

Projet de loi-cadre sur le développement des transports : en route pour la loi de programmation !

Le 9 juillet 2025, en conclusion de la conférence de financement « **Ambition France Transports** », le ministre des transports Philippe Tabarot a annoncé l'examen prochain par le Parlement d'un **diptyque législatif**, constitué d'une **loi-cadre** et d'une **loi de programmation à venir dans le domaine des transports**.

Ce texte en constitue le **premier volet**. Son article 1^{er} pose le **principe bienvenu et jusque-là inédit d'un renvoi à des lois de programmation pluriannuelles dans le domaine des transports** et affirme un principe d'**affectation aux transports des recettes futures** issues du renouvellement des **concessions autoroutières** entre 2031 et 2036. Le projet de loi propose d'autres **mesures attendues, opportunes et de bon sens** sur le **financement** et la **simplification** des **projets de transport** ainsi que sur la **décarbonation des mobilités**.

La commission a utilement **complété un texte qu'elle appelait de ses vœux** suivant trois axes :

- Donner la **priorité à la régénération** et à la **modernisation des réseaux** et favoriser le **report** vers les **modes massifiés** ;
- **Renforcer les mesures de simplification** proposées ;
- Encourager le recours aux transports collectifs, notamment à travers une **réforme ambitieuse** en matière de **billettique** et de **droits des voyageurs**.

Suivant son rapporteur, le 8 avril 2026 la commission a **adopté le projet de loi du Gouvernement**, ainsi enrichi par **52 amendements**. Après l'examen de ce premier jalon législatif, elle se tiendra **prête à se saisir d'une loi de programmation dans le domaine des transports**.



I. Financer le report modal et la décarbonation des mobilités

A. La priorité des priorités : régénérer et moderniser les infrastructures

La conférence « **Ambition France Transports** », inspirée d'une initiative de la commission qui avait proposé d'organiser une conférence sur le financement des services express régionaux métropolitains (Serm), a rendu ses conclusions en juillet 2025. Elle a mis en avant les **besoins croissants de financement des infrastructures de transport** « *afin d'améliorer la performance et la résilience des grandes infrastructures nationales, dont l'état s'est dégradé de manière continue ces dernières décennies* ».

La conférence a également cherché à **hiérarchiser les investissements**. Le constat ne peut à cet égard qu'être partagé : son rapport final « *affirme l'ardente priorité donnée aux investissements dans la performance et la résilience des infrastructures existantes, et souligne l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie* ». La conférence a aussi légitimement rappelé le caractère indispensable d'une meilleure **visibilité sur la trajectoire d'investissement** pour les filières industrielles.

3 Milliards €

C'est le montant annuel des besoins de financement de régénération et de modernisation des infrastructures de transport ferroviaire, routier et fluvial.

Source : *Ambition France Transports*

L'article 1^{er} du projet de loi renvoie donc la fixation des objectifs de l'action de l'État dans le domaine des infrastructures de transport ferroviaire, routier, fluvial et portuaire à des **lois de programmation** portant sur - *a minima* - une décennie. Il appartiendra à ces prochaines lois de déterminer les investissements à engager. La commission a souhaité mettre l'accent sur la **priorité** à la **régénération**, la **modernisation** et la **performance des réseaux (amdt)**, y compris en matière d'**adaptation des infrastructures aux effets du changement climatique (amdt)**.

B. Une occasion en or : le renouvellement des concessions autoroutières

Dans un contexte budgétaire contraint, l'arrivée à échéance entre 2031 et 2036 **des concessions autoroutières actuelles** constitue une **opportunité à saisir** pour le développement de nos transports et la décarbonation des mobilités. En effet, les coûts de construction des infrastructures étant amortis, le maintien de recettes de péage constantes permettrait de **réorienter des financements vers la régénération des réseaux de transport ferroviaire, routier et fluvial**, à hauteur d'environ **2,5 milliards d'euros**. L'article 1^{er} du projet de loi dispose à cet effet que les **recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières** sont **affectées en totalité** au **financement des infrastructures de transport par la première loi de programmation** à venir.

Ces nouvelles recettes n'étant **pas, pour l'heure, immédiatement mobilisables**, la commission a précisé qu'il reviendra à la **première loi de programmation** de prévoir les **ressources** nécessaires au financement des **réseaux existants** jusqu'à leur affectation effective (**amdt**).

C. Tirer parti de tous les leviers de financement possibles

L'article 5 du projet de loi propose aussi de **simplifier le recours aux financements privés** en faveur de la **modernisation du réseau ferroviaire**. Son article 12 prévoit, sauf décision

contraire de la collectivité territoriale concernée, l'**indexation** sur l'**inflation des tarifs de transport en commun**, afin de maintenir à son **niveau actuel la participation des usagers** au coût de ces services, qui est actuellement de **28,7 %**, bien en-dessous de la moyenne européenne. Le texte renforce enfin, à l'**article 13**, l'**information du comité des partenaires**, composé notamment des entreprises et des usagers d'un réseau de transport en commun, sur les moyens et les ressources mobilisés pour financer les transports publics. Cette utile disposition permettra d'enrichir les débats publics locaux sur cet enjeu.

II. Simplifier le développement des projets de transport afin de garantir le droit à la mobilité

A. Simplifier et sécuriser la conduite des projets d'infrastructure

Le **rehaussement des investissements** est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour la **réalisation de projets d'infrastructures de transports** : une **sécurisation** et une **simplification du cadre juridique et administratif** applicable à la conduite des projets d'infrastructures sont également essentielles et indissociables du volet financier.

C'est l'objet de l'**article 19**, qui vise à permettre la **reconnaissance anticipée** de la **raison impérieuse d'intérêt public majeur** (RIIPM) pour les projets nécessitant une **dérogation espèces protégées**, au stade de la **déclaration de projet** ou de la **déclaration d'utilité publique** (DUP). Cette mesure vise à tirer les leçons du regrettable précédent de l'autoroute A69 dont le chantier avait été interrompu en mars 2025 alors que les travaux étaient achevés à 80 %.

La commission a utilement **complété ce dispositif**, en permettant également la **reconnaissance anticipée, pour les projets de transports uniquement**, de l'absence d'autre solution satisfaisante (**amdt**), autre condition nécessaire pour l'obtention de la dérogation espèces protégées. Elle a ainsi traduit la **recommandation n° 19** du rapport de la **mission menée par Michel Cadot sur les grands projets d'infrastructures**, remis en janvier 2026 à Clément Beaune que la commission a entendu en réunion plénière le 24 mars 2026.

Afin de faciliter la **conduite des opérations d'entretien, de modernisation, de régénération et d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transports**, elle a également instauré une **présomption de RIIPM et d'absence d'autre solution satisfaisante** pour ce type de travaux, dès lors qu'ils respectent certaines **prescriptions** qui seront fixées par voie réglementaire (**amdt**). Cette proposition concrétise la **recommandation n° 16** du rapport Cadot.

B. Favoriser le développement du transport ferroviaire dans les territoires

L'**ouverture à la concurrence du transport ferroviaire** pourrait amener des bouleversements de la desserte ferroviaire des villes moyennes, situées sur des **lignes moins rentables**. L'**article 10** du texte prévoit donc, pour répondre à cette difficulté, que SNCF Réseau **prend en compte les enjeux d'aménagement du territoire** et peut prévoir des **dispositifs incitatifs à cet effet**. La commission a **élargi ce dispositif** (**amdt**) en créant une procédure en cas de difficultés économiques persistantes pour un opérateur ferroviaire, afin qu'il puisse demander l'appui de l'État ou de la région pour continuer à assurer le service.

C. Accélérer le lancement des services express régionaux métropolitains et les projets de transports en commun

À la suite de la loi sur les **services express régionaux métropolitains** (Serm) du 27 décembre 2023, 26 territoires ont lancé un projet de Serm. Cette loi avait procédé à la **transformation de la Société du Grand Paris en Société des Grands Projets (SGP)** afin que tous les territoires bénéficient, à leur demande, de son savoir-faire acquis dans le cadre

de Grand Paris Express. L'article 11 du texte **assouplit et sécurise juridiquement** les conditions de sa capacité d'intervention dans les projets de Serm, notamment en matière de **coordination** et de **financement**. Afin d'accélérer la concrétisation de ces projets qui **favoriseront l'accès aux transports collectifs** dans les **territoires éloignés du centre des métropoles**, il simplifie également les modalités de gouvernance locale des projets de Serm.

D. Faciliter l'achat des titres de transport

À l'initiative des rapporteurs de la mission d'information sur la billettique des transports¹, avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a veillé à mieux concilier la **protection des droits des voyageurs** et **l'ouverture à la concurrence** du transport ferroviaire. Elle a ainsi créé une **garantie de correspondance** en cas de **trajet opéré par plusieurs opérateurs** dès que le **billet est acheté en une seule fois** : si le retard du premier train leur fait manquer leur correspondance, les passagers pourront **prendre le tout prochain train utile vers leur destination**, quelle que soit la compagnie qui l'opère (**amdt**).

Elle a également réformé le cadre de **vente des billets** (**amdt**) : le texte adopté par la commission **permet à tout opérateur de transport ferroviaire et routier d'être distribué sur n'importe quel site de vente de billets** et à **tout site de vente de vendre les billets émis par l'ensemble des opérateurs de transport**.

L'**ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs** est source de **complexités pour les systèmes informatiques de billettique**, qui risquent de rendre très difficile l'achat de titres interrégionaux : la commission, guidée par un pragmatisme de bon sens, a donc prévu la mise en place de normes d'**interopérabilité** entre les différents **systèmes régionaux**, ainsi qu'entre **systèmes régionaux et locaux** (**amdt**). L'objectif de cette disposition est de **faciliter l'achat simultané de titres régionaux et locaux**, pour **simplifier l'usage des transports publics** dans une **logique de « porte à porte »**. La commission a aussi harmonisé certaines catégories tarifaires entre les différents réseaux (**amdt**) afin de renforcer la lisibilité de la tarification : le **même usager doit être jeune ou senior au même âge sur tous les réseaux** !

La commission a également **autorisé les autorités organisatrices des transports à refuser** à des **applications tierces** de **vendre des abonnements de longue durée** (**amdt**). Les **commissions prélevées** par ces dernières **privent** en effet les **réseaux de transport de financements** indispensables pour améliorer la **qualité** de leur **offre**. En revanche, ces **applications** pourront vendre les titres destinés à un **voyageur occasionnel**, qui n'aura pas besoin de télécharger l'application de vente du réseau local.

E. Faciliter la réalisation d'infrastructures cyclables par les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont soumises à des **obligations de réalisation d'aménagements cyclables** dans le cadre des **opérations de voirie**.

En **zone urbaine**, toute opération de rénovation de voirie doit conduire à la réalisation d'un aménagement cyclable, selon une **typologie** prévue par la **loi** de manière **limitative**. Or, ce cadre ne permet pas aux collectivités de privilégier des aménagements en **trafic mixte** (zone 30, zones de rencontre, vélorues, *etc.*), qui peuvent pourtant s'avérer **pertinents** en-deçà de certains seuils de trafic motorisé et qui sont **peu onéreux**. L'article 21 entend donc renvoyer cette typologie à un **texte réglementaire**, dans un objectif de **souplesse** et de **renforcement des marges de manœuvre** laissées aux collectivités pour déterminer l'aménagement le plus pertinent, en fonction des circonstances locales.

¹ Dont les travaux sont en cours.

La commission a simplement **clarifié les critères** qui seront pris en compte par voie réglementaire pour définir les aménagements possibles ([amdt](#)). Pour la voirie **hors agglomération**, l'[article 21](#) ouvre la possibilité de réaliser l'aménagement cyclable sur un **itinéraire alternatif**, à proximité de la voie concernée. Il traduit ainsi, partiellement, l'une des **recommandations du rapport d'Emmanuel Barbe** d'avril 2025 (**recommandation n° 21**)¹.

III. Massifier et décarboner les flux routiers

A. Encourager le report modal de la voiture vers les transports collectifs routiers

L'[article 15](#) entend combler un **impensé** de la loi « **Macron** » du 6 août 2015 : celui des **gares routières**, qui sont essentielles pour l'accueil des **services librement organisés** (SLO) par **autocar** qui sont en plein **essor**. Un **flou juridique** entoure à la fois la **définition des équipements et services** que doivent proposer les gares routières et les **conditions de leur gouvernance**. Aucune autorité publique n'est, en effet, identifiée comme **chef de file** en la matière. Ce même [article 15](#) vise à répondre à ces carences, en désignant les **AOM locales** comme chefs de file pour planifier et réaliser ce type d'aménagements de transport routier. Dans un objectif d'amélioration de l'offre, il impose aux **AOM de plus de 200 000 habitants** de garantir, à compter de 2032, l'**existence d'au moins une gare routière** sur leur ressort territorial, répondant à des spécifications prévues par décret en Conseil d'État.

La commission a notamment encadré le **champ de ces spécifications** ([amdt](#)), en précisant qu'elles doivent prendre en compte le **niveau d'équipement et de qualité de service** proposé ainsi que l'**interconnexion** de la gare routière aux **autres modes et réseaux de transports**, afin de favoriser l'**intermodalité**.

En outre, compte tenu de l'**éclatement** des **acteurs impliqués** dans l'exploitation des gares routières, elle a enrichi le cadre applicable à la **gouvernance de ces aménagements** à deux titres : en prévoyant, d'une part, la création de **comités de concertation** pour les **gares les plus structurantes** et, d'autre part, une **consultation préalable de ce comité** en cas de **décision de fermeture** d'une gare structurante et la possibilité pour l'un de ses membres de **recueillir l'avis de l'ART** ([amdt](#)). Il s'agit de tirer les enseignements du cas litigieux de la **gare routière de Bercy**, essentielle à la **desserte de l'agglomération parisienne**, mais dont la ville de Paris avait annoncé la fermeture, de manière unilatérale, en 2023.

L'[article 16](#) vise à renforcer la **prévention de la consommation de stupéfiants** par les **conducteurs du transport routier collectif**, en prévoyant la réalisation d'au moins un **dépistage annuel** par l'employeur et en imposant, à compter de 2029, l'installation de « **stupotests** » **anti-démarrage** dans les véhicules. La commission a accueilli très favorablement ce dispositif : la **sécurité** est en effet un **indispensable corollaire de l'attractivité des transports en commun**. Elle a prévu la consultation des organisations professionnelles représentatives sur le texte d'application qui fixera les conditions d'homologation des stupotests ([amdt](#)) et clarifié le champ d'application du doublement de la durée de la suspension du permis de conduire en cas de consommation de stupéfiants ou d'alcool pour les conducteurs professionnels ([amdt](#)), mesure prévue par le « **plan Joana** » pour le **renforcement de la sécurité routière du transport scolaire**, présenté par le **Gouvernement en avril 2025**.

¹ Présenté devant la commission le 18 février 2026 ([compte rendu](#) et [vidéo](#)).

B. Décarboner la route et favoriser le report modal

L'article 17 vise à **résorber le déficit de compétitivité** dont pâtit le **transport fluvial** dans les **pré et post acheminements portuaires**, du fait de **surcoûts de manutention** : il prévoit la mutualisation de ces surcoûts, à travers la **fixation d'un prix unique** pour les opérations de manutention quel que soit le mode de transport précédent ou suivant du conteneur. La commission partage pleinement l'objectif de ce dispositif tendant à **renforcer la place de la voie d'eau dans le fret**. Afin de tenir compte de **certaines difficultés opérationnelles** et de permettre une meilleure prise en compte des **situations locales**, elle a jugé **opportun** d'en proposer une réécriture, **en accord avec l'ensemble des acteurs de la chaîne logistique portuaire** ([amdt](#)).

L'article 18 vise à **responsabiliser les chargeurs** sur l'**impact environnemental des prestations de fret** auxquels ils ont recours. Il fixe une **trajectoire progressive de recours à des poids lourds à émission nulle** sur la **période 2026-2035**, applicable aux plus gros donneurs d'ordre.

Sur cet article, outre des ajustements techniques, la commission a notamment veillé à prendre en compte la possibilité de recourir aux **transports fluviaux et ferroviaires**, afin d'encourager le **report modal** ([amdt](#)). Ces modes présentent en effet des atouts considérables en termes de massification et de décarbonation, dont il importe de tirer parti.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Le rapport de la conférence « Ambition France Transports »](#)

[Le dossier législatif de la loi Serm de 2023](#)

[Le dossier législatif de la loi d'orientation des mobilités de 2019](#)

[Mission d'information sur la billettique – Contrôle en clair](#)



Jean-François LONGEOT

Président
Doubs
Union Centriste



Didier MANDELLI

Rapporteur
Vendée
Les Républicains

 secretariat-com-atdd@senat.fr

 01.42.34.23.20

 www.senat.fr

