1).

Or, **en l'état du droit, la fraude aux exonérations d'écotaxe ne pourrait faire l'objet d'une répression efficace en l'absence de sanction pénale *ad hoc* prévue par la loi**. Si les articles L. 3333-27 à L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales prévoient des sanctions précises pour le fait de ne pas s'acquitter de l'écotaxe de manière habituelle (2), de manipuler de l'équipement de télépéage ou de falsifier des documents de bords (3), toute autre forme de soustraction intentionnelle n'est pas explicitement assortie d'une sanction pénale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TEXTE PERMET UN RECOUVREMENT PLUS EFFICACE DES AMENDES FORFAITAIRES RELATIVES À L'ABSENCE DE PAIEMENT DE PÉAGES

En premier lieu, le II de l'article 3 prévoit, pour répondre aux difficultés qui résultent de l'obsolescence d'une part conséquente des données accessibles par le biais du système d'immatriculation des véhicules (SIV), **d'habiliter les agents agréés des sociétés concessionnaires à obtenir communication par l'administration fiscale des adresses des personnes physiques et morales contrevenantes**. Il créé à cette fin un nouvel article L. 166-0 FA au sein du livre des procédures fiscales. Le texte prévoit que les modalités d'application de cet article seront définies par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Si la rapporteure pour avis s'associe pleinement à l'intention du dispositif, et estime que **son intérêt est manifeste pour les usagers comme pour les sociétés concessionnaires, elle considère néanmoins qu'il doit être assorti de garde fous inscrits dans la loi**. Elle a en ce sens proposé un amendement (CF7) visant à préciser que les données recueillies dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 166–0 FA du livre des procédures fiscales ne pourront être utilisées qu'aux seules fins de la mise en œuvre de cette procédure, ne pourront être conservées que le temps strictement nécessaire à celle-ci, et devront être détruites dès son terme. Cet amendement a été adopté par la commission des finances.

En second lieu, le I de l'article 3 prévoit que les agents assermentés d'une société exploitant une autoroute ou un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage peuvent constater des infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules. La rapporteure pour avis, qui a interrogé sur ce point les administrations et organisations concernées, a pu constater que le dispositif n'était pas opérant en l'état. Elle a en conséquence proposé de supprimer cet alinéa

---

(1) Articles L. 421-212 à L421-217-1 du code des impositions sur les biens et services.

(2) Article L. 3333-31 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales.

par voie d'amendement (CF15), qui a toutefois été rejeté par la commission des finances.

B. UNE SANCTION PÉNALE EFFECTIVE EST CRÉÉ POUR SÉCURISER L'APPLICATION DE L'ÉCOTAXE À COMPTER DE 2027

Afin d'obvier à la carence de sanction mentionnée *supra*, le III de l'article 3 du projet de loi prévoit de compléter le dispositif de l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales**. Le nouvel alinéa ainsi introduit étend au « *fait de se prévaloir à tort de l'une des exonérations* » afférentes l'amende de 7 500 euros** prévue pour sanctionner la manipulation d'équipements de télépéages ou la falsification de documents de bord.

La rapporteure pour avis souligne la nécessité de **garantir une application effective des dispositions législatives relatives à l'écotaxe**, et le III de l'article 3 lui apparaît utile à cette fin. Elle entend ne pas y apporter de modification.

*

* *

Article 4

Report de la date limite d'atteinte du ratio « *règle d'or* » prévu par le code des transports

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 4 prévoit le report de deux ans de la date à laquelle SNCF Réseau doit atteindre un ratio « *règle d'or* » de 6 entre sa dette financière et sa marge opérationnelle.

Position de la commission des Finances :

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Issu de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire [(1)] dans la perspective de maîtriser la dette de SNCF Réseau [(2)] et modifié notamment par l'ordonnance du 13 décembre 2018 [(3)], **l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit qu'à compter du 1er janvier 2027, le ratio entre la dette financière nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle ne peut plus dépasser un plafond fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau**. Au terme

(1) Loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

(2) SNCF Réseau était alors un établissement public à caractère industriel et commercial (Épic), avant que d'être transformé en société nationale par la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

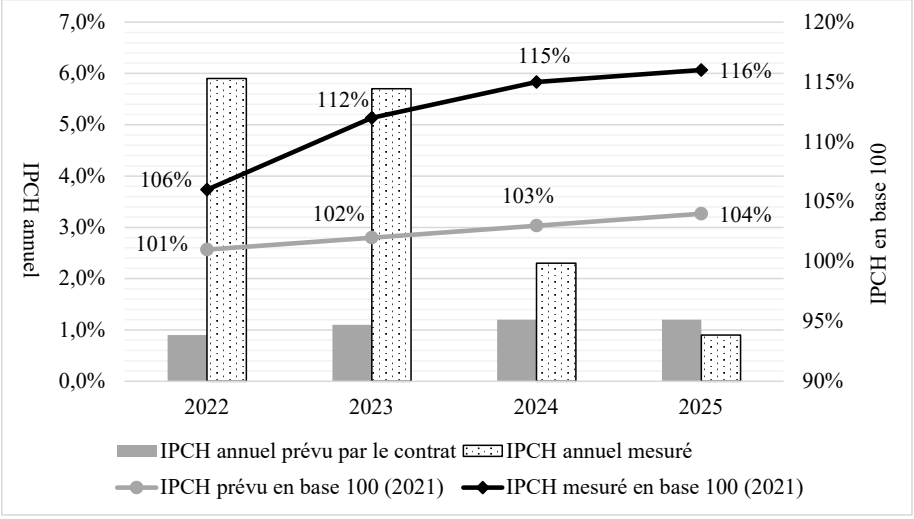
(3) Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

de l'article 23 du décret du 31 décembre 2019 portant approbation des statuts de SNCF Réseau (1), ce ratio est fixé à 6.

Toutefois, depuis que ces dispositions ont été adoptées ou décrétées, **différents chocs exogènes ont affecté SNCF Réseau, à commencer par la forte inflation des années 2022 à 2024** (voir *infra*). La croissance des trafics a été plus modérée qu'attendue, et la croissance du chiffre d'affaires en a pâti. Dans le même temps, les charges de la société ont été fortement affectées à la hausse par cette même inflation. Au total, l'écart entre l'inflation projetée en 2021 pour 4 ans et l'inflation effectivement mesurée en 2025 atteint 12 points de base. La marge opérationnelle de SNCF Réseau a régressé en 2023, et s'établit en 2025 à un niveau inférieur de 17,7 % à celui prévu par le contrat de performance de SNCF Réseau (2,4 milliards d'euros contre 2,9 milliards d'euros). **Il en résulte un ratio « *règle d'or* » supérieur à l'objectif, malgré une dette nette inférieure à la trajectoire contractuelle.**

Dans un avis rendu le 7 mai 2026, l'Autorité de régulation des transports constate une nouvelle fois que **l'obsolescence des paramètres contractuels fixés en 2021 rend inatteignable le ratio cible au 1er janvier 2027**, et prend acte que le présent projet de loi prévoit son report de deux ans (2).

INFLATION PRÉVUE PAR LE CONTRAT DE PERFORMANCE 2021-2030 PASSÉ ENTRE SNCF RÉSEAU ET L'ÉTAT ET INFLATION RÉELLE (2022-2025)

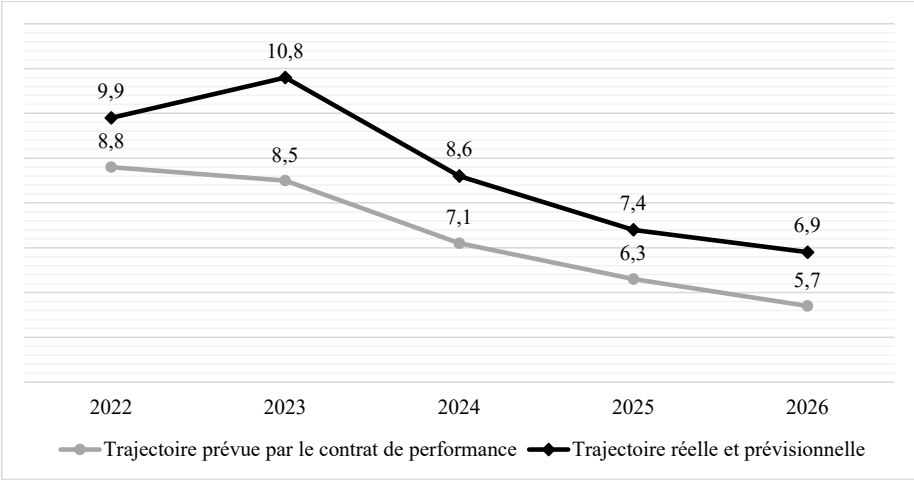


Source : commission des Finances, données SNCF Réseau.

(1) Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau

(2) Avis n° 2026-037 du 7 mai 2026 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

TRAJECTOIRE MESURÉE ET PRÉVUE (1) DU RATIO « *RÈGLE D'OR* » DE SNCF RÉSEAU (2022-2025, EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : commission des Finances, données ART d'après SNCF Réseau

Sans modification du droit applicable, SNCF Réseau serait donc contraint au 1er janvier 2027 de réduire immédiatement son endettement de près de 400 millions d'euros, ce qui lui imposerait de renoncer à des investissements de régénération pour un montant identique. La rapporteure pour avis estime que de telles restrictions auraient des conséquences délétères et difficilement réversibles pour le réseau ferré français.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif de l'article 4 prévoit en conséquence de **substituer, au sein de l'article L. 2111-10 du code des transports, la mention de l'année 2029 à celle de l'année 2027**. Ce délai a été estimé sur la base de la trajectoire recalculée par SNCF Réseau à l'automne 2025, et permet de conserver une contrainte de performance exigeante.

Subsidiairement, l'article prévoit, depuis les travaux du Sénat, **l'ajout d'une référence à la fixation d'un niveau d'investissement garantissant la pérennisation du réseau** au sein de l'article L. 2111-10 du code transports. La mention de statuts « *approuvés avant le 31 décembre 2019* », devenue caduque, est en outre supprimée.

La rapporteure pour avis approuve ce dispositif sans aucune réserve.

(1) Prévision pour l'année 2026.

*

* *

Article 10

Dispositions relatives aux dessertes d'aménagement du territoire au sein du réseau ferré en service librement organisé

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 10 consolide le socle juridique sur lequel SNCF Réseau se fonde pour adapter la tarification des péages dans un objectif de péréquation territoriale, impose un niveau de desserte minimal conforme aux objectifs d'aménagement du territoire, habilite le gestionnaire d'infrastructure à retirer des capacités ferroviaires lorsque des opérateurs sont directement responsables de perturbations intervenues sur le réseau, prévoit la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau (DRR) et permet au gestionnaire d'introduire des critères non-tarifaires d'aménagement du territoire dans les accords-cadres qui le lient aux différents opérateurs.

Position de la commission des Finances :

Après avoir adopté les amendements CF20, CF16, CF17, CF21, CF18 et CF19 de la rapporteure pour avis, la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 10.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE MODÈLE FRANÇAIS D'AMÉNAGEMENT FERROVIAIRE DU TERRITOIRE REPOSE SUR DES DROITS DE PÉAGE ÉLEVÉS

1. Le financement des dessertes d'aménagement du territoire repose sur une forme de péréquation implicite

Au terme de l'article L. 2121-12 du code des transports, modifié notamment par l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire [(1)], **toute entreprise disposant d'une licence [(2)] et d'un certificat de sécurité [(3)] peut assurer librement des services de transport ferroviaires**. Ces services, qui correspondent aux lignes à grande vitesse (LGV) et à certaines lignes longue distance à vitesse classique, se distinguent de services conventionnés qui, en raison d'un intérêt national (*e.g.* lignes *Intercités*) ou régional (*e.g.* transport express régional), sont structurés et subventionnés par des autorités organisatrices.

---

(1) Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

(2) Article L. 2122-10 du code des transports, transposant les dispositions de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

(3) Article 10 du décret n° 2022-664 du 25 avril 2022 relatif à la sécurité de l'exploitation de services locaux de transport ferroviaire de voyageurs.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ces services, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau, publie annuellement **un document de référence du réseau (DRR)** [1] **« *qui décrit les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires, les tarifs des prestations offertes, les règles de répartition des capacités, ainsi que les informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau*** » [2]. Ce document précise notamment la répartition et la tarification des infrastructures.

Le **droit européen permet une tarification appuyée sur deux composantes** : **un socle obligatoire** couvrant le coût imputable à l'exploitation du service ferroviaire [3] et **des majorations tarifaires** pour le transport de voyageurs lorsque le marché s'y prête [4]. Ces dernières prennent la forme, s'agissant des services librement organisés, d'une redevance de marché (RM) dont le principe est fixé par décret [5].

S'appuyant sur ce cadre, **SNCF Réseau applique en pratique des adaptations tarifaires visant à assurer la soutenabilité de dessertes non rentables par la sur-tarification des dessertes les plus rentables**. Ainsi, les sillons inter-secteurs [6] bénéficient d'un segment tarifaire dédié, les trajets sur ligne classique effectués dans le prolongement de lignes à grande vitesse sont exonérés de redevance de marché, et des réduction ciblées de redevance de marché incitent à la desserte des gares intermédiaires. Ce modèle, pensé dans un cadre non-concurrentiel, souffre toutefois de limites.

2. La croissance des redevances d'infrastructure pèse sur les dessertes rentables

Ce mode d'organisation a eu pour conséquence l'établissement progressif d'**un niveau de péage particulièrement élevé**. La France représente ainsi à elle seule 29 % des péages européens, pour seulement 12 % du réseau du continent. Le péage moyen par train-km s'élève en France à 21,50 euros, soit plus de 3 fois la moyenne mesurée dans les pays voisins [7].

---

(1) Pour le document en vigueur, voir : SNCF Réseau, Document de Référence du Réseau – Horaire de service 2026, novembre 2024 (mis à jour).

(2) Article L2122-5 du code des transports.

(3) Article 31 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, transposé à l'article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

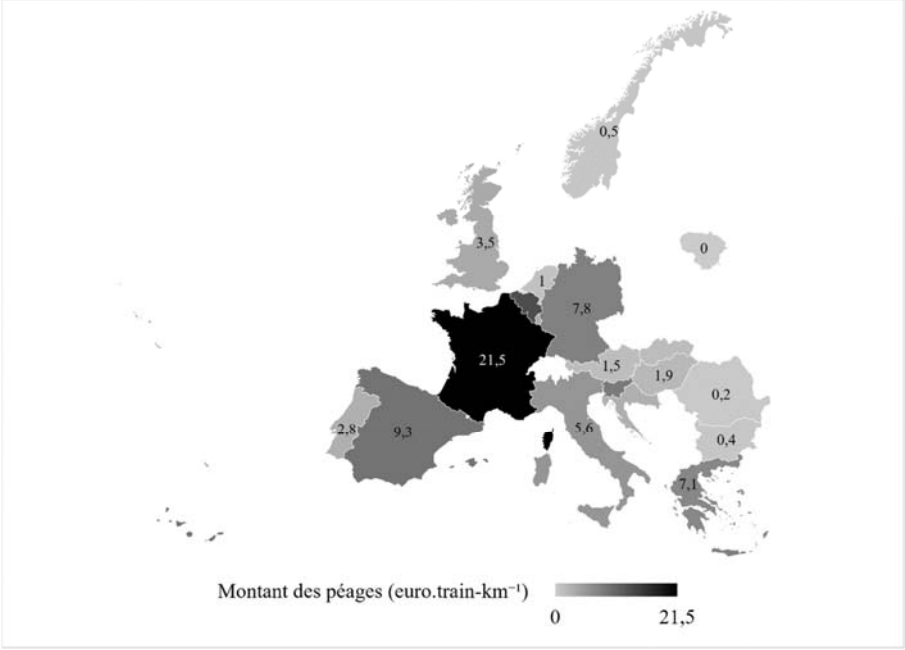
(4) Article 32 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, transposé à l'article L. 2111-25 du code des transports et à l'article 31 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

(5) Article 6 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau

(6) Sillon dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne.

(7) Données Groupe SNCF.

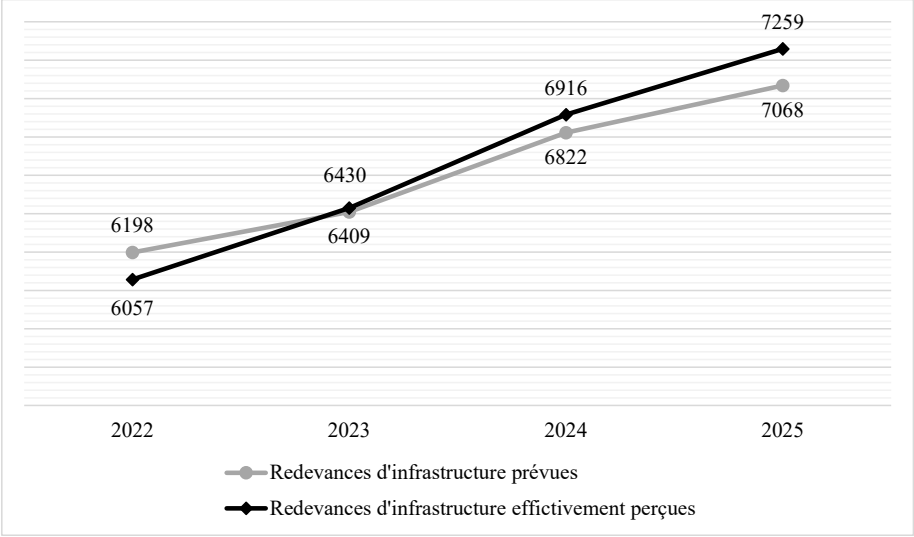
NIVEAU DES PÉAGES APPLIQUÉS AUX SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS (EN EUROS PAR TRAIN-KILOMÈTRE)



Source : commission des Finances, données Groupe SNCF.

Les recettes associées à ces redevances d'infrastructure connaissent une forte croissance, qui est supérieure à la trajectoire prévue par le contrat de performance passé avec l'État. En 2025, elles s'établissent à hauteur de 7,3 milliards d'euros, pour une prévision de 7,1 milliards d'euros. **Les seules redevances relatives aux services librement organisés (SLO) représentent, en 2026, environ 2,4 milliards d'euros**.

MONTANT DES REDEVANCES D'INFRASTRUCTURE PERÇUES PAR SNCF RÉSEAU, TOUS SERVICES CONFONDUS (2022-2025, EN MILLIONS D'EUROS)



Source : commission des Finances, données Groupe SNCF.

Ce modèle, qui fait reposer de façon croissante la charge financière des dessertes d'aménagement du territoire sur la tarification des dessertes les plus rentables, **pèse directement sur les prix des billets pour les usagers – ce qui affecte négativement l'attractivité modale du transport ferroviaire**. Auditionnée par la rapporteure pour avis, l'Autorité de régulation des transports estime que le niveau des péages en vigueur pour les SLO a atteint un plafond critique, et qu'il fragilise *in fine* l'ensemble des dessertes.

Si elle prend acte de cette analyse, la rapporteure pour avis observe toutefois que les perspectives de recettes transmises par SNCF Réseau pour les exercices 2027, 2028 et 2029 ne prévoient pas d'évolution significativement haussière de cette ressource [(1)]. En outre, dans son cycle tarifaire 2027-2029, SNCF Réseau prévoit un doublement des réductions ciblées de redevance de marché, lesquelles devraient ainsi atteindre un montant annuel de 80 millions d'euros. Les nouvelles réductions cibleront notamment les trains inter-secteurs (30 millions d'euros), les arrêts intermédiaires (8 millions d'euros) et les trains circulant sur ligne classique (7 millions d'euros) [(2)].

En revanche, la rapporteure pour avis estime que ces réductions supplémentaires pourraient n'être pas suffisantes pour assurer la rentabilité économique des dessertes d'aménagement, dès lors qu'elles représentent moins de 2 % des majorations tarifaires applicables aux services librement organisés.

(1) 2,56 milliards d'euros en 2027, 2,57 milliards d'euros en 2028 et 2,62 milliards d'euros en 2029.

(2) Réponses aux questionnaires d'audition.

B. LE MODÈLE DE TARIFICATION EST REMIS EN CAUSE PAR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

1. Certaines lignes ne sont pas rentables dans le modèle actuel

De fait, **plusieurs catégories de lignes dites d'aménagement du territoire ne sont structurellement pas rentables**. Il s'agit notamment des lignes comportant les caractéristiques suivantes :

● la **desserte de villes moyennes**, où la demande est fréquemment insuffisante malgré de fortes sollicitations politiques ;

● la **desserte d'arrêts intermédiaires**, qui rallongent le temps de parcours et complexifient l'atteinte d'un remplissage optimal des rames ;

● la **desserte de « bouts de lignes »**, où les taux d'occupation sont faibles et les dessertes fréquemment doublées par les transports express régionaux (TER) ;

● les **dessertes inter-secteurs** [(1)], qui impliquent un temps de parcours long et des péages élevés en raison du contournement de Paris qu'impose la structure du réseau.

Ces lignes représentent annuellement un déficit d'exploitation économique total compris entre 150 et 200 millions d'euros pour SNCF Voyageurs [(2)]. Elles ne sont viables que parce qu'elles sont adossées à des liaisons qui sont, au contraire, structurellement rentables. Le résultat économique net de SNCF Voyageurs s'établissait, pour ces dernières, à 218 millions d'euros en 2023.

L'ouverture à la concurrence, dès lors qu'elle accroît la compétition sur les lignes rentables sans affecter la structure de l'offre sur les dessertes qui ne le sont pas, met en péril l'ensemble de ce modèle, bien que SNCF Voyageurs demeure pour l'heure nettement dominante dans l'acquittement des péages (96,5 % en 2025, pour une prévision à hauteur de 90 % en 2029). La rapporteure pour avis estime qu'il est en conséquence nécessaire de **renforcer de façon pérenne l'attractivité des dessertes se trouvant hors des grandes métropoles**.

Entre 2017 et 2024, le volume global d'arrêts en gare effectués par des trains aptes à la grande vitesse (TAGV) a été réduit de 8 %. Ce recul affecte notamment les gares d'aires urbaines de moins de 700 000 habitants, où la réduction du volume global d'arrêts atteint 12 %.

---

(1) Sillon dont ni l'origine ni la destination n'est une gare parisienne.

(2) Pour la dernière année disponible (2023), 156 millions d'euros selon l'ART et 199 millions d'euros selon SNCF Voyageurs.

2. Des adaptations tarifaires ciblées permettraient de garantir la rentabilité de nombreuses lignes

D'après les calculs de l'ART, **une diminution ciblée des majorations tarifaires** appliquées en l'état permettrait d'assurer la viabilité économique de l'exploitation de l'essentiel des lignes d'aménagement du territoire qui sont, pour l'heure, déficitaires.

Pourtant, si le droit existant consacre le principe d'un « *objectif d'aménagement du territoire* » [(1)], il ne le matérialise que marginalement. L'article L. 2111-25 du code des transports prévoit bien que le calcul des redevances d'infrastructures tient compte des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, mais aucune disposition n'applique ce principe de façon concrète au processus de répartition des capacités [(2)].

Par conséquent, **le gestionnaire de réseau n'est pas en mesure de tenir compte des enjeux d'aménagement du territoire lors de l'attribution de sillons**, et notamment lors de la conclusion d'accords-cadres par lesquels des opérateurs se voient allouer des sillons ferroviaires sur des périodes longues, qui peuvent s'étendre sur plusieurs années [(3)].

L'organisation d'un cadre juridique permettant, d'une part, de consolider l'assise des adaptations tarifaires pratiquées par SNCF Réseau et, d'autre part, d'introduire des dispositifs incitatifs à cette fin dans le document de référence du réseau (DRR) apparaît en conséquence utile et nécessaire à la rapporteure pour avis.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ARTICLE 10 CONSOLIDE LE SOCLE JURIDIQUE SUR LEQUEL SE FONDENT LES ADAPTATIONS TARIFAIRES, ET AUTORISE L'INTRODUCTION DE DISPOSITIFS INCITATIFS DANS LE DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU

L'**alinéa 3** prévoit une extension de 3 à 5 ans de la durée de la période de tarification pluriannuelle des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national prévue à l'article L. 2111-25 du code des transports. Une phase de transition est prévue en conséquence par l'**alinéa 17**.

Les **alinéas 5 et 6** prévoient, au même article, la capacité de SNCF Réseau à définir des segments de marché spécifiques pour les services librement organisés (SLO) de transport de voyageurs assurant des dessertes d'aménagement du territoire

---

(1) Article L. 2111-9 du code des transports.

(2) Exception faite du cas des infrastructure saturées, en application de l'article 22 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

(3) Article L. 2122-6 du code des transports, transposant les dispositions de l'article 42 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

et, sur ces segments, à moduler la tarification pratiquée selon qu'ils correspondent ou non à des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire. Dans le cas de segments pertinents, le niveau des redevances ne peut excéder le coût directement imputable à l'exploitation, sauf s'il permet malgré cela « *à une entreprise ferroviaire efficacement gérée de dégager un bénéfice raisonnable* ». Au terme de l'**alinéa 18**, ces dispositions s'appliquent à compter de la première tarification pluriannuelle postérieure à la promulgation de la loi (1).

Les **alinéas 8 à 12** créent un nouvel article L. 2121-12-1 au sein du code des transports, lequel :

● prévoit une procédure par laquelle un exploitant d'une desserte pertinente en matière d'aménagement du territoire faisant face à des difficultés économiques persistantes peut informer l'État ou la région de ses difficultés. Ces derniers lui indiquent en retour leur intention, le cas échéant, de faire usage de leur faculté de subvention (2) ;

● introduit, par l'intermédiaire du document de référence du réseau, l'obligation pour le gestionnaire d'infrastructure de garantir le maintien d'un niveau de desserte conforme aux objectifs nationaux d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès au transport ;

● définit la notion nouvelle de « desserte structurante », et prévoit l'exigence pour le gestionnaire de garantir la stabilité de l'offre de transport afférente ;

● impose qu'une évaluation territoriale transmise aux autorités organisatrices de la mobilité précède toute modification substantielle d'une desserte à grande vitesse.

L'**alinéa** 14, qui créé un nouvel article L. 2122-4-1-1 A dans le code des transports, accorde au gestionnaire d'infrastructure la faculté de retirer les capacités ferroviaires des opérateurs auxquels des perturbations significatives de circulation sont directement imputables, sur les itinéraires concernés par ces perturbations, dès lors que ces opérateurs ne sont parvenus à démontrer leur capacité à résoudre le problème dans un délai raisonnable et proportionné.

L'**alinéa 15** complète l'article L. 2122-5 du code des transports et dispose, en réponse à la carence mentionnée *supra*, que le document de référence du réseau (DRR) peut prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire et prévoir des dispositifs incitatifs à cette fin.

L'**alinéa 16**, qui complète l'article L. 2122-6 du code des transports, ouvre la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure d'inclure, après avis de l'autorité régulatrice, des critères non-tarifaires d'aménagement du territoire dans les accords-

(1) Le cycle tarifaire trisannuel en cours arrive à son terme en 2029.

(2) Articles L. 2121-4-2 et L. 2121-1-1 du code des transports.

cadres qui le lient aux différents opérateurs. Cela implique, concrètement, la capacité d'imposer des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire.

B. CERTAINES DISPOSITIONS DOIVENT ÊTRE AJUSTÉES POUR S'ASSURER DE L'APPLICABILITÉ DU TEXTE

Si la rapporteure pour avis partage pleinement l'objectif poursuivi par ces dispositions, elle a souhaité, au terme des auditions qu'elle a conduites en vue de l'examen du texte pour avis, leur apporter des ajustements garantissant leur robustesse.

En premier lieu, **s'agissant de la modification de la durée de la période de tarification pluriannuelle des redevances d'infrastructure, la rapporteure pour avis estime que son extension à 5 ans imposerait une rigidité excessive** qui complexifierait l'adaptation aux aléas de la conjoncture économique ou aux conséquences qu'entraînent les évolutions réglementaires sur les charges qu'assume le gestionnaire de réseau. En conséquence, elle a proposé, par voie d'amendement (CF20), la suppression des alinéas 3 et 17. La commission des finances a adopté cet amendement.

En deuxième lieu, la rapporteure a souhaité **renforcer et sécuriser la procédure de segmentation en marchés spécifiques des services assurant des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire**. À cette fin, elle a déposé un amendement imposant cette segmentation et la soumettant à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports (ART) (CF16). Par ailleurs, elle a souhaité supprimer la possibilité d'écarter les dessertes d'aménagement du territoire ayant pour objet d'assurer des arrêts intermédiaires de ce régime, et substituer à la notion de « *modulation tarifaire* » celle de « *tarification adaptée* », qui présente moins d'ambiguïté (CF17) [(1)]. La commission des finances a adopté ces amendements.

En troisième lieu, si la rapporteure mesure pleinement **l'intérêt théorique que peut présenter la faculté accordée au gestionnaire d'infrastructure de retirer les capacités ferroviaires d'un opérateur défaillant**, l'introduction d'une telle disposition lui apparaît **contre-productive** à deux titres :

● d'une part, elle ne présente aucun intérêt s'agissant de l'ensemble des dessertes exploitées par un opérateur unique, qui sont les plus fréquemment affectées par des défaillances récurrentes et significatives ;

● d'autre part, SNCF Réseau et SNCF Voyageurs étant deux filiales du même groupe, l'impartialité du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de l'ensemble des opérateurs ne pourrait être garantie de façon satisfaisante en l'état du dispositif.

---

(1) La « modulation tarifaire *» peut aussi bien correspondre aux mécanismes de segmentation des marchés qu'à des réductions tarifaires, mécanismes relevant de régimes juridiques distincts.*

En conséquence, **elle a proposé la suppression de cette faculté** (CF21), mais elle n'a pas été suivie par la commission des finances qui a rejeté cet amendement.

Enfin, afin de **mettre en conformité le dispositif des alinéas 15 et 16 avec le cadre européen en vigueur**, la rapporteure a souhaité rendre facultative l'inclusion de dispositif incitatifs dans le document de référence du réseau (DRR) (1), et limiter la possibilité ouverte au gestionnaire d'infrastructure d'imposer des dessertes d'aménagement du territoire à « *une part* » des capacités faisant l'objet d'un accord-cadre (2) (CF18 et CF19).

La rapporteure a en outre proposé le conditionnement de la mise en œuvre de critères d'aménagement du territoire à son approbation préalable par le régulateur, dans le but de sécuriser le dispositif et d'écarter le risque de discrimination (CF19) (3).

Ces amendements ont été adoptés par la commission des finances.

*

* *

(1) Une obligation serait susceptible de porter atteinte au principe d'indépendance que consacre l'article 4 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

(2) Le dispositif tel qu'issu des travaux du Sénat pourrait contrevenir aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, ainsi qu'aux dispositions du règlement (UE) 2026/1184 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) nº 913/2010.

(3) La possibilité d'une approbation préalable obligatoire par le régulateur est expressément ouverte par l'article 33 du règlement (UE) 2026/1184 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) nº 913/2010.

COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, SAISIE POUR AVIS

La commission examine pour avis, les articles 1er, 3, 4 et 10 du projet de loi cadre, adopté par le Sénat, relatif au développement des transports (n°2740) (Mme Christine Arrighi, rapporteure).

M. Philippe Brun, président. Notre commission est saisie pour avis des articles 1er, 3, 4 et 10 de ce projet de loi, que la commission du développement durable, saisie au fond, examinera la semaine prochaine.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Ce projet de loi s'inscrit dans le prolongement de la conférence de financement des mobilités Ambition France transports, à laquelle j'ai participé et qui s'est tenue de mai à juillet 2025. Cette conférence a permis de constater un certain consensus au sujet des priorités de régénération et de modernisation du réseau ferré, mais aussi de mesurer l'entêtement de certains acteurs nationaux et locaux à ne pas admettre notre entrée dans le « temps des choix » – écologiques, sociaux et financiers –, selon l'expression tirée de l'excellent rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Je regrette donc que ce texte ne traduise qu'une intention de loi de programmation, gagée sur des recettes issues des concessions autoroutières, attendues en 2032 et 2036. Il permet néanmoins quelques avancées utiles et, pour certaines, nécessaires.

La commission des finances ne se prononce, pour avis, que sur une minorité d'articles. Ils contiennent cependant des dispositions importantes qu'il nous appartient d'examiner avec rigueur, en dépit du cadre très contraint de nos travaux – que je regrette et dont atteste le petit nombre de présents. Nous avons appris la semaine dernière que le texte allait être inscrit à notre ordre du jour et que le délai de dépôt des amendements était fixé à lundi, 17 heures, alors que l'enjeu n'est rien de moins que les mobilités en France dans les années à venir.

L'article 1er définit les objectifs de l'État en matière d'infrastructures et introduit le principe de lois de programmation décennales. Il fixe leur périmètre et certains éléments de contenu matériel et prévoit que la première d'entre elles affectera au financement des infrastructures de transport la totalité des recettes publiques relatives aux concessions autoroutières.

Toutefois, la plupart de ces dispositions sont déclaratives, puisque cette loi-cadre n'est, en droit et en fait, qu'une loi ordinaire. Mes interrogations relatives à la faible normativité du texte sont d'ailleurs partagées par le Conseil d'État, qui a estimé dans son avis du 5 février que l'article 1er présentait des fragilités majeures.

Sur le plan constitutionnel, l'article 34 de la Constitution tel qu'interprété par le juge constitutionnel exclut strictement que l'encadrement de lois de programmation relève de la loi ordinaire, en application de la hiérarchie des normes.

Sur le plan organique, les articles 2 et 16 de la Lolf prévoient explicitement un monopole des lois de finances s'agissant de l'affectation des ressources.

Dès lors, je crains que certaines dispositions de l'article 1er ne demeurent que littérature, à l'instar de la loi d'orientation des mobilités de 2019, qui prévoyait déjà une programmation quinquennale. En outre, les délais d'examen du texte, inscrit en urgence à notre ordre du jour et dont on ne sait si ou quand il sera examiné en séance, ne permettent pas de garantir que son volet programmatique prospérera.

Néanmoins, certaines dispositions précises de l'article 1er emportent des conséquences concrètes et me semblent appeler des ajustements. J'ai donc déposé plusieurs amendements en ce sens.

À l'article 1er, je vous propose de préciser que les ouvrages d'art sont inclus dans la définition légale des infrastructures de transport routier et de clarifier le sens du terme « développement » introduit par le Sénat dans la liste des priorités des lois de programmation. Il convient aussi de sécuriser le dispositif en cas d'évolution à moyen terme du modèle autoroutier, puisque le texte présuppose que le modèle autoroutier qui existera en 2032 et 2036 demeurera concessif, alors que nous ignorons les choix que feront les gouvernements du moment. Enfin, je vous propose d'inclure les gestionnaires d'infrastructure dans les concertations préalables aux lois de programmation.

En complément des dispositions de l'article 1er, je propose un nouvel article précisant que les nouvelles concessions d'autoroutes devront nécessairement faire l'objet de consultations publiques et seront autorisées par la loi.

L'article 3 comporte trois volets distincts qui en font un ensemble plutôt composite.

En premier lieu, dans l'objectif de renforcer le traitement des infractions commises sur le réseau autoroutier, il habilite les agents assermentés des sociétés concessionnaires à obtenir communication par l'administration fiscale des adresses des personnes physiques et morales s'étant abstenues de payer le péage d'un tronçon en flux libre. En l'état du droit et de la pratique, 20 à 25 % des avis de paiement émis par les sociétés d'autoroutes ne peuvent pas être délivrés, les adresses du fichier d'immatriculation des véhicules n'étant pas à jour. Les mises à jour se font sur la base du volontariat.

Cette nouvelle habilitation, dont l'intérêt est manifeste pour les usagers comme pour les sociétés concessionnaires, me semble toutefois devoir être assortie de garde-fous explicites. Je présenterai un amendement précisant que les données ainsi recueillies ne pourront être utilisées qu'aux fins de mise en œuvre de cette procédure et seront détruites dès sa clôture.

En second lieu, l'article 3 prévoit d'introduire une sanction pénale de 7 500 euros pour réprimer efficacement la fraude aux exonérations d'écotaxe poids lourd, ce que le droit existant ne permet pas. L'écotaxe – il s'agit dans les faits de l'écocontribution qui sera mise en place dans la région Grand Est – n'était pas prévue dans le code.

En troisième lieu, l'article prévoit d'habiliter les agents des sociétés concessionnaires à verbaliser les infractions relatives au stationnement. Cette nouveauté, dont je ne suis pas parvenue à identifier précisément la motivation ou l'origine, ne présente d'intérêt pour aucune des personnes que j'ai auditionnées, pas même les concessionnaires d'autoroutes. Je propose par conséquent de la supprimer.

L'article 4, auquel je n'entends pas apporter de modification, est pragmatique : il résulte du constat que, malgré une correction notable de sa trajectoire budgétaire, SNCF Réseau ne parviendra pas à atteindre à la date du 31 décembre 2026 le ratio « règle d'or » prévu par le code des transports, qui doit être de six entre la marge opérationnelle de la société et sa dette financière. Mais cela ne saurait faire obstacle à ce que SNCF Réseau poursuive ses investissements dans les infrastructures ferroviaires de notre pays. Je note d'ailleurs que la déviation de la trajectoire prévue est exclusivement imputable à des chocs exogènes. Pour ces raisons, le texte projette un report de deux ans de la date limite, soit une échéance au 31 décembre 2029, ce que j'approuve pleinement.

Enfin, l'article 10 prévoit un grand nombre de dispositions relatives aux dessertes d'aménagement du territoire au sein du réseau ferré en service librement organisé. Il consolide notamment le socle juridique sur lequel SNCF Réseau se fonde pour moduler la tarification des péages dans un objectif de péréquation territoriale, impose un niveau de desserte minimal conforme aux objectifs d'aménagement du territoire, habilite le gestionnaire d'infrastructure à retirer des capacités ferroviaires lorsque des opérateurs sont directement responsables de perturbations sur le réseau, prévoit la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau et, enfin, permet au gestionnaire d'introduire des critères non tarifaires d'aménagement du territoire dans les accords-cadres qui le lient aux différents opérateurs.

Si je partage pleinement l'intention générale, certaines dispositions me semblent nécessiter des ajustements.

Premièrement, la durée du cycle de tarification de l'infrastructure ferroviaire, qui a été porté à cinq ans au Sénat, me paraît devoir être rétablie à trois ans, une durée qui correspond au cycle de revoyure du contrat de performances. Un cycle de cinq ans imposerait une rigidité dangereuse : il interdirait toute adaptation aux aléas de la conjoncture économique ou aux conséquences des évolutions réglementaires sur les charges qu'assume le gestionnaire de réseau.

Deuxièmement, la possibilité de segmenter le marché qu'ouvre le texte me semble devoir être contrainte et soumise à un avis conforme de l'autorité régulatrice s'agissant des dessertes ferroviaires d'aménagement du territoire. De même, la segmentation du marché ne saurait être écartée lorsque les dessertes d'aménagement du territoire ont pour objet d'assurer des arrêts intermédiaires.

Troisièmement, la possibilité pour le gestionnaire de retirer les capacités ferroviaires d'un opérateur responsable de perturbations significatives me semble théoriquement intéressante mais *de facto* contre-productive : de nombreuses lignes qui font l'objet de telles perturbations de la part d'un opérateur unique risqueraient d'être purement et simplement closes si de telles décisions étaient prises. En outre, la proximité entre le gestionnaire qu'est SNCF Réseau et l'opérateur qu'est SNCF Voyageurs ne permet pas de garantir une impartialité satisfaisante dans une telle procédure. Cela ne me semble pas aller dans l'intérêt des usagers ; je propose en conséquence de supprimer cette faculté.

Enfin, le dispositif ne saurait contrevenir au droit européen en vigueur ; je propose par conséquent deux amendements de mise en conformité des alinéas 15 et 16 avec la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Pour conclure, j'exprime à nouveau mes regrets qu'un enjeu d'une telle importance soit débattu dans l'urgence, sans que nous ayons le temps ni l'occasion de susciter l'intérêt pour ce texte, et que celui-ci se fonde sur des intentions de financements plutôt que sur des financements réels.

Article 1er : *Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports*

Amendement CF11 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je vous propose de combler un angle mort du texte. L'article 1er inclut désormais l'ensemble du réseau routier national, départemental, intercommunal et communal, mais reste muet sur les ouvrages d'art qui en assurent la continuité : ponts, tunnels, murs de soutènement. Or le rapport d'information du Sénat sur la sécurité des ponts publié en juin 2019 et rédigé après l'effondrement du pont Morandi de Gênes établit qu'au moins 25 000 des 200 000 à 250 000 ponts de notre pays sont en mauvais état structurel et posent des problèmes de sécurité. Les plus petites collectivités sont en première ligne, notamment dans les territoires ruraux, parce qu'elles n'ont ni l'ingénierie, ni les moyens financiers d'entretenir ces ouvrages. Mentionner explicitement les ouvrages d'art dans les lois de programmation permettrait d'appeler l'attention sur la nécessité de leur entretien et de leur sécurisation.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je soutiens totalement cet amendement, qui est également réclamé par Départements de France, car les conseils départementaux sont les principaux concernés.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF13 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Le fil rouge du rapport d'avril 2026 du Conseil d'orientation des infrastructures, « Grands projets : le temps des choix », tient en un avertissement : la priorité absolue doit aller à la régénération et à la modernisation des réseaux existants. La conférence Ambition France transports est arrivée à la même conclusion de façon assez consensuelle.

La France dispose du deuxième réseau ferroviaire, du premier réseau routier et du premier réseau navigable d'Europe, et tous trois sont menacés par des décennies de sous-investissement. Le Conseil d'orientation des infrastructures avertit sans détour que « les recettes des péages ferroviaires ou le fonds de concours du groupe SNCF ne sauraient suffire à couvrir l'effort supplémentaire d'1,5 milliard d'euros d'investissement dès 2028 qu'a préconisé la conférence Ambition France transports pour le ferroviaire ».

Quand l'argent manque à ce point pour réparer, placer le développement au même rang de priorité risque d'évincer la régénération. C'est pourtant précisément ce qui est prévu à l'alinéa 3 de l'article 1er. Je propose donc de retirer le développement de la liste des priorités générales afin de garantir que l'effort de programmation se concentre sur la remise à niveau et la pérennisation des réseaux existants, sans préjudice des projets de développement des lignes de desserte fine que les lois de programmation pourront prévoir. Le développement serait donc déplacé à l'alinéa suivant, au second rang des priorités.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF3 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'exposé des motifs du projet de loi érige la lutte contre le changement climatique en deuxième défi des mobilités, rappelant que le secteur des transports est le premier émetteur national de gaz à effet de serre – près d'un tiers des émissions – et que la décarbonation repose avant tout sur le report modal vers les modes les moins émetteurs.

Je partage ce constat mot pour mot, mais cette trajectoire ne figure nulle part dans le dispositif du projet de loi. L'article 1er ne mentionne le changement climatique qu'à propos de l'adaptation des réseaux, sans viser la réduction des émissions. Les seules trajectoires chiffrées, à l'article 18, concernent le fret routier.

L'amendement corrige cette discordance en intégrant aux lois de programmation des infrastructures une trajectoire de réduction des émissions et de report modal articulée avec la stratégie nationale bas-carbone, conformément à l'exposé des motifs.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je crains que cet amendement ne soit une attaque directe contre les voitures, et uniquement contre elles. Or il n'y a pas d'autre solution dans certains territoires.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les voitures électriques ne sont pas concernées, mais je comprends qu'il est difficile d'en acquérir et que, dans certains territoires, la voiture reste indispensable. Il existe néanmoins d'autres options, y compris pour les territoires ruraux. J'ai organisé la semaine dernière un colloque sur l'autopartage au cours duquel des élus locaux sont venus exposer leurs réalisations en matière d'autopartage et de transport à la demande. Ces solutions peuvent être un recours dans les territoires ruraux, notamment pour les personnes en situation de précarité ou les personnes âgées qui ne peuvent plus conduire. Cet amendement ne tend qu'à mettre le dispositif en conformité avec l'ambition affirmée dans l'exposé des motifs, sans créer de contrainte lorsque la voiture est la seule option.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF6 de Mme Christine Arrighi.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement incorpore les outre-mer dans la programmation pluriannuelle des infrastructures de transport prévue à l'article 1er, dont ils sont absents sans raison apparente.

Le texte affiche la réduction des inégalités territoriales et la cohésion des territoires métropolitains et ultramarins parmi ses objectifs, mais aucune disposition de l'article 1er n'en fait mention. L'étude d'impact confirme que la quasi-totalité des dispositifs du projet de loi – le réseau ferré national, les services express régionaux métropolitains, le transport fluvial de conteneurs – sont sans objet dans les territoires ultramarins, faute d'infrastructures correspondantes. La programmation des investissements conserve en revanche toute sa pertinence outre-mer s'agissant du réseau routier, des infrastructures portuaires et des mobilités du quotidien, domaines dans lesquels les besoins de régénération et de développement sont particulièrement aigus.

Je propose donc d'ajouter les investissements réalisés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution au périmètre des lois de programmation, et de compléter les critères d'équité territoriale et de répartition mis en œuvre par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour qu'ils tiennent compte des spécificités ultramarines.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF4 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Nous ne savons pas dans quel délai cette loi ordinaire sera débattue en séance – sans parler de la loi de programmation qu'elle institue –, mais le dispositif prévoit de financer à hauteur de 1,5 milliard d'euros la régénération et la modernisation du réseau ferré grâce aux recettes des concessions autoroutières renégociées. La majeure partie des concessions arrivera à échéance en 2032, et le reste en 2036.

Mais le mode de gestion des autoroutes qui sera choisi au terme des concessions actuelles sera arrêté par le gouvernement du moment. Les concessions pourront être reconduites soit dans les mêmes conditions, soit dans des conditions différentes, ou encore l'État pourra reprendre la gestion en régie directe, avec ou sans péage, comme l'a fait l'Espagne.

En conditionnant la ressource à l'existence même des concessions, la rédaction présuppose leur maintien. Si la France décidait de ne pas renouveler les concessions tout en conservant un péage géré en régie directe, les revenus dégagés ne seraient plus juridiquement des recettes de concession et leur affectation au financement des infrastructures perdrait sa base légale. Cette rédaction verrouille donc une option avant que le débat politique n'ait eu lieu.

Cet amendement permet de garantir que les péages financeront les infrastructures quel que soit le modèle retenu, laissant chacun libre d'exprimer son intention. Je préférerais personnellement que l'on maintienne des péages, mais entre concession et régie directe, je n'ai pas d'opinion tranchée. En tout état de cause, il faudra un réel débat démocratique avant les renégociations des concessions.

M. Nicolas Tryzna (DR). L'intérêt majeur de ce texte est d'affecter 1,5 milliard d'euros à l'investissement sur les 2,5 milliards qui seront retirés des concessions autoroutières. Mettre en question le régime de concession fragiliserait l'ensemble du texte. La question du mode de gestion choisi au terme des concessions existantes sera tranchée à ce moment précis. Si nous l'abordons ici, nous fragilisons tout le reste du texte.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Au contraire, nous sécurisons le texte. La rédaction actuelle mentionne les recettes spécifiques aux concessions autoroutières. Si le futur gouvernement choisissait de passer en régie directe avec péage, il n'y aurait plus de base légale pour affecter le revenu des péages à la régénération et à la modernisation des infrastructures.

Nous pourrons débattre du choix entre concession et régie directe, mais le jour où nous serons au pouvoir, nous aurons tant à faire que le moment ne sera pas propice pour se préoccuper du maintien du modèle concessif, et il faudra maintenir les péages ne serait-ce que pour financer les transports en commun. C'est un point de vue personnel qui n'est pas nécessairement partagé par mes partenaires politiques.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CF12 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 1er prévoit que les lois de programmation font l'objet d'un travail de concertation, mais exclusivement avec les autorités organisatrices de la mobilité.

Le Sénat a étendu le champ de cet article à l'ensemble du réseau routier national non concédé, départemental, intercommunal et communal, mais la plupart des gestionnaires de ces routes ne sont pas des autorités organisatrices de la mobilité. Par exemple, les départements gèrent des milliers de kilomètres de voiries mais n'ont pas ce statut. Par conséquent, des investissements seraient programmés sur le réseau routier sans que l'on consulte les autorités qui en assument la charge financière.

Je vous invite à corriger cette incohérence en associant les gestionnaires d'infrastructures de transport routier à la concertation préalable. Puisque la programmation couvre les routes départementales et communales, les départements, les intercommunalités et les communes doivent être autour de la table.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF1 de M. Nicolas Tryzna

M. Nicolas Tryzna (DR). Puisque l'article 1er expose les grands principes, il semblait pertinent d'y aborder les questions économiques, car les transports ne doivent pas uniquement être considérés sous l'angle des déplacements : ils répondent aussi à des besoins globaux de la nation. Je propose donc de mentionner la compétitivité économique et la souveraineté nationale.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. C'est bien entendu une question majeure. Encore une fois, comme l'a estimé le Conseil d'orientation des infrastructures, nous sommes au « temps des choix », écologiques mais aussi sociaux. Pas moins de 98 % des déplacements relèvent du quotidien, qu'ils aient lieu en voiture, en train ou en bus. Ce type de déplacements constitue le principal besoin de nos concitoyens en matière de transports.

Votre amendement soulève deux objections.

Tout d'abord, il prévoit que les lois de programmation identifient les projets d'infrastructures présentant un caractère stratégique. Or ce travail a déjà été réalisé par le COI dans son remarquable et très complet rapport d'avril 2026. Effectuer de nouveau la même tâche d'expertise serait redondant et ne correspondrait pas à l'objet d'une loi de programmation, qui est précisément de prévoir le calendrier et le financement des projets déjà jugés prioritaires.

Ensuite, l'amendement prévoit que les lois de programmation définissent des objectifs de réduction des délais de réalisation des projets ainsi que des adaptations pour simplifier les procédures administratives. Je sais d'expérience ce que recouvre trop souvent la notion de simplification. Lorsqu'il s'agit de grands projets, cela signifie que l'on allège les études d'impact, que l'on raccourcit les délais de consultation du public et que l'on contourne les garanties environnementales, avec toutes les conséquences judiciaires et démocratiques qui en découlent.

Accélérer un projet ne doit pas vouloir dire qu'on le soustrait au débat démocratique ou qu'on renonce à en évaluer les effets. Les délais de réalisation tiennent bien davantage à l'instabilité des financements et au sous-investissement chronique qu'aux procédures elles-mêmes. Le COI rappelle d'ailleurs que la régénération des infrastructures doit avoir la priorité sur les nouveaux projets – que l'on souhaiterait accélérer en réduisant les garanties.

L'amendement est donc pour partie satisfait et, pour le reste, contraire au besoin d'évaluation environnementale et de participation du public.

Cela étant, je considère qu'un travail important doit être mené pour mieux articuler la DUP (déclaration d'utilité publique), la RIIPM (raison impérative d'intérêt public majeur) et l'autorisation environnementale. Ces procédures, créées à des époques très différentes, se juxtaposent sans que le législateur se soit interrogé sur la cohérence de l'ensemble du corpus juridique qui en résulte et qui s'applique aux grands projets. Je suis favorable à certains d'entre elles et pas à d'autres, car il existe des solutions alternatives qui limitent l'atteinte à l'environnement.

Avis défavorable.

M. Pierre Cazeneuve (EPR). J'entends vos arguments, madame la rapporteure, et l'on pourrait peut-être déposer un sous-amendement pour changer le verbe « identifier ». Il convient en effet de rendre hommage à l'excellent travail du COI – ce qui me permet de saluer notre ancien collègue David Valence, qui préside les travaux de cette instance.

Les projets sont certes déjà identifiés, mais l'intention de l'auteur de l'amendement est de s'assurer que l'on favorise ceux qui présentent un caractère stratégique.

On peut citer facilement des exemples, dont – sans vouloir vous provoquer, madame la rapporteure – les infrastructures, notamment routières, nécessaires autour des nouveaux réacteurs nucléaires prévus à Gravelines et à Penly. Elles doivent être réalisées rapidement, car elles sont liées à la souveraineté nationale et présentent une dimension de compétitivité économique.

Si cet amendement était rejeté, il serait nécessaire de le déposer de nouveau en séance – quitte à le sous-amender –, car il souligne un point important.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je propose que vous le retiriez et que vous le redéposiez en vue de la séance – quand elle sera programmée…

Je ne considère pas qu'une loi de programmation a vocation à détailler les projets. Elle doit traduire une ambition politique. S'il s'agit seulement de donner satisfaction à tel ou tel parce qu'il défend un projet dans son territoire, la loi perd sa cohérence d'ensemble et l'État ne joue pas son rôle de stratège en matière d'aménagement du territoire – ce qui est malheureusement le cas actuellement.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je propose plutôt d'adopter l'amendement quitte à le modifier en vue de la séance.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1er **modifié**.*

Après l'article 1er

Amendement CF14 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les concessions autoroutières arriveront à échéance à compter de la décennie 2030. Cela amène à se poser une question qui engage le pays pour des décennies : faut-il les renouveler, passer en régie publique ou créer une société nationale ? Les enjeux financiers et patrimoniaux sont colossaux et le financement de nos infrastructures dépend pour partie du choix qui sera fait.

Après les critiques nourries suscitées par l'équilibre économique et la rentabilité des contrats actuels, une décision de cette ampleur ne doit pas être prise dans le secret d'un arbitrage administratif. Elle exige une double légitimation, citoyenne et parlementaire.

C'est ce que propose cet amendement en prévoyant, d'une part, une consultation publique préalable organisée selon les procédures éprouvées du code des relations entre le public et l'administration et, d'autre part, qu'aucune nouvelle concession ne puisse être conclue sans avoir été autorisée par une loi, donc débattue et votée par le Parlement.

Avec le dispositif qui nous est proposé, cette décision pourrait être prise par décret. Compte tenu des enjeux phénoménaux, tant financiers qu'en matière de décarbonation, une loi est nécessaire.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je regrette que le législateur refuse d'exercer sa mission. Il est dommage de laisser à l'exécutif le soin de décider du mode d'exploitation des autoroutes.

TITRE IER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS

Article 3 : *Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier*

Amendement CF15 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement propose de supprimer l'alinéa 1, qui touche à un sujet sensible : l'accès aux données personnelles d'identification de nos concitoyens.

Par l'effet du renvoi opéré au sein de cet article, l'extension de l'accès au fichier des immatriculations bénéficie notamment aux agents des exploitants d'autoroutes et d'ouvrages routiers à péage, pour leur permettre de verbaliser en cas d'infraction à la réglementation sur le stationnement. Or rien ne le justifie. Cette mission doit être assurée par les autorités et les agents publics compétents. Le gain que l'on peut attendre d'une telle mesure en matière de constatation des infractions et de recouvrement des amendes est trop faible pour justifier qu'on élargisse encore le champ des personnes habilitées à consulter le fichier des immatriculations.

En outre, personne n'a demandé une telle extension des prérogatives – ni les sociétés concessionnaires, ni leurs agents chargés de l'entretien et de la sécurité, qui ne souhaitent pas que l'on transforme ainsi leurs missions.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CF7 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet article permet aux agents habilités d'obtenir de l'administration fiscale les coordonnées des personnes physiques et morales concernées, afin de pouvoir mettre en œuvre la procédure de recouvrement applicable en matière de stationnement.

Je ne conteste pas qu'il faut pouvoir identifier le débiteur pour recouvrer une créance. Mais il s'agit en l'occurrence de transmettre des données personnelles détenues par l'administration fiscale. Or le texte renvoie l'essentiel des garanties à un décret.

Une donnée personnelle ne peut être utilisée que pour la finalité ayant justifié sa collecte et ne peut pas être conservée au-delà du temps nécessaire. Le sujet est trop important pour que l'on s'en remette au pouvoir réglementaire.

C'est la raison pour laquelle l'amendement propose d'encadrer l'utilisation des données transmises, qui pourront seulement servir au recouvrement et devront être détruites dès que la créance aura été recouvrée ou sera éteinte. De cette manière, nous sécurisons le dispositif tout en protégeant nos données personnelles.

J'ai auditionné la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés) sur ce point et elle partage cette analyse.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 3* ***modifié****.*

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4 : *Report de deux ans de l'échéance d'application de la « règle d'or » de SNCF Réseau*

La commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 4* ***non modifié****.*

Article 10 : *Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau*

Amendement CF20 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 fait passer de trois à cinq ans la durée du cycle de tarification de l'infrastructure ferroviaire. Comme je l'ai expliqué, cela revient à se priver de toute marge d'adaptation dans un secteur exposé aux aléas de la conjoncture et aux évolutions réglementaires, qui peuvent alourdir les charges du jour au lendemain.

Il est nécessaire de maintenir un cycle de trois ans. Cela correspond d'ailleurs aux clauses de revoyure figurant dans le contrat entre l'État et SNCF Réseau, qui sera prochainement signé. En revenant sur la modification adoptée par le Sénat, on obtient un meilleur compromis.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF16 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à sécuriser SNCF Réseau dans sa démarche de définition des segments de marché spécifiques pour les services assurant des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire.

Le sujet de la tarification différenciée de l'accès au réseau étant particulièrement sensible, le fait que le gestionnaire d'infrastructure décide seul l'expose au risque de voir chacune de ses décisions contestées par des opérateurs qui s'estimeraient désavantagés. Or il n'est pas le mieux placé pour trancher une question qui touche à la concurrence entre entreprises ferroviaires – puisque nous sommes désormais entrés dans un régime concurrentiel.

C'est pourquoi je propose de soumettre la définition de ces segments à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports (ART). Indépendante et faisant référence dans ce domaine, elle s'assurera que cette définition respecte le principe de non-discrimination et le droit d'accès au réseau. De ce fait, la décision prise pourra difficilement être contestée.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF17 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article prévoit que, pour les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ayant pour objet d'assurer des arrêts intermédiaires, SNCF Réseau peut appliquer une modulation tarifaire.

Cette notion est ambiguë, car elle est susceptible de renvoyer à deux régimes juridiques distincts, celui de la segmentation de marché et celui des réductions de redevances, qui n'obéissent pas aux mêmes conditions. Cela pourrait conduire à des interprétations divergentes et à des contentieux.

L'amendement clarifie la rédaction, d'une part en prévoyant que SNCF Réseau peut appliquer une tarification adaptée pour ces dessertes et, d'autre part, en supprimant par cohérence la référence à la faculté de ne pas définir de segment spécifique.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF2 de M. Nicolas Ray (DR)

M. Nicolas Ray (DR). Dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, cet article précise que les modifications substantielles de dessertes à grande vitesse doivent être précédées d'une évaluation territoriale transparente et partagée, portant notamment sur leurs conséquences socio-économiques et sur leur compatibilité avec les objectifs d'équité territoriale.

Une telle exigence est légitime. C'est pourquoi je propose que la même procédure soit prévue pour la desserte du réseau des trains d'équilibre du territoire (TET). Les réductions opérées en la matière peuvent en effet avoir des conséquences très concrètes sur l'attractivité de nos territoires et sur l'accès à l'emploi, aux soins et aux services publics.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je suis pleinement d'accord avec votre intention.

Les trains d'équilibre du territoire sont en effet une composante déterminante de la mobilité et du désenclavement ferroviaire, auquel je suis très attachée. C'est notamment le cas de la ligne Paris-Clermont-Ferrand, citée dans l'exposé sommaire. Les lignes qui irriguent les villes moyennes et les territoires ruraux ont autant d'importance que celles à grande vitesse – voire davantage. Comme je l'ai indiqué, 98 % des déplacements relèvent de la mobilité de proximité. En outre, les trains d'équilibres du territoire concernent des zones mal desservies et dont la population est plus précaire et vieillissante. Nous sommes tous d'accord avec ce constat.

Cependant, les TET ne sont pas des services librement organisés. Ils sont régis par une convention entre l'État, autorité organisatrice, et l'opérateur. Ce

document prévoit la nature des dessertes, leur fréquence et leur financement. Toute modification substantielle d'une telle desserte suppose de renégocier cette convention, ce qui offre une protection bien plus forte qu'une évaluation rendue publique.

L'évaluation préalable a été conçue pour les dessertes à grande vitesse librement organisées. La transposer aux TET apporterait moins de garanties que celles liées à l'existence d'une convention. Loin de renforcer la protection de ces lignes, l'amendement présente un risque de banalisation de cet enjeu en laissant croire qu'une évaluation suffit, alors qu'il faut actuellement une décision conjointe des parties à la convention.

Demande de retrait.

M. Nicolas Ray (DR). Selon moi, le fait d'inscrire cette procédure dans la loi constitue une garantie supplémentaire. Mais je vais être prudent et réexaminer le sujet d'ici à la séance.

L'amendement est ***retiré****.*

Amendement CF21 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je propose de supprimer les alinéas 13 et 14, qui confèrent au gestionnaire d'infrastructure le pouvoir de retirer les capacités attribuées à un opérateur ferroviaire dont les perturbations répétées dégradent de façon significative, durable et régulière les circulations des autres opérateurs.

L'objectif de préservation du bon fonctionnement du réseau est légitime, mais le dispositif est redondant. L'article L. 1263-2 du code des transports autorise déjà tout gestionnaire d'infrastructure à saisir l'ART d'un différend lié à l'accès au réseau, y compris s'agissant de la gestion opérationnelle des circulations. Ce dispositif présente l'avantage de confier la décision à une autorité indépendante.

Tel qu'il est rédigé, l'article prévoit que le nouveau pouvoir de retirer unilatéralement des capacités serait exercé directement par SNCF Réseau, qui appartient au même groupe que l'opérateur historique – et ce, sans avoir à en référer au régulateur. Cela ferait peser un doute légitime sur l'impartialité de la décision, car on ne peut être juge et partie.

La commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CF18 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement est destiné à garantir la conformité du texte au droit européen et à protéger le gestionnaire d'infrastructure.

L'article 10 impose à celui-ci de prévoir des dispositifs incitatifs en faveur de l'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau.

L'intention est bonne, mais la directive de 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen consacre le principe d'indépendance de gestion du gestionnaire d'infrastructures, ce qu'a confirmé le règlement de 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire.

Prévoir dans la loi le contenu de la politique tarifaire incitative du gestionnaire excède ce que le droit européen nous permet de lui imposer. L'amendement propose donc de transformer cette obligation en faculté, afin de s'assurer de la conformité du dispositif avec le droit de l'Union européenne. Une telle évolution ne changera rien en pratique pour les voyageurs ni pour l'aménagement du territoire.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Amendement CF19 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement a également pour objet de s'assurer de la conformité du dispositif au droit de l'Union européenne car, selon moi, le Sénat s'est aventuré ici sur un terrain un peu glissant.

Le règlement européen de 2026 sur l'utilisation des capacités ferroviaires est clair : il revient à l'État, et à lui seul, de définir les orientations stratégiques pouvant conduire à réserver des capacités pour certains services, au nom des priorités nationales de transport.

C'est à cette faculté que l'amendement rattache la réservation de capacités au bénéfice des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire, en la subordonnant à l'existence de telles orientations. En revanche, le gestionnaire d'infrastructure ne saurait imposer lui-même des dessertes d'aménagement du territoire aux entreprises ferroviaires. En vertu du règlement de 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, seules les autorités organisatrices compétentes – l'État et les régions –peuvent mettre en place des services publics assurant le maintien de dessertes que le marché ne permet pas de garantir.

L'amendement rend à chaque acteur le rôle qui lui est imparti.

La commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 10* ***modifié****.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR MME CHRISTINE ARRIGHI, RAPPORTEURE POUR AVIS

(par ordre chronologique)

– Association des maires de France (AMF)

M. Sylvain Laval, *maire de St-Martin le Vinoux, vice-président de Grenoble Alpes-Métropole*

– Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

M. Rodolphe Gintz, *directeur général*

M. Nicolas Bina, *conseiller parlementaire*

– Groupe SNCF

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, *secrétaire générale*

M. Renan Megy, *directeur de la stratégie et de la transformation du Groupe SNCF*

M. Bruno Souchon, *directeur des relations institutionnelles du Groupe SNCF*

Mme Laurence Nion, *conseillère parlementaire du Groupe SNCF*

M. Alain Quinet, *directeur général adjoint de la régulation et de la stratégie durable de SNCF Réseau*

– Autorité de régulation des transports (ART)

M. Thierry Guimbaud, *président*

M. Jordan Cartier, *secrétaire général*

– Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)

M. Michel Quidort, *président*

M. Jérôme Rebourg, *membre du bureau national*

– Groupement des autorités responsables de transport (Gart)

M. Alexandre Magny, *directeur général*

– Société des grands projets (SGP)

M. Frédéric Brédillot, *membre du directoire*

M. Deniz Boy, *directeur des affaires publiques*

– Direction générale des finances publiques (DGFiP)

M. Xavier Michelet, *sous-directeur des particuliers et des amendes*

M. Laurent Poisson, *chef du bureau des amendes et condamnations pécuniaires*

– Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai)

M. Joël Mathurin, *préfet, directeur*

– Commission nationale de l'information et des libertés (Cnil)

M. Eric Delisle, *chef du service des affaires sociales, des collectivités territoriales, du sport et de l'environnement*

Mme Chirine Berrichi, *conseillère pour les questions parlementaires et institutionnelles*

– Association des sociétés françaises d'autoroutes (Asfa)

Mme Camille Bonenfant-Jeanneney, *présidente des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et des concessions autoroutières d'Eiffage*

M. Arnaud Quémard, *président directeur général de la Société des autoroutes Paris-Normandie, directeur général de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France*

M. Blaise Rapior, *directeur général adjoint de Vinci Autoroutes, directeur général des Autoroutes Esterel-Côte d'Azur (Escota)*

M. Christophe Boutin, *délégué général de l'Asfa*

– Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)

M. Franck Leroy, *président du Conseil régional du Grand-Est, président de l'Afitf*