



## Projet de loi-cadre relatif au développement des transports

La commission des finances a examiné le 7 avril 2026 le rapport pour avis de Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports. La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 1<sup>er</sup>, 3, 4 et 10.

L'article 1<sup>er</sup> crée des **lois de programmation des investissements de l'État dans les infrastructures de transport** et affirme le principe de l'**affectation** à ces investissements, à l'horizon de la décennie 2030, **de nouvelles ressources issues des concessions autoroutières**. La commission propose de compléter cet article en explicitant la **priorité qui doit être donnée aux investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux existants** (amendement **COM.187**) et en précisant que la première loi de programmation devra **identifier les ressources nécessaires pour financer ces investissements d'ici à l'échéance des concessions d'autoroutes** (amendement **COM.188**).

La commission propose en outre de **compléter l'article 3** par une disposition visant à améliorer l'identification de l'adresse des personnes morales destinataires d'avis de paiement pour ne pas s'être acquittées d'un péage autoroutier (amendement **COM.189**).

Les rapporteurs saluent la novation de l'**article 10** qui **permettra à SNCF Réseau de mettre en œuvre des critères d'aménagement du territoire dans ses procédures d'allocation des capacités** ferroviaires entre les différents opérateurs. Ces dispositions mériteraient d'être renforcées dans le cadre de l'examen du texte en séance publique.



# I. Donner de la visibilité aux investissements dans les infrastructures et financer les réseaux de transport existants

## A. Des lois de programmation qui doivent prioriser la régénération et la modernisation des réseaux existants

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la **création de lois de programmation** des investissements de l'État dans les **infrastructures de transports**. Puisque les opérations de ce type s'inscrivent dans le temps long, ils se prêtent mal aux aléas du principe d'annualité budgétaire. Depuis des années, **les rapporteurs appellent de leurs vœux à ce que**, comme le prévoit l'article 3 de la loi d'orientation des mobilités (LOM)<sup>1</sup>, **une programmation** pluriannuelle des investissements de l'État dans les infrastructures de transport soit inscrite dans la loi. Il s'agira de veiller à ce **que les dispositions** du présent article **ne restent pas « lettre morte »**. La commission estime nécessaire de préciser que ces lois de programmation donnent la **priorité à la régénération et à la modernisation des réseaux existants**, compte-tenu de la spirale de dégradation préoccupante dans laquelle ils se trouvent. C'est l'objet de l'amendement **COM.187**.

Afin de ne pas fragiliser le financement du réseau ferroviaire, la commission propose également une **adoption sans modification de l'article 4** qui reporte de deux ans l'atteinte par SNCF Réseau de la cible de son ratio « règle d'or »<sup>2</sup>. **SNCF Réseau n'atteindra pas cet objectif** au 1<sup>er</sup> janvier 2027. Si cette contrainte était maintenue, **il devrait réduire ses investissements** sur le réseau ferré, uniquement pour satisfaire cette cible financière établie en 2018, avant que ne survienne une série de crises.

## B. Avant l'échéance des concessions autoroutières, identifier les financements nécessaires aux réseaux de transport existants

Les sept **concessions autoroutières** historiques doivent se terminer **entre 2031 et 2036**. À cette échéance, un nouveau modèle de gestion devra émerger. Dans un rapport d'octobre 2024<sup>3</sup>, **Hervé Maurey a ainsi préconisé un nouveau modèle concessif profondément réformé**. Parce que les investissements dans les autoroutes seront nettement plus faibles à l'issue des concessions historiques, si les péages sont maintenus à leur niveau actuel, un « surplus » d'environ **2,5 milliards d'euros** par an pourrait être **affecté aux infrastructures de transports** existantes dans les secteurs ferroviaire, routier ou fluvial. L'article 1<sup>er</sup> pose le principe de cette affectation, qui correspond à l'une des recommandations du rapport de Hervé Maurey.

En 2025, la conférence Ambition France transports a constaté que les infrastructures des réseaux ferroviaire, routier et fluvial de l'État avaient accumulées une **dette grise de 63,5 milliards d'euros**. Elle en a conclu qu'entre 2026 et 2031, il serait nécessaire d'**augmenter de 3 milliards d'euros par an les investissements** dans ces infrastructures pour enrayer leur dégradation<sup>4</sup>. S'ils accueillent favorablement l'affirmation dans la loi du principe de l'affectation aux infrastructures de transports des « surplus » de péages, les rapporteurs rappellent que ces **perspectives ne se concrétiseront qu'au cours de la**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

<sup>2</sup> Aujourd'hui fixée à six années de marge rapportée à la dette financière de l'entreprise.

<sup>3</sup> **Rapport d'information n° 65** (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières, M. Hervé Maurey, octobre 2024.

<sup>4</sup> 1,5 milliard pour le réseau ferroviaire, 1 milliard pour le réseau routier et 500 millions pour les infrastructures de fret ferroviaire et fluvial.

**décennie 2030.** Les besoins et l'état des réseaux de transports existants sont tels qu'il n'est pas envisageable d'attendre cette échéance. **Pour le seul réseau ferré, un milliard d'euros** de financements supplémentaires doivent être dégagés **dès 2028.**

## 63,5 milliards €

C'est le montant de la dette grise accumulée sur les infrastructures ferroviaires (60 milliards €), routières (2,4 milliards €) et fluviales (1,1 milliard €) de la compétence de l'État.

*Source : conférence Ambition France Transports*

Il est impératif de **prévoir dès à présent des modalités de financement** pour couvrir ces besoins d'ici à l'échéance des concessions d'autoroutes. C'est le sens de **l'amendement COM.188** qui précise que la première des lois de programmation devra identifier les ressources nécessaires dans l'attente de l'affectation des surplus des concessions autoroutières.

## **II. Ne pas sacrifier les enjeux d'aménagement du territoire sur l'autel de l'ouverture à la concurrence ferroviaire**

Bien que l'activité trains à grande vitesse (TGV) ne soit pas un service public subventionné comme le sont les transports express régionaux (TER), **la SNCF dessert des destinations** qui, si elles présentent des **intérêts** en matière **d'aménagement du territoire**, ne sont pour elles **pas rentables**. Aujourd'hui, elle les finance, pour **150 à 200 millions d'euros** par an, par un système de péréquation abondé par les marges qu'elle réalise sur ses lignes TGV rentables. **Menacé par le phénomène « d'écroulement » inhérent aux premières phases de l'ouverture d'un marché** monopolistique, ce système est également incompatible avec la logique concurrentielle. Aussi, la **persistance de certaines dessertes** TGV d'aménagement du territoire est-elle **menacée**.

Les dispositions de **l'article 10** doivent à la fois renforcer la base juridique par laquelle SNCF Réseau module les péages ferroviaires au bénéfice des dessertes TGV d'aménagement du territoire mais aussi, et surtout, lui permettre de **prendre en compte des critères d'aménagement du territoire dans les procédures d'allocation des capacités ferroviaires** entre les différents opérateurs. Cette disposition bienvenue permettra de lever le blocage juridique qui avait conduit l'Autorité de régulation des transports à refuser que SNCF Réseau puisse, dans le cadre de sa mission d'allocation de sillons et dans certaines configurations, discriminer positivement des opérateurs qui s'engagent à opérer des dessertes d'aménagement du territoire.

Cette novation va indiscutablement dans le bon sens. Pour autant, les rapporteurs estiment qu'**il serait souhaitable d'aller plus loin et envisagent de prendre une initiative d'ici la séance publique** pour renforcer le caractère impératif de la disposition actuellement prévue par l'article. Ils pourraient ainsi proposer de préciser de façon plus explicite encore la portée de la mesure, voire que, dans le cadre des accords-cadres, le gestionnaire d'infrastructure puisse être plus prescriptif, en imposant certaines dessertes d'aménagement du territoire aux opérateurs candidats.

### III. Optimiser le traitement de certaines infractions et fraudes dans le domaine routier

L'article 3 vise d'une part à améliorer le traitement de certaines infractions commises sur le réseau routier concédé en élargissant le champ de compétences et les informations mises à la disposition des agents assermentés des sociétés d'autoroutes et, d'autre part, à prévoir des sanctions pour les personnes qui se prévaudraient à tort, et avec une intention frauduleuse, des exonérations prévues dans le cadre des dispositifs d'écotaxe poids lourds qui doivent être mis en œuvre prochainement par la Collectivité européenne d'Alsace et la région Grand-Est.

Favorables à ces mesures, les rapporteurs souhaitent les compléter par une disposition visant à **améliorer l'identification de l'adresse des personnes morales destinataires d'avis de paiement pour ne pas s'être acquittées d'un péage** autoroutier. C'est l'objet de l'amendement **COM.189** défendu par la commission.

La commission des finances a rendu un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui sera discuté en séance publique à compter du 15 avril 2026.

#### POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Projet de loi-cadre relatif au développement des transports](#)



**Claude RAYNAL**  
Président  
Haute-Garonne  
Socialiste, Écologiste et  
Républicain



**Marie-Claire CARRÈRE-GÉE**  
Rapporteur  
Paris  
Les Républicains



**Hervé MAUREY**  
Rapporteur  
Eure  
Union Centriste

✉ [secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.28

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

