

N° 933
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 août 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à « repopulariser » le billet de congés annuels,

PRÉSENTÉE

Par M. Olivier JACQUIN,
Sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Créé en 1936 par Léo Lagrange dans le sillage des accords de Matignon et de l'instauration des congés payés, le billet populaire de congés annuels (BPCA) constituait, pour des générations de salariés, la traduction concrète d'un **droit social nouveau : celui de pouvoir voyager pour partir en congés, à tarif réduit, quelle que soit sa condition**. Quatre-vingt-dix ans après sa création, cette grande avancée du Front Populaire est aujourd'hui tombée dans un oubli quasi général.

Ce désintérêt n'est pas anodin : seuls 24 000 billets ont été commandés l'an dernier, un chiffre dérisoire au regard du nombre de trajets effectués chaque année sur le réseau ferroviaire national, et singulièrement sur la longue distance – 12 millions de voyageurs en Intercités et 130 millions en trains à grande vitesse (TGV) et Ouigo !¹ Plusieurs facteurs expliquent cette désaffection : des démarches d'obtention archaïques, une politique tarifaire propre à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) peu lisible pour l'usager et qui peut offrir des conditions plus avantageuses (30 % de réduction avec la carte Avantage), une condition de distance minimale de 200 kilomètres excluant de nombreux trajets et un champ de bénéficiaires restreint aux seuls salariés et chefs d'entreprise, à l'exclusion de toute une partie de la population.

Cette désaffection est d'ailleurs, pour partie, le produit d'un affaiblissement continu du dispositif lui-même. Conçu en 1936 pour offrir une réduction de 40 % sur l'aller-retour, le billet congés annuels n'ouvre plus droit aujourd'hui qu'à une réduction de 25 %, la majoration à 50 % dont bénéficiaient les titulaires réglant leur billet en chèques-vacances ayant elle-même été supprimée depuis le 1^{er} janvier 2023. À cet effritement du taux de réduction s'est ajoutée, au fil du temps, l'instauration d'une condition de distance minimale de 200 kilomètres. La fréquentation du dispositif a suivi la même trajectoire déclinante : de près de 600 000 bénéficiaires lors de son lancement en 1936, elle est tombée à environ 120 000 bénéficiaires en 2019, pour ne plus représenter que 24 000 billets commandés aujourd'hui. Ce n'est donc pas un désintérêt spontané des usagers que l'on observe, mais bien

¹ <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2026/06/art-bilan-ferroviaire-france-premiers-chiffres-2025.pdf>.

l'épuisement progressif d'un dispositif que les pouvoirs publics ont laissé se rétracter sans jamais l'adapter aux réalités du transport ferroviaire français qui connaît par ailleurs de profondes mutations : montée en puissance des régions dans l'organisation des transports, ouverture à la concurrence sur certaines lignes, multiplication des opérateurs et des offres (Ouigo)...

Dans ce contexte, un dispositif de solidarité tarifaire conçu pour un système ferroviaire unifié et un unique opérateur historique ne peut plus produire ses effets sous sa forme actuelle.

L'auteur de la présente proposition de résolution estime pourtant que l'objectif social qui a présidé à la création du billet congés annuels demeure pleinement d'actualité.

En premier lieu, **le train coûte cher**, et cette réalité tarifaire demeure l'un des premiers freins identifiés par les usagers et les non-usagers du rail. Malgré les efforts tarifaires engagés par certains opérateurs, le prix d'un billet de train reste, pour de nombreux trajets, supérieur au coût perçu par l'automobiliste pour le même déplacement, celui-ci ne raisonnant le plus souvent qu'au prix du carburant sans intégrer les coûts fixes de son véhicule. Cet écart de perception pénalise structurellement le rail face à la route, en ce qu'il paye ses coûts complets, notamment l'infrastructure à travers les péages ferroviaires. Cette perception est encore plus forte pour les voyageurs occasionnels qui comparent les prix affichés au moment de leur départ en congés.

En deuxième lieu, **la demande de train n'a pourtant jamais été aussi forte**. Les gares et les trains connaissent une fréquentation croissante, portée par la prise de conscience environnementale, le développement de l'offre régionale et l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché. Cette dynamique doit être accompagnée et amplifiée par des politiques tarifaires volontaristes, sous peine de voir cette demande se heurter à des prix dissuasifs et se reporter, faute d'alternative abordable, vers la voiture individuelle.

En troisième lieu, **le « réflexe train » n'est pas inné** : il s'acquiert par l'expérience et par la perception concrète, pour chaque usager, de l'avantage que représente le rail par rapport à la voiture, en particulier sur le plan tarifaire. À cet égard, un billet congés annuels rénové, lisible et largement accessible constituerait un outil pédagogique autant que social : en permettant à des voyageurs occasionnels, souvent peu familiers du train, de constater par eux-mêmes que le rail peut être à la fois moins coûteux et plus confortable que la route, il contribuerait à ancrer durablement ce réflexe et à

convertir une partie de la demande latente en usage effectif du train, y compris en dehors de la période des congés.

Des millions de nos concitoyens vivent aujourd'hui encore à une distance significative d'une gare et, pour beaucoup de voyageurs occasionnels, le coût affiché du billet de train reste supérieur au coût marginal perçu de l'usage de leur véhicule personnel. Rendre le train plus attractif pour ces publics constitue un levier supplémentaire, complémentaire des cartes de réduction existantes qui bénéficient avant tout aux voyageurs réguliers, pour favoriser le report modal de la route vers le rail.

En quatrième lieu, **l'argument financier ne doit pas faire oublier l'atout écologique majeur que représente le rail**. Le secteur des transports demeure le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre en France, avec environ un tiers des émissions nationales. Selon les données de l'Agence de la transition écologique (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME), un trajet effectué en TGV n'émet en moyenne que 3,5 grammes d'équivalent de dioxyde de carbone par voyageur et par kilomètre (gCO₂e/voyageur/kilomètre), contre 89 g pour un trajet effectué en voiture et 125 g pour un trajet équivalent effectué en avion, soit environ 25 fois plus pour la voiture et 36 fois plus pour l'avion. À titre d'illustration, un aller-retour Paris-Marseille effectué en avion émet ainsi près de 195 kg d'équivalent de CO₂ par passager, contre environ 4,5 kg pour le même trajet effectué en TGV². À l'heure où la France doit impérativement réduire l'empreinte carbone de ses mobilités pour tenir ses engagements climatiques, chaque trajet reporté de la route ou du ciel vers le rail constitue un progrès concret et immédiat. Or ce report modal ne se décrète pas : il suppose que le train soit non seulement disponible, mais également abordable pour l'ensemble de la population, y compris pour les voyageurs occasionnels aujourd'hui dissuadés par le coût perçu du billet. En ce sens, moderniser le billet congés annuels ne relève pas seulement de la justice sociale : c'est aussi un levier concret, immédiatement mobilisable, au service de la transition écologique des mobilités.

Une proposition de « billet congés annuels nouvelle formule » a déjà été portée par l'auteur *via* un amendement³ lors de l'examen du projet de loi-cadre n° 394 (2025-2026) relatif au développement des transports. Cette politique relevant toutefois du domaine réglementaire, il appartient au Gouvernement, et non au législateur, d'en fixer les modalités. **C'est**

² <https://agirpoulatransition.ademe.fr/particuliers/evaluer-son-impact/calculer-empreinte-carbone/calculer-emissions-carbone-trajets>

³ https://www.senat.fr/amendements/2025-2026/524/Amdt_165.html

pourquoi l'auteur propose une réforme de ce dispositif, articulée autour de quatre principes :

- l'extension des conditions d'éligibilité à l'ensemble des résidents fiscaux en France, et non plus aux seuls salariés ou chefs d'entreprise ;
- une réduction garantie de 50 % sur l'aller-retour choisi ;
- l'extension du dispositif à l'ensemble des opérateurs ferroviaires, et non au seul opérateur historique ;
- la suppression de la condition de distance minimale de 200 kilomètres.

L'extension du dispositif à l'ensemble des résidents fiscaux, et non aux seuls salariés et chefs d'entreprise, constitue le cœur de cette proposition de réforme, pour deux raisons qui se complètent.

D'une part, **il s'agit d'une mesure de justice sociale**. Rien ne justifie, aujourd'hui, que le bénéfice d'une tarification sociale sur le rail demeure conditionné au statut professionnel de la personne. Les demandeurs d'emploi, les étudiants, les personnes en situation de handicap ne travaillant pas, les aidants familiaux ou, plus largement, toute personne ne relevant pas du salariat sont aujourd'hui purement et simplement exclus d'un dispositif conçu pour permettre à chacun de partir en congés. Une telle restriction, pertinente en 1936 dans le contexte de la conquête des congés payés par les seuls salariés, ne correspond plus aux réalités sociales et de structuration du monde du travail actuelles ni à l'exigence d'égalité devant un service public essentiel. Fonder l'éligibilité sur la résidence fiscale, plutôt que sur le statut d'activité, permettrait ainsi de faire bénéficier de cette tarification sociale l'ensemble des personnes qui en ont besoin, indépendamment de leur situation vis-à-vis de l'emploi ou de leur statut d'activité.

D'autre part, cette extension présenterait l'avantage d'une **grande simplicité de gestion**, précisément **parce qu'elle s'appuierait sur l'administration fiscale** plutôt que sur des justificatifs d'emploi aujourd'hui à la charge de l'usager. Alors que l'obtention du billet congés annuels suppose actuellement de réunir des pièces justificatives et de les transmettre à l'opérateur ferroviaire, une bascule vers un critère de résidence fiscale permettrait à l'administration fiscale, qui dispose déjà de cette information pour chaque foyer, de transmettre directement à chaque personne éligible son code de réservation ou les modalités d'accès à la formule choisie, par exemple *via* son espace particulier sur le site des impôts. Cette dématérialisation supprimerait la charge actuelle de la preuve pesant sur l'usager, réduirait le formalisme aujourd'hui dénoncé comme l'un des

principaux freins à l'utilisation du dispositif, et sécuriserait dans le même temps le contrôle du caractère annuel et non cumulable de l'avantage.

Il apparaît également indispensable que le Gouvernement dresse un bilan précis de l'effectivité des compensations aujourd'hui dues par l'État à la SNCF au titre de ce dispositif, et qu'il précise les modalités permettant de garantir ces compensations auprès de l'ensemble des opérateurs ferroviaires appelés à le mettre en œuvre.

L'auteur de la présente proposition de résolution tient à souligner qu'une éligibilité fondée sur la résidence fiscale, ouverte à chaque foyer sans condition d'âge minimale, ne saurait en rien être interprétée comme une quelconque défiance à l'égard des jeunes qui n'auraient pas encore d'identité propre auprès de l'administration fiscale. Il appelle le Gouvernement à engager en parallèle une réflexion spécifique sur un outil simple, efficace et attractif dédié à la mobilité décarbonée des jeunes, tant leurs usages, leurs contraintes budgétaires et leurs pratiques de déplacement appellent des réponses qui leur soient propres. Favoriser dès le plus jeune âge la découverte et l'usage du train, c'est se donner les moyens de former, sur le long terme, les voyageurs qui feront du rail leur mode de déplacement de référence.

Plus largement, **l'auteur de la présente proposition de résolution regrette que le volet de la mobilité solidaire n'ait occupé qu'une place restreinte dans le projet de loi-cadre relatif au développement des transports** précité, examiné au mois d'avril au Sénat, alors que la réussite de la transition écologique des mobilités suppose précisément de ne laisser personne au bord du chemin. Une politique de décarbonation des transports qui ne s'adresserait qu'aux ménages en capacité de payer le prix fort du billet de train laisserait se développer des « mobilités à deux vitesses », où le report modal vers des solutions plus vertueuses resterait réservé à une partie seulement de la population, tandis que les ménages les plus modestes demeureraient captifs de la voiture individuelle faute d'alternative abordable. Une telle fracture serait doublement problématique : socialement, en creusant les inégalités d'accès à la mobilité, et écologiquement, en privant la transition des mobilités d'une adhésion large et durable, sans laquelle elle ne saurait réussir. C'est pourquoi la présente résolution entend remplacer la mobilité solidaire au cœur des politiques de transport, en portant une mesure concrète, rapidement applicable et directement lisible pour les usagers.

Enfin, l'auteur de la présente proposition de résolution tient à préciser que **ce constat global a été largement partagé par la récente mission**

d'information sénatoriale sur la billettique dans les transports⁴, dont il était l'un des quatre rapporteurs. Dans leur rapport d'information n° 783 (2025-2026), rendu public le 24 juin 2026, ils y appellent explicitement à moderniser et renforcer les avantages du billet congés annuels (proposition n° 10), jugé trop peu utilisé au regard de sa complexité administrative et de sa réduction désormais insuffisante. Ils y relèvent, à juste titre, que ce billet se distingue des cartes de réduction classiques en ce qu'il s'adresse spécifiquement aux voyageurs très occasionnels, qui ne prennent le train qu'une fois par an, et suggèrent qu'il pourrait être transmis à chaque foyer sous la forme d'un code de réduction accompagnant l'avis d'imposition. La présente proposition de résolution s'inscrit directement dans le prolongement de ces travaux transpartisans, qui recommandent par ailleurs le développement d'une tarification solidaire plus large au bénéfice de l'ensemble des publics modestes ou occasionnels (proposition n° 9).

90 ans après sa création par le Front Populaire, il est temps de « repopulariser » l'une de ses avancées sociales : le billet congés annuels !

⁴ <https://www.senat.fr/rap/r25-783/r25-78311.html>

**Proposition de résolution visant à
« repopulariser » le billet de congés annuels**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs,
- ④ Vu le projet de loi n° 96 (2025-2026) cadre relatif au développement des transports, adopté en première lecture par le Sénat le 28 avril 2026,
- ⑤ Vu l'amendement n° 165 au projet de loi cadre précité, présenté par M. Olivier Jacquin et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, tendant à demander au Gouvernement un rapport sur la réforme du billet populaire de congés annuels,
- ⑥ Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, et notamment son article 25 qui étend aux nouveaux opérateurs ferroviaires l'obligation de mettre en œuvre les tarifs sociaux nationaux,
- ⑦ Vu le rapport d'information n° 783 (2025-2026) de MM. Franck Dhersin, Jacques Fernique, Olivier Jacquin et Pierre Jean Rochette, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, intitulé « Transports collectifs : pour une billettique levier de solidarité, de simplicité, d'efficacité », déposé le 24 juin 2026, et notamment ses recommandations n° 9 et n°10 relatives à l'extension de la tarification solidaire et à la modernisation du billet de congés annuels,
- ⑧ Vu le cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), qui prévoit la compensation par l'État des tarifs sociaux ferroviaires, au nombre desquels figure le billet populaire de congés annuels,
- ⑨ Vu la décision de l'État de ramener, à compter du 1^{er} janvier 1987, le taux de réduction du billet de congés annuels de 30 % à 25 %, afin de limiter le montant de sa contribution financière à la SNCF au titre des tarifs sociaux,
- ⑩ Vu la suppression, décidée par la SNCF au cours de l'année 2022, de la majoration de réduction à 50 % dont bénéficiaient les titulaires du billet de congés annuels réglant leur achat en chèques-vacances,
- ⑪ Considérant que le billet populaire de congés annuels, institué par Léo Lagrange en 1936, avait pour objet de garantir l'accès de tous les salariés à des tarifs ferroviaires réduits pendant la période de congés ;

- ⑫ Considérant que les transports sont le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre, mais que pour un même trajet un TGV émet 25 fois moins de dioxyde de carbone (CO₂) qu'une voiture et 36 fois moins qu'un avion ;
- ⑬ Considérant que ce dispositif, dans sa forme actuelle, est aujourd'hui marginal, avec seulement 24 000 billets commandés au cours de la dernière année, en raison de conditions d'accès restrictives, de démarches jugées archaïques et d'un champ de bénéficiaires limité aux salariés et chefs d'entreprise ;
- ⑭ Considérant que cet affaiblissement résulte notamment de la baisse continue du taux de réduction, passé de 40 % lors de la création du dispositif à 25 % aujourd'hui, ainsi que de l'instauration d'une condition de distance minimale de 200 kilomètres qui exclut de nombreux trajets ;
- ⑮ Considérant que conditionner le bénéfice de cette tarification sociale au seul statut de salarié ou de chef d'entreprise ne correspond plus aux réalités sociales actuelles et exclut à tort les demandeurs d'emploi, les étudiants et l'ensemble des personnes ne relevant pas du salariat ;
- ⑯ Considérant qu'une éligibilité fondée sur la résidence fiscale permettrait à l'administration fiscale de transmettre directement à chaque foyer les modalités d'accès au dispositif, simplifiant ainsi les démarches aujourd'hui à la charge de l'usager ;
- ⑰ Considérant que cette extension bénéficierait notamment aux jeunes non-salariés aujourd'hui exclus de cette tarification sociale, sans que cela dispense de la mise en place, en parallèle, d'un dispositif spécifique dédié à leur mobilité décarbonée ;
- ⑱ Considérant que le volet de la mobilité solidaire n'a occupé qu'une place restreinte dans le projet de loi cadre relatif au développement des transports précité, alors que la lutte contre les « mobilités à deux vitesses » conditionne la réussite de la transition écologique des mobilités ;
- ⑲ Considérant que l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire et la montée en puissance des régions dans l'organisation des transports rendent nécessaire une adaptation de ce dispositif à l'ensemble des opérateurs ferroviaires ;
- ⑳ Considérant que le coût du train demeure, pour de nombreux usagers occasionnels, supérieur au coût perçu de l'usage de la voiture individuelle, alors même que la demande de transport ferroviaire n'a jamais été aussi forte ;

- ②① Considérant que le « réflexe train » ne s'acquiert pas spontanément et que la tarification sociale constitue un levier pour faire percevoir concrètement aux usagers la plus-value du rail par rapport à la voiture individuelle ;
- ②② Considérant que des millions de nos concitoyens demeurent éloignés du réseau ferroviaire et que le développement d'une tarification sociale incitative constitue un levier du report modal de la route vers le train ;
- ②③ Considérant que la fixation des modalités de ce dispositif relève du pouvoir réglementaire ;
- ②④ Invite le Gouvernement à engager une réforme du billet populaire de congés annuels, afin d'en étendre le bénéfice à l'ensemble des résidents fiscaux en France, d'en garantir une réduction de 50 % sur l'aller-retour choisi, d'en étendre l'application à l'ensemble des opérateurs ferroviaires et de supprimer la condition de distance minimale de 200 kilomètres ;
- ②⑤ Invite le Gouvernement à établir un bilan de l'effectivité des compensations dues par l'État à la SNCF au titre de ce dispositif et à préciser les modalités permettant d'en garantir le versement auprès des autres opérateurs ferroviaires ;
- ②⑥ Invite le Gouvernement à engager, en parallèle, une réflexion sur un dispositif simple, efficace et attractif dédié à la mobilité décarbonée des jeunes, et à faire de la lutte contre les « mobilités à deux vitesses » une priorité des politiques de transition écologique des mobilités.