

N° 511

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 avril 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi-cadre relatif au
développement des transports (procédure accélérée),*

Par Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE et M. Hervé MAUREY,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 394 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création de lois de programmation relatives au financement des infrastructures de transports.....	9
• <i>ARTICLE 3</i> Amélioration du traitement des infractions sur le réseau routier	28
• <i>ARTICLE 4</i> Report de deux années de la date d'atteinte du ratio « règle d'or » prévu par les statuts de SNCF Réseau	37
• <i>ARTICLE 10</i> Permettre au gestionnaire d'infrastructure ferroviaire d'instituer des dispositifs incitatifs visant à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	71
LA LOI EN CONSTRUCTION	73

L'ESSENTIEL

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^{er}, 3, 4 et 10.

L'article 1^{er} 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^{er} 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)¹, **une programmation** pluriannuelle des investissements de l'État dans les infrastructures de transport soit inscrite

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

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 »¹. **SNCF Réseau n'atteindra pas cet objectif** au 1^{er} 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 2024², **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^{er} 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 dégradation³. 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 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**.

¹ Aujourd'hui fixée à six années de marge rapportée à la dette financière de l'entreprise.

² [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.

³ 1,5 milliard pour le réseau ferroviaire, 1 milliard pour le réseau routier et 500 millions pour les infrastructures de fret ferroviaire et fluvial.

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'écrémage » inhérent aux premières phases de l'ouverture d'un marché** monopolistique, ce système est également incompatible avec la logique concurrentielle. Aussi, la **pérennité 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.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création de lois de programmation relatives au financement des infrastructures de transports

Le présent article prévoit de créer des lois de programmation relatives au financement des infrastructures de transports et d'inscrire dans la loi le principe de l'affectation à ces investissements, à l'horizon de la décennie 2030, de nouvelles ressources issues des concessions autoroutières.

Les rapporteurs saluent le signal politique donné par cet article et appellent à le compléter sur deux points :

- préciser la priorité qui doit être donnée aux investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux de transport existants (amendement COM.187) ;
- identifier des ressources pour financer ces investissements au cours de la période qui nous sépare de l'échéance des concessions d'autoroutes après laquelle de nouvelles recettes pourront leur être affectés (amendement COM.188).

La commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de ses amendements.

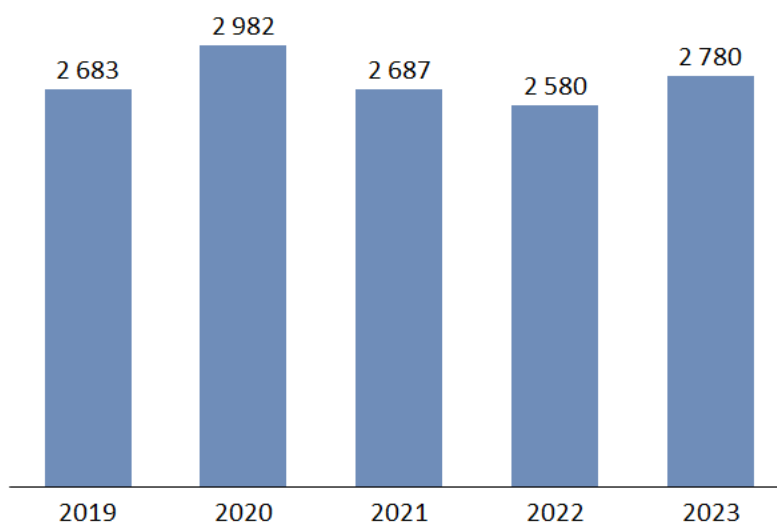
I. LE DROIT EXISTANT : UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET DE LEUR FINANCEMENT

A. UNE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DÉJÀ PRÉVUE PAR LA LOI MAIS INAPPLIQUÉE

L'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), avait prévu une programmation sur cinq années, de 2019 à 2023, des crédits de paiements de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). En raison du rôle et des missions assurées par cette agence, cette disposition équivalait à une programmation pluriannuelle de l'essentiel des investissements de l'État dans les infrastructures de transport.

Dépenses de l'AFITF prévues à l'article 2 de la LOM exprimées
en crédits de paiement sur la période 2019-2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 2 de la LOM

L'article 3 de cette même LOM dispose que la programmation financière des dépenses de l'AFITF fixée par son article 2 doit faire « l'objet d'une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023, puis tous les cinq ans ». Cependant, **cette disposition législative n'a jamais été appliquée** et, depuis 2023, les dépenses de l'État dans les infrastructures de transport ne sont plus encadrées par une programmation financière pluriannuelle.

À l'occasion de l'examen des différents projets de lois de finances, notamment dans leur rapport relatif au projet de loi de finances pour 2024, les rapporteurs ont déjà eu l'occasion de signaler à quel point il était **regrettable que cette disposition législative n'ait jamais été mise en œuvre et que, depuis 2023, les infrastructures de transport en France soient « orpheline d'une programmation financière pluriannuelle »**¹.

Pourtant, dès le mois de février 2023, missionné en cela par le Gouvernement, le **Conseil d'orientation des infrastructures avait remis un rapport**² devant précisément servir de base à la construction d'une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les infrastructures de transports.

Dans son scénario privilégié, le COI recommandait alors une trajectoire de dépenses d'investissements de l'AFITF de 26 milliards d'euros sur la période 2023-2027, puis d'environ 32 milliards d'euros pour chacune des trois périodes quinquennales suivantes.

¹ Annexe n° 11b du tome III du rapport général n° 128 sur le projet de loi de finances pour 2024, M. Heroé Maurey et Mme Marie-Claire Carrère-Gée.

² Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, COI, février 2023.

B. UNE PARTIE DES RESSOURCES PRÉLEVÉES SUR LES TRANSPORTS EST RÉALLOUÉE AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE CE SECTEUR

1. En 2026, 3,3 milliards d'euros prélevés sur les transports devraient être affectés au financement des infrastructures de ce secteur

Une partie des recettes tirées des prélèvements opérés sur le secteur des transports est affectée à l'AFITF pour financer une part des dépenses de l'État dans les infrastructures de ce secteur. Ainsi, **en 2026**, une part équivalente à environ **3,3 milliards d'euros** du produit de ces prélèvements devrait être affectée au financement des infrastructures de transports¹. En ce qui concerne les taxes qui sont affectées à l'AFITF, celles-ci font l'objet d'une disposition chaque année en loi de finances précisant le montant plafonné de qui doit venir abonder le budget de l'agence.

La principale de ces ressources affectées est représentée par **une part du produit de l'accise sur les produits énergétiques**². La loi de finances pour 2026³ a plafonné le montant de son affectation à **1 469 millions d'euros**. Cette même loi a plafonné à 271 millions d'euros le produit du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers⁴ et à 550 millions d'euros les recettes de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) affectés à l'AFITF. À l'initiative de la commission des finances du Sénat⁵, 50 millions d'euros du produit de cette dernière taxe abonde chaque année le programme, piloté par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) destiné à aider les petites communes à rénover leurs ponts routiers. L'agence perçoit également environ **un milliard d'euros par an de prélèvements prélevés sur les péages autoroutiers** (décrits *infra* au 2).

À ces montants de recettes prélevées sur le secteur des transports et affectés à l'AFITF peuvent également être ajoutés **les abondements annuels par le groupe SNCF** d'un fonds de concours dédié à contribuer au **financement des investissements** de régénération et de modernisation du **réseau ferroviaire** existant. En 2026, le montant de cet abondement doit s'établir à **1,5 milliard d'euros**.

¹ Sans compter la part du produit des amendes liées au système de radars automatiques qui est affectée annuellement à l'AFITF.

² L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

³ Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

⁴ L'ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA).

⁵ Et en vertu des dispositions prévues à l'article

Le fonds de concours dédié au financement de la régénération du réseau ferroviaire

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire¹ a instauré un dispositif de financement du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, destiné à contribuer au financement de la régénération du réseau ferré. Il s'agissait à l'époque d'affecter une partie des résultats de SNCF Mobilités « *au profit du redressement du gestionnaire d'infrastructures* ».

Renforcé par le nouveau pacte ferroviaire de 2018, le mécanisme prévoit que 60 % du bénéfice récurrent dégagé par SNCF Voyageurs soit versé à un fonds de concours qui alimente le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget général de l'État. Ce fonds de concours est affecté à SNCF Réseau, et plus précisément au programme de régénération du réseau ferré national.

Source : commission des finances du Sénat

2. Sur ce montant, 1,5 milliard d'euros proviennent de l'exploitation des concessions autoroutières

Depuis l'instauration de la TEITLD en 2024, environ **1,5 milliard d'euros de prélèvements opérés sur l'exploitation des concessions d'autoroutes est affecté au financement des infrastructures de transport** chaque année.

Sur les 600 millions d'euros du **produit de la TEITLD** affectés au financement des infrastructures de transport, environ **450 millions d'euros sont prélevés sur le chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes**. Le reste du produit de cette taxe est prélevé sur certains aéroports.

Par ailleurs, **une part du produit de deux prélèvements appliqués aux péages autoroutiers** est également affectée à l'AFITF pour environ **un milliard d'euros** par an. Il s'agit premièrement de la taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé², dont le montant plafonné affecté par l'AFITF est fixé à 567 millions d'euros, et deuxièmement de la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes dont le produit, qui abonde le budget de l'agence, représente environ 420 millions d'euros.

Enfin, **depuis 2015, l'AFITF percevait aussi une contribution volontaire exceptionnelle** des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée résiduelle des concessions, soit environ **60 millions d'euros par an**. Cependant, **depuis 2021, les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, engagées dans un contentieux avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe sur la distance parcourue sur le

¹ Exposé des motifs de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

² L'ancienne taxe d'aménagement du territoire (TAT).

réseau autoroutier concédé sur l'inflation, **refusent de s'acquitter de leur contribution** annuelle due à l'AFITF. En 2024, après avoir été déboutées en première instance, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont été contraintes de verser les sommes dues au titre des échéances 2021, 2022 et 2023, soit 187,6 millions d'euros. Outre le fait qu'elles aient fait appel de cette décision de justice, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont également refusé de payer les échéances 2024 et 2025 de cette contribution.

Dans leurs rapports budgétaires relatifs à l'examen des derniers projets de loi de finances, **les rapporteurs ont eu l'occasion de souligner à quel point ils regrettaient cette situation** qui contribue à fragiliser le budget de l'AFITF et le financement des infrastructures de transport en général.

C. DANS LA DÉCENNIE 2030, DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES RÉFORMÉES POURRAIENT DÉGAGER UN SURPLUS DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES SUSCEPTIBLE D'ÊTRE AFFECTÉ AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

1. Une nécessaire révision du modèle concessif actuel à l'issue des concessions d'autoroutes historiques

Les sept concessions autoroutières historiques¹, qui représentent environ 95 % du chiffre d'affaires total du réseau autoroutier concédé, **doivent arriver à échéance entre 2031 et 2036**. À l'issue de ces concessions devra nécessairement émerger **un nouveau modèle de gestion** du réseau concédé. Dans cette perspective, dans un rapport d'information présenté en octobre 2024², **M. Hervé Maurey a préconisé** de mettre en œuvre à cette échéance **un nouveau système concessif très profondément réformé** et rééquilibré, au bénéfice de l'État concédant, afin de corriger les défauts des contrats historiques et de prévenir les phénomènes de surrentabilité pour les concessionnaires. Cette proposition a depuis également été défendue dans les conclusions de la conférence Ambition France Transports et reprise à son compte par le Ministre des transports.

Les analyses convergent aujourd'hui pour considérer que **les dépenses à venir dans le réseau autoroutier concédé seront sensiblement inférieures** à celles qui ont dû être financées dans le cadre des contrats historiques actuels. Ainsi, M. Hervé Maurey observait dans ce même rapport d'information précité que *« le réseau autoroutier ayant atteint un stade de maturité, les investissements prévisionnels dans ses infrastructures devraient être significativement inférieurs à ceux qui ont prévalu dans le cadre de l'exécution des contrats de concession historique. Ainsi, il est possible d'envisager que, sur la dizaine de milliards d'euros de chiffre d'affaires généré par les autoroutes concédées, une part*

¹ ASF, ESCOTA, APRR, AREA, SANEF, SAPN et Cofiroute.

² 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.

plus significative soit prélevée pour être fléchée vers le financement de la transition écologique du secteur des transports ».

2. Il sera nécessaire de maintenir le niveau de recettes de péages actuel dans un nouveau cadre normatif prévu par la directive eurovignette

Toutefois, M. Hervé Maurey notait aussi dans ce même rapport que *« cette perspective est conditionnée à la capacité juridique de maintenir à leur niveau actuel les recettes générées par le réseau autoroutier concédé et donc le niveau des péages »*. Cette capacité juridique est **encadrée par la réglementation européenne**, plus précisément par la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 dite **eurovignette**¹ qui a fait l'objet d'une profonde **révision en 2022**. Non rétroactive, cette révision ne s'est pas appliquée aux péages des concessions historiques en cours. Cependant, elle s'impose aux redevances des nouvelles concessions et régira ainsi les péages qui seraient appliqués à l'issue des concessions historiques qui arriveront à échéance au cours de la décennie 2030.

Cette révision a introduit de **nouveaux outils** permettant aux États membres de mettre en œuvre le **principe « pollueur-payeur »** dans la tarification des autoroutes pour compenser certaines externalités négatives générées par la circulation des véhicules. À travers l'instauration de **« redevances pour coûts externes »**, ces outils permettent ainsi d'internaliser dans les péages le coût des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique locale et de la pollution sonore générées par les usagers des autoroutes. La directive permet également l'instauration de **« redevances de congestion »** qui peuvent s'appliquer pour les sections de routes affectées par la congestion et uniquement pendant les périodes de fort trafic. Ces redevances s'ajoutent à la **« redevance d'infrastructures »** qui doit quant à elle se limiter à couvrir les coûts complets du réseau autoroutier².

¹ 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.

² Cette redevance ne peut ainsi servir qu'à couvrir les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures dans une logique de **« redevance pour service rendu »**.

La révision de la directive eurovignette en 2022

La directive dite « eurovignette », dont la version initiale date de 1999, définit les règles de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers applicables au sein de l'Union européenne. Elle a été profondément **révisée en 2022**, notamment pour renforcer dans la structure des péages **une logique de « pollueur-payeur »** qui est venue s'ajouter au principe historique « d'utilisateur-payeur ».

La directive prévoit **trois types de « redevances »** :

- **les « redevances d'infrastructures »** doivent permettre de couvrir les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures dans une logique de « redevance pour service rendu » ;
- **les « redevances pour coûts externes »** qui visent à internaliser dans le prix des péages des externalités négatives générées par le trafic routier en matière de pollution de l'air, de pollution sonore ou encore d'émission de CO₂ ;
- **les « redevances pour congestion du trafic »** qui peuvent s'appliquer pour les sections de routes affectées par la congestion, et uniquement pendant les périodes de fort trafic.

Avant la révision de 2022, la directive prévoyait notamment l'obligation pour les États membres de faire varier les redevances d'infrastructures applicables aux poids lourds en fonction de la classe d'émissions EURO du véhicule, c'est-à-dire en fonction de ses émissions de polluants atmosphériques.

La révision de la directive intervenue en 2022 prévoit notamment **trois nouvelles mesures obligatoires** destinées à assurer une meilleure prise en compte de la performance environnementale des véhicules :

- la modulation des redevances d'infrastructures en fonction des émissions de CO₂ des poids lourds ;
- l'application à compter de 2026 d'une « redevance pour coûts externes » destinée à couvrir le coût des externalités négatives liées à la pollution atmosphérique due au trafic des poids lourds ;
- la modulation à compter de 2026 des péages des camionnettes et minibus en fonction de leur performance environnementale.

En complément, la directive permet aux États membres de se saisir **d'autres dispositifs complémentaires facultatifs** (introduction d'une redevance de congestion ou d'un surpéage sur des tronçons routiers régulièrement saturés par exemple).

La transposition en droit national de la directive révisée a été réalisée par la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. **Choix a été fait de ne transposer que les seuls dispositifs obligatoires** (modulation des redevances d'infrastructures en fonction des émissions de CO₂ et redevance pour coûts externes). Les évolutions en résultant **ne s'appliquent pas aux contrats en cours**. Aussi, pour l'essentiel, **elles n'entreront réellement en vigueur qu'après l'échéance des concessions historiques**.

Ces dispositions sont prévues aux articles L. 119-11 et L. 119-12 du code de la voirie routière. Leur mise en œuvre a été détaillée par un décret en Conseil d'État pris après avis de l'ART et par un arrêté.

Source : commission des finances du Sénat

3. Dans le courant de la décennie 2030, à l'issue des concessions historiques, l'exploitation du réseau autoroutier pourrait dégager un surplus de recettes d'environ 2,5 milliards d'euros susceptible d'être affecté au financement des infrastructures de transport

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a indiqué aux rapporteurs¹ que, selon son analyse, par combinaison de la « redevance d'infrastructure » au sens de la directive eurovignette et des autres dispositifs de tarification prévus par la même directive tels que les « redevances pour coûts externes », **il serait possible de maintenir**, en moyenne pour l'ensemble des usagers, sur la période 2035-2065, **les péages à des niveaux équivalents** aux tarifs actuels.

Également auditionnée par les rapporteurs, l'**Autorité de régulation des transports** (ART), qui réalise actuellement une étude sur le sujet², **confirme** cette analyse. Elle considère en effet également que la mobilisation des outils permise par la directive eurovignette révisée, à savoir l'application des redevances visant à tarifier les externalités négatives, serait susceptible de permettre le maintien des futurs péages au niveau observé aujourd'hui dans un cadre « *pleinement compatible avec le droit européen* »³.

D'après les premières estimations réalisées par l'ART, l'application des trois modes de tarification des externalités négatives permis par la directive pourraient potentiellement permettre de dégager jusqu'à plus de 5,5 milliards d'euros :

- 450 millions d'euros pour la tarification des émissions de polluants ;
- 100 millions d'euros pour la tarification des nuisances sonores ;
- 5 milliards d'euros pour la tarification de la congestion.

En partant du principe d'un maintien des péages à un niveau proche de celui observé aujourd'hui et en retenant les hypothèses sous-jacentes décrites dans l'encadré ci-après, la conférence Ambition France Transports et **les services de l'État ont estimé à environ 2,5 milliards d'euros le « surplus » annuel de recettes de péages** qui, à l'issue des concessions historiques, pourrait être dégagé par l'exploitation du réseau autoroutier concédé et affecté au financement d'autres infrastructures de transport. Cette estimation de 2,5 milliards d'euros a été réaffirmée dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact du présent projet de loi-cadre.

¹ Dans les réponses écrites apportées à leur questionnaire.

² Dont la publication devrait intervenir au cours de l'été 2026.

³ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

Hypothèses sous-jacentes à l'estimation du « surplus » de péages qui pourrait être dégagé à l'issue des concessions autoroutières historiques

En matière de recettes, le scénario retient l'hypothèse d'un maintien d'une tarification comparable à la tarification existante.

En matière de dépenses relatives au réseau autoroutier concédé, le scénario retient un volume d'investissements dédié à l'adaptation au changement climatique de 21 milliards d'euros sur une période de 30 ans à compter de 2033 ainsi que des charges d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des infrastructures existantes de 3,7 milliards d'euros par an.

S'agissant enfin des hypothèses macroéconomiques et financières, le scénario retient :

- une inflation de 1,7 % par an ;
- les évolutions de trafic anticipées dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ;
- un taux de rentabilité interne des nouvelles concessions basé sur la méthodologie développée par l'Autorité de régulation des transports.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

Dans les réponses écrites transmises aux rapporteurs, l'ART indique que les travaux qu'elle a menés la conduisent à considérer **que « générer un surplus de 2,5 milliards d'euros par an par rapport à la couverture des coûts d'infrastructure apparaît envisageable en valorisant les externalités et la congestion »**.

S'agissant des **choix d'affectation des recettes de péages**, le 2 de l'article 9 de **la directive eurovignette accorde une très grande latitude** aux États-membres. Il prévoit en effet que ces recettes soient *« destinées au secteur des transports ainsi qu'à l'optimisation du système de transport dans son ensemble »*.

2 de l'article 9 de la directive eurovignette

Les États membres déterminent l'usage qui est fait des recettes produites par la présente directive. Afin de permettre le développement du réseau de transport dans son ensemble, les recettes provenant des redevances d'infrastructure et des redevances pour coûts externes, ou l'équivalent, en valeur financière, de ces recettes, devraient être destinées au secteur des transports ainsi qu'à l'optimisation du système de transport dans son ensemble. En particulier, les recettes générées par les redevances pour coûts externes, ou l'équivalent, en valeur financière, de ces recettes, devraient être utilisées pour rendre les transports plus durables, notamment afin :

- a) de favoriser une tarification efficace ;
- b) de réduire à la source la pollution due au transport routier ;
- c) d'atténuer à la source les effets de la pollution causée par le transport routier ;

- d) d'améliorer les performances des véhicules en matière d'émissions de CO₂ et de consommation d'énergie ;
- e) de développer des infrastructures alternatives pour les usagers des transports et/ou d'étendre les capacités actuelles ;
- f) de soutenir le réseau transeuropéen de transport ;
- g) d'optimiser la logistique ;
- h) d'améliorer la sécurité routière ;
- i) de mettre à disposition des places de parking sûres.

Source : directive eurovoignette

C'est ainsi que, dans son rapport d'information d'octobre 2024 précité, **M. Hervé Maurey** avait recommandé¹, qu'après l'expiration des **concessions historiques**, dans le cadre fixé par le droit européen, **le niveau actuel des recettes issues de l'exploitation des autoroutes soit maintenu et que la part excédant les besoins d'entretien et de maintenance des réseaux autoroutiers soit affectée au financement des principaux enjeux de mobilité et de sa transition écologique**. Il soulignait notamment que « *cette manne pourrait non seulement permettre d'enrayer la dégradation inquiétante des infrastructures routières non concédées mais aussi plus largement contribuer au financement des infrastructures ferroviaires ainsi que des transports en commun du quotidien* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: L'INSTAURATION DE LOIS DE PROGRAMMATION POUR LES TRANSPORTS ET LE PRINCIPE DE L'AFFECTATION DE NOUVELLES RESSOURCES POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

A. LA CRÉATION DE LOIS DE PROGRAMMATION RELATIVES AUX INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'article 1^{er} du présent projet entend créer des **lois de programmation relatives aux transports**. Ainsi, le premier alinéa de l'article prévoit l'instauration de **lois de programmation** qui auront pour vocation de **fixer** « *les objectifs de l'action de l'État dans les infrastructures de transport ferroviaire, routier, fluvial et portuaire* ». Ce même alinéa précise que ces lois de programmation devront couvrir une période d'**au moins dix ans**.

¹ Recommandation n° 14 du rapport.

Le fondement des lois de programmation, qui existent déjà dans certains secteurs, repose sur une disposition de **l'article 34 de la Constitution** du 4 octobre 1958 selon laquelle « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ».

Les lois de programmation prévues par le présent article devraient permettre de fixer **une programmation prévisionnelle pluriannuelle des dépenses d'investissement de l'État** dans ces infrastructures. La DGITM a ainsi précisé aux rapporteurs que « *les opérations d'investissement couvertes par ces lois de programmation correspondraient aux missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)* »¹. À ces missions **s'ajouterait**, puisque cette ressource transite par le budget de l'État, **le fonds de concours abondé par la SNCF** pour contribuer au financement des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire.

Si **les contraintes constitutionnelles font obstacle à ce que ces lois de programmation intègrent les investissements assumés par les collectivités territoriales**², elles incluront en revanche les contributions que l'État consacre à leurs opérations.

Le deuxième alinéa de cet article précise ainsi que les lois de programmation devront notamment **déterminer** « *les investissements projetés, en particulier dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux* ». Cette dernière référence vise à souligner l'enjeu spécifique associé aux investissements dans les infrastructures de transport existantes.

Ces lois auraient aussi pour vocation de prévoir **les modalités de financement** de ces investissements projetés. Ainsi, **le troisième alinéa** de l'article dispose-t-il que ces lois « *déterminent également les modalités de leur financement, notamment les ressources qui devraient y être associées* ».

Enfin, **le quatrième alinéa** de ce même article précise quant-à-lui que ces lois de programmation « *définissent les critères d'équité territoriale et de répartition par mode de transport* » de ces ressources.

Ce même alinéa **réaffirme** par ailleurs **le rôle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, chargée d'assurer « *la répartition de ces ressources sur l'ensemble du territoire national* ».

Sans que cela soit précisé dans les dispositions législatives prévues à l'article 1^{er}, la DGITM a précisé aux rapporteurs que, sur la forme, **ces lois de programmation pourraient se structurer en deux titres**. Un premier titre serait consacré aux objectifs de la politique des infrastructures de transport et

¹ Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

² L'article 34 de la Constitution dispose ainsi que les lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État tandis que l'article 72 fixe le principe de libre administration des collectivités.

à la programmation financière tandis qu'un second contiendrait des dispositions normatives intéressant les transports.

Le premier titre, qui serait le cœur de ces lois de programmation pourrait lui-même contenir :

- des dispositions relatives aux objectifs de la politique des infrastructures de transport et à la programmation financière ;

- l'approbation d'un rapport annexé fixant, pour au moins dix ans, les objectifs de la politique de transport et les moyens pour les atteindre ;

- la présentation de la programmation des infrastructures de transport année par année sur la période concernée ;

- la présentation sous forme de tableau des ressources finançant les infrastructures de transport année par année sur la période ;

- une disposition prévoyant l'actualisation à mi-parcours de la loi de programmation ;

- l'obligation pour le Gouvernement de communiquer au Parlement une fois par an, avant le 30 avril, un rapport sur le bilan de l'exécution de la programmation.

En amont de leur dépôt devant le Parlement, **ces lois de programmation seraient soumises à l'avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP)** afin de vérifier la compatibilité de leur contenu avec les enjeux relatifs à la trajectoire de finances publiques.

À ce jour, l'objectif du ministère des transports serait de se mettre en capacité de proposer **un projet de loi de programmation à la fin de l'année 2026.**

B. LE PRINCIPE D'UNE AFFECTATION AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE NOUVELLES RECETTES ISSUES DE L'EXPLOITATION DES AUTOROUTES CONCÉDÉES

En précisant que les lois de programmation devront déterminer les modalités de financement des infrastructures de transport et les ressources qui y seront associées, **le troisième alinéa** du présent article entend, **d'une part réaffirmer la réallocation au secteur des transports d'une part des ressources prélevées sur celui-ci et, d'autre part, affirmer le principe de l'affectation de nouvelles recettes** au financement des infrastructures de transport qui seraient **issues de l'exploitation des concessions autoroutières.**

Ainsi, premièrement, **la deuxième phrase** du troisième alinéa réaffirme-t-elle que **les ressources associées au financement des infrastructures de transport incluses dans le périmètre des lois de**

programmation « *comprennent une partie des recettes spécifiques générées par les modes de transport* ».

Deuxièmement, la **troisième phrase** de ce même alinéa dispose que la **première des lois de programmation** devra « **affecter en totalité** » au **financement des infrastructures de transport** « *les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières* ».

Non utilisée dans le droit en vigueur, la notion de « *recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières* » employée à l'article 1^{er} semble pouvoir renvoyer à **des contributions spécifiques aux concessions d'autoroutes**, c'est-à-dire qui ne visent que ce seul secteur. **Aujourd'hui**, les seules contributions à revêtir ce caractère sont **la redevance domaniale, la taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé et la contribution volontaire exceptionnelle** (voir *supra*). **Le produit de ces contributions spécifiques aux concessions autoroutières est bien alloué en totalité au financement des infrastructures de transports** dans la mesure où il est affecté à l'AFITF. Le produit annuel total de ces recettes représente environ **1,2 milliard d'euros**.

Comme le précise notamment l'étude d'impact du présent projet de loi, cette disposition entend en réalité **affirmer dans la loi l'engagement pris par le ministre des transports d'affecter au financement des infrastructures de transports le surplus de recettes qui serait issu de péages maintenus à leur niveau actuel dans le cadre de nouvelles concessions autoroutières conclues par l'État au terme des principales concessions actuelles** qui arriveront à échéance entre 2031 et 2036. Comme précisé *supra*, selon les évaluations du Gouvernement, ces recettes pourraient représenter à terme, à l'horizon 2036, environ **2,5 milliards d'euros par an**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SIGNAL POSITIF POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

A. LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EXISTANTES : DES IMPÉRATIFS DE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS ET DE PROJECTION SUR LE TEMPS LONG

1. Un impératif de visibilité pluriannuelle pour des investissements qui s'inscrivent par nature dans le temps long

La nature des investissements dans les infrastructures de transport et leur nécessaire inscription dans le **temps long**, est **difficile à articuler avec le principe d'annualité budgétaire** et les aléas de court terme. Les dernières années, marquées par des contraintes budgétaires accrues en raison du dérapage des finances publiques, en ont été une illustration. Les grandes opérations de travaux dans le domaine des infrastructures de transport

supportent difficilement les à-coups et autres « *stop and go* » qui peuvent résulter des aléas conjoncturels.

2. Des besoins considérables pour résorber la « dette grise » des infrastructures existantes

L'année dernière, la conférence Ambition France transports a fait le constat que **les infrastructures du réseau ferroviaire, du réseau routier national non concédé et du réseau fluvial** avaient accumulées des **dettes grises respectives de 60 milliards d'euros, 2,4 milliards d'euros et 1,1 milliard d'euros**. Elle en a conclu que, **pour la période 2026-2031, il serait nécessaire d'augmenter de 3 milliards d'euros par an les investissements** dans ces infrastructures afin d'enrayer leur dégradation : 1,5 milliard d'euros pour le réseau ferroviaire, 1 milliard d'euros pour le réseau routier et 500 millions d'euros pour les infrastructures de fret ferroviaire et fluvial. Alors que l'état des infrastructures de transport existantes en France a atteint un seuil préoccupant, **si ces investissements n'étaient pas réalisés, des pans entiers de ces réseaux pourraient périr** à moyen terme.

À la suite notamment des constats et recommandations d'une mission de contrôle réalisée par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat¹, le Gouvernement de l'époque a pris l'engagement, en février 2023, de **majorer les investissements dans le réseau ferroviaire à hauteur de 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2028**. Sur cette somme, 1 milliard d'euros doivent servir à la régénération des infrastructures dans le but d'enrayer la spirale de leur dégradation. Les 500 millions d'euros restants doivent quant à eux permettre de financer les programmes de modernisation du réseau ferroviaire sur lesquels la France a accumulé un retard considérable par rapport à ses partenaires européens.

À la demande de l'État, **pour la période 2024-2027, la SNCF s'est engagée à financer à elle seule les premières étapes de l'augmentation progressive des investissements en matière de régénération et de modernisation des infrastructures ferroviaires**. Pour l'entreprise publique, cet effort prend concrètement la forme de versements complémentaires au fonds de concours par rapport à la trajectoire qui était prévue par le contrat de performance de SNCF Réseau. Au total, l'effort financier consenti par la SNCF sur la période représente **2,1 milliards d'euros**. **À compter de 2028, la SNCF s'est par ailleurs engagée à financer structurellement 500 millions d'euros** sur les 1,5 milliard d'euros annuels d'investissements supplémentaires dans la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires. À cet horizon, **il sera ainsi nécessaire d'identifier les sources de financement qui permettront de couvrir le milliard d'euros restant**.

¹ Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021-2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

À ce titre, **le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État constitue un cadre structurant** et déterminant pour les investissements réalisés dans le réseau ferroviaire. **La loi¹ prévoit que ce contrat soit actualisé tous les trois ans pour une période de dix ans. Or, et quand bien même les hypothèses sous-jacentes au dernier contrat signé, en 2022, étaient caduques avant même sa finalisation, celui-ci n'a toujours pas été actualisé.** Dans leurs différents rapports budgétaires relatifs aux derniers textes financiers, **les rapporteurs spéciaux de la commission des finances dénoncent avec constance cette situation.** Depuis 2023, date à laquelle des négociations en ce sens ont démarré entre les services de l'État et la SNCF, l'actualisation de contrat « mort-né » a maintes fois été annoncée comme imminente puis sans cesse repoussée dans le temps.

La DGITM a annoncé aux rapporteurs que la mise à jour du contrat devrait être finalisée au cours du second semestre 2026. Cependant, compte-tenu des dernières annonces de cette nature qui n'ont jamais été suivies d'effet, **ils se montrent extrêmement dubitatifs** quant à la matérialisation effective de cette perspective. Pourtant, compte-tenu des enjeux majeurs attachés à la régénération et à la modernisation des infrastructures ferroviaires, **il est plus urgent que jamais que ce contrat soit enfin actualisé.**

B. DES DISPOSITIONS PEU CONTRAIGNANTES QUI, D'APRÈS LE CONSEIL D'ÉTAT, NE SONT PAS EXEMPTES DE FRAGILITÉ JURIDIQUE

La contrainte juridique attachée aux dispositions de cet article 1^{er} doit être relativisée. En effet, en se contentant de donner quelques indications générales sur ce à quoi pourrait ressembler de futures lois de programmation des investissements dans les infrastructures de transport, elles se situent en quelque sorte à un niveau que l'on pourrait qualifier de « pré-programmatique ».

Compte-tenu du **cadre normatif constitué par les dispositions de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf)**, la concrétisation effective des autorisations parlementaires relatives à l'ensemble des dépenses et des recettes « associées » sera en toute hypothèse **conditionnée à des dispositions des lois de finances.**

Puisque de telles dispositions relèvent du **domaine exclusif des lois de finances, les dispositions de cet article 1^{er}, comme du reste celles des futures lois de programmation, ne peuvent affecter de manière effective des recettes à des dépenses de l'État.** Ainsi, les dispositions de l'article 1^{er} se contentent-elles d'afficher de **simples principes** en la matière qui auront vocation à être **précisés dans les lois de programmation sans, là encore, que ces dispositions soient dotées d'une réelle effectivité juridique.**

¹ Les dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports.

Les dispositions de l'article 1^{er} s'inscrivent dans un cadre organique contraint s'agissant de l'affectation de recettes au financement des investissements de l'État dans les infrastructures de transports

Plusieurs dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), qui définissent le domaine exclusif des lois de finances, **contraignent fortement toute disposition visant à affecter des recettes au financement des investissements de l'État dans les infrastructures de transports**, c'est-à-dire le champ d'intervention des lois de programmation dont la création est prévue par l'article 1^{er} du présent projet de loi-cadre.

Premièrement, le III de l'article 2 de la Lolf dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à un tiers d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances* ». Ainsi, à titre d'exemple, l'affectation à l'AFITF, agence par laquelle transitent l'essentiel des dépenses de l'État dans les infrastructures de transports, de ressources aujourd'hui perçues par l'État ne peut relever que d'une disposition de loi de finances.

Le IV de ce même article 2 dispose quant à lui que « *l'affectation du produit d'une imposition de toute nature à un tiers ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances* », et ce, même si son produit n'abonde pas actuellement le budget de l'État. Ainsi, par exemple, l'affectation de recettes fiscales à l'AFITF ne peut relever que d'une disposition de loi de finances.

Par ailleurs, en dérogation du principe d'universalité budgétaire, et en vertu de l'article 16 de cette même loi organique, **seule une disposition de loi de finances peut, au sein du budget de l'État, affecter certaines recettes à des dépenses.**

Source : commission des finances du Sénat

En définitive, les dispositions du présent article ont vocation à affirmer **des engagements et des signaux de nature politique plus qu'à fixer des normes contraignantes** et engageantes d'un point de vue strictement juridique.

En outre, les dispositions du présent article ne sont pas exemptes d'une certaine **fragilité juridique**. En effet, dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi-cadre, **le Conseil d'État a exprimé ses réserves sur la conformité constitutionnelle et organique de ces dispositions.**

Ainsi, dans son avis, le Conseil d'État a-t-il pointé **un risque d'inconstitutionnalité** attaché aux dispositions de l'article 1^{er} qui visent à **préciser le contenu des futures lois de programmation** relatives aux investissements dans les infrastructures de transports. En effet, si les lois de programmation sont bien prévues par **l'article 34 de la Constitution** (voir *supra*), le dernier alinéa de ce même article **précise que les dispositions qu'il contient peuvent être précisées et complétées par une loi organique**. La rédaction de ce dernier alinéa de l'article 34 est la suivante : « *les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* ». **Le Conseil d'État estime ainsi que seule une loi organique est en mesure de décrire et préciser le contenu d'une loi de programmation : « l'encadrement**

des futures lois de programmation des infrastructures de transport ne peut, sans méconnaître cet article de la Constitution, résulter d'une loi ordinaire »¹.

À titre d'exemple, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) étaient auparavant définies dans la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Les dispositions relatives aux LPFP figurent désormais, depuis une réforme de 2021², au sein de la Lolf.

Toutefois, comme précisé *supra*, **la normativité relative des dispositions de l'article 1^{er}**, qui ne tracent que de vagues contours de ce que pourrait contenir ces lois de programmation, **pourrait**, selon une interprétation « souple », **permettre de considérer qu'elles ne contreviennent pas au sens strict au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.**

Le Conseil d'État considère également que **les dispositions de l'article 1^{er} qui prévoient l'affectation au financement des infrastructures de transport d'une partie des « recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières » contreviennent au cadre organique fixé par la Lolf** en matière d'affectation de recettes (voir *supra*) : « *les dispositions prévoyant l'affectation au financement des infrastructures de transport des recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières méconnaissent également les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances* »³.

Pendant, les dispositions prévues à l'article 1^{er} ne semblent en elles-mêmes ni affecter de façon effective à un tiers des ressources établies au profit de l'État, ni affecter à un tiers le produit d'une imposition de toute nature, ni affecter au sein du budget de l'État des recettes à des dépenses. Le troisième alinéa de l'article 1^{er} dispose que les lois de programmation se contentent « d'associer » des ressources aux « modalités de financement » des investissements. Par ailleurs il prévoit d'affecter les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières visant en réalité une part des péages autoroutiers actuels qui n'est ni une ressource établie au profit de l'État, ni une imposition de toute nature⁴.

En tout état de cause il apparaît clairement qu'**aucune affectation effective de recettes ne pourrait être réalisée sur la seule base juridique des dispositions du présent article.**

¹ Avis du Conseil d'État du 5 février 2026 sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports.

² Portée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³ Avis du Conseil d'État du 5 février 2026 sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports.

⁴ Les autres recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières étant déjà affectées au financement des infrastructures de transport.

**C. UNE INTENTION POSITIVE QUI NE DOIT PAS RESTER UNE FOIS ENCORE
« LETTRE MORTE »**

Le principe d'inscrire les investissements de l'État en matière d'infrastructures de transport dans une perspective de long terme et une trajectoire pluriannuelle est une bonne chose. Comme souligné *supra*, les rapporteurs ont à plusieurs reprises regretté que l'actualisation de la programmation pluriannuelle des dépenses de l'AFITF, prévue par l'article 3 de la LOM, n'ait jamais été appliquée. Son périmètre serait quasi identique au champ de financements que les lois de programmation créées par le présent article sont censées couvrir.

Aussi, les rapporteurs craignent-ils que les mêmes causes produisant les mêmes effets, la mise en œuvre effective des dispositions du présent article soit entravée comme a pu l'être l'application de la disposition de la LOM. S'ils veulent rester optimistes, il serait profondément regrettable que ce signal positif pour les infrastructures de transport en France reste une nouvelle fois « lettre morte ». Ils ne manqueront pas l'occasion, le cas échéant, de rappeler le Gouvernement à cet engagement qui serait désormais doublement exigé par la loi.

Alors qu'ils ont été **longtemps délaissés**, ce qui explique l'état inquiétant dans lesquels ils se trouvent aujourd'hui, **les réseaux de transport existants** ont fait ces dernières années l'objet d'une attention plus marquée, au moins dans les discours et les intentions. **La LOM avait clairement exprimé la nécessité de prioriser les investissements dans les infrastructures existantes et les transports du quotidien**, en contre-point notamment de décennies précédentes caractérisée par l'ère dite du « tout TGV ». **De premiers efforts** ont été entrepris, bien qu'encore trop timidement à ce jour, notamment **s'agissant du réseau ferroviaire et des infrastructures fluviales, le réseau routier non concédé restant quant à lui dangereusement négligé.**

Pour ces raisons, **les rapporteurs accueillent favorablement le fait que les investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux soient les seuls à être explicitement cités** parmi ceux qui seront couverts par le champ des lois de programmation. **Cependant, cette simple citation ne va pas assez loin.** Il est nécessaire d'affirmer de façon très explicite leur caractère prioritaire afin que jamais ils ne soient sacrifiés, comme cela a été le cas pendant si longtemps, au profit d'autres dépenses, notamment de développement. **C'est l'objet de leur amendement COM.187.**

Par ailleurs, comme souligné *supra*, **le principe de l'affectation au financement des infrastructures de transport existantes du surplus de péages** qui devrait être dégagé par l'exploitation du réseau routier concédé à l'expiration des concessions d'autoroutes historiques constitue la mise en œuvre d'une des recommandations du rapport précité présenté en 2024 par M. Hervé Maurey. **Aussi, les rapporteurs accueillent-ils favorablement l'affirmation de cette perspective** dans ce projet de loi.

Cependant, ils tiennent à rappeler que **ces perspectives de recettes nouvelles ne se concrétiseront qu'au cours de la décennie 2030** et ce n'est qu'en 2036 que le montant attendu de 2,5 milliards d'euros pourrait être affecté en totalité aux investissements dans les infrastructures de transport existantes. Or, comme précisé précédemment, **les besoins et l'état des réseaux de transports existants sont tels qu'il n'est pas envisageable d'attendre** cette échéance pour augmenter substantiellement ces investissements. **Pour le seul réseau ferré, un milliard d'euros de financements supplémentaires doivent être dégagés dès 2028** afin de financer sa régénération et sa modernisation.

Aussi est-il impératif de prévoir dès à présent des modalités de financement provisoires qui permettront de couvrir ces besoins sur la période qui nous sépare de l'échéance des principales concessions autoroutières. **C'est le sens de l'amendement COM.188** défendu par les rapporteurs et qui vise à préciser que la première des lois de programmation devra identifier les ressources susceptibles de concrétiser cet objectif. Plusieurs sources de financement sont d'ores et déjà envisagées et les rapporteurs préciseront d'ici quelques semaines dans le cadre d'une mission de contrôle qu'ils conduisent actuellement¹, lesquelles pourraient être privilégiées².

Décision de la commission : la commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de ses amendements.

¹ Au sujet des incidences sur les finances publiques de l'ouverture à la concurrence des marchés ferroviaires.

² Ils ont à cet égard présenté leurs principales pistes de réflexion à ce sujet lors d'une [communication](#) devant la commission des finances le mercredi 1^{er} avril 2026.

ARTICLE 3

Amélioration du traitement des infractions sur le réseau routier

Le présent article 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 des sociétés d'autoroutes et, d'autre part, à prévoir des sanctions pour les personnes qui se prévaudraient à tort 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 néanmoins les compléter par une disposition visant à améliorer l'identification de l'adresse du siège social des personnes morales destinataires d'avis de paiement pour ne pas s'être acquittées d'un péage autoroutier. C'est l'objet de leur amendement COM.189.

La commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de son amendement.

I. LE DROIT EXISTANT : LES AGENTS ASSERMENTÉS DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES ONT DES DIFFICULTÉS À DISPOSER DE L'ADRESSE DES PERSONNES QUI N'ONT PAS ACQUITTÉ UN PÉAGE ET LA FRAUDE INTENTIONNELLE AUX EXONÉRATIONS D'ÉCOTAXES NE PEUT PAS ÊTRE SANCTIONNÉE PÉNALEMENT

A. LES AGENTS ASSERMENTÉS DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES ONT COMPÉTENCE POUR DRESSER DES PROCÈS VERBAUX EN CAS D'INFRACTIONS POUR ABSENCE DE PAIEMENT DE PÉAGES MAIS LES CONDITIONS D'IDENTIFICATION DE L'ADRESSE DES CONTREVENANTS NE SONT PAS SUFFISAMMENT ROBUSTES

1. Les agents assermentés des sociétés d'autoroutes peuvent constater les contraventions liées au défaut de paiement d'un péage

Le 8° de l'article L. 130-4 du code de la route prévoit que, sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, **les agents des exploitants d'une autoroute** ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage qui ont été préalablement **agréés par le préfet** de département, ont **compétence pour constater** par procès-verbal les contraventions prévues par la réglementation **dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières.**

Le dernier alinéa du même article prévoit que la liste des contraventions que ces agents est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'État.

L'article L. 130-7 prévoit que ces agents prêtent serment devant le juge du tribunal judiciaire.

Dans le cadre des dispositions régissant l'enregistrement et l'accès aux données d'identification du système d'immatriculation des véhicules (SIV), **l'article L. 330-2 du code de la route** précise que les exploitants d'une autoroute qui souhaitent disposer des informations relatives à l'identification des personnes ayant commis une infraction « *doivent produire à l'appui de leur demande tous éléments utiles permettant de vérifier la réalité de la contravention pour non-paiement du péage* », ce qui suppose que **la compétence des agents assermentés des sociétés d'autoroute se limite à la constatation des infractions relatives à l'absence de paiement du péage.**

Ainsi, l'étude d'impact du présent projet de loi cadre constate-t-il qu'actuellement, « *les agents des sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) n'ont pas la compétence pour dresser un procès-verbal constatant des infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules* ».

Cette même étude d'impact précise que cette situation ne va pas sans occasionner certaines **difficultés, tant en termes de sécurité**, en cas par exemple de **stationnement sur des bretelles d'autoroutes**, que de **gêne occasionnée pour des usagers de la route notamment lorsque des véhicules stationnent devant des bornes de recharge électrique sans les utiliser.**

2. Pour identifier l'adresse des contrevenants, les agents assermentés n'ont accès qu'aux données du système d'immatriculation des véhicules (SIV) dont la fiabilité est aléatoire

En vertu des dispositions de l'article L. 330-2 du code de la route précité, **afin d'identifier une personne qui a commis une infraction**, et notamment son adresse, **les agents assermentés des sociétés d'autoroutes peuvent demander la transmission de données issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV).**

Cependant, et une enquête de la Cour des comptes de mars 2026¹ vient de l'illustrer de manière éloquent, les informations renseignées dans le SIV sont d'une **fiabilité relative.**

De cette situation résulte que **de nombreux avis de paiement** liés aux contraventions pour non-paiement de péages **ne peuvent être délivrés faute d'une adresse à jour.** D'après l'étude d'impact du projet de loi-cadre, environ **10 %** des avis de paiement émis par les sociétés d'autoroutes ne sont ainsi pas en mesure d'être délivrés.

¹ La fraude aux cartes grises, Cour des comptes, mars 2026.

En conséquence, les personnes concernées voient leur dossier transmis à l'officier du ministère public pour l'établissement d'une amende majorée. Ils se retrouvent ainsi **redevables d'une amende majorée et donc d'une somme plus élevée que l'avis de paiement qu'ils auraient pu régler s'ils en avaient été destinataires.**

La procédure relative au traitement des infractions pour défaut de paiement du péage

L'article R 419-1 du code de la route impose à tout usager d'un ouvrage routier tarifé l'obligation d'acquitter le montant du péage correspondant à son trajet ainsi qu'à la catégorie de son véhicule. Ce même article punit le refus de paiement de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe.

En cas de non-paiement d'un péage, l'exploitant du réseau autoroutier établit un procès-verbal et envoie un avis de paiement à l'usager composé d'une indemnité forfaitaire de 90 euros (pouvant être minorée de 10 euros en cas de paiement sous 15 jours pour les systèmes de péage n'utilisant pas des barrières classiques) et le montant TTC du péage non acquitté.

À défaut de paiement ou de contestation dans les deux mois, la société concessionnaire constate l'échec de la phase de transaction et transmet les éléments constitutifs de l'infraction au paiement à l'officier du ministère public, le contrevenant se trouvant alors redevable d'une amende forfaitaire majorée de 375 euros.

Par ailleurs, afin de lutter contre les pratiques systématiques de fraude, un délit spécifique est prévu par les dispositions de l'article L419-1 du code de la route. Il sanctionne de 7 500 euros d'amende le fait « d'éluder de manière habituelle le paiement du péage », l'infraction étant constituée lorsque plus de cinq contraventions sont constatées au cours d'une période de douze mois.

Source : commission des finances du Sénat

B. LE DISPOSITIF DES ÉCOTAXES POIDS LOURDS QUE PEUVENT INSTAURER LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS PRÉVOIT DES CAS D'EXONÉRATIONS

1. Le dispositif de taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier dit « écotaxe » poids lourds

Le cadre normatif de **la taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier**, parfois qualifié « d'écotaxe », a été créé par une ordonnance du 6 mai 2021¹. **À l'origine**, cette écotaxe ne pouvait être instaurée que sur le territoire de **la collectivité européenne d'Alsace**

¹ 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.

(CEA). L'article 137 de la loi dite « climat résilience »¹ avait ensuite autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour étendre à **toute région volontaire** la possibilité de mettre en œuvre cette « écotaxe ». L'ordonnance en question avait été déposée en juillet 2023². Désormais codifié, le cadre normatif de cette « écotaxe régionale » figure aux **articles L. 421-186 à L. 421-263 du code des impositions sur les biens et services**.

Ainsi, en vertu de l'**article L. 421-193** de ce code, la CEA, les régions et certains départements peuvent, sous certaines conditions, instaurer une taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier.

S'agissant des régions, la possibilité d'instaurer cette écotaxe s'appuie également sur les dispositions de l'article 40 de la loi dite « 3DS »³ qui prévoit la mise à disposition, à titre expérimental, de certaines voies du réseau national non concédé à ces collectivités. C'est sur ces voies qu'une région dispose de la faculté d'instaurer une « écotaxe ».

La CEA peut quant à elle instaurer cette « écotaxe » sur des voies relevant de son domaine dont le trafic moyen journalier sur une année civile excède neuf cents véhicules de transport de marchandises ou bien susceptibles de supporter un report significatif de trafic routier en provenance d'autres voies sur lesquelles « l'écotaxe » s'applique.

Les régions peuvent quant-à-elles instaurer une « écotaxe » sur les voies mises à leur disposition par l'État susceptibles de supporter un report significatif de trafic routier en provenance d'autoroutes à péages ou d'autres voies faisant l'objet d'une « écotaxe ».

Enfin, un département peut aussi décider d'instaurer une « écotaxe » sur des voies de son réseau susceptibles de supporter un report significatif de trafic routier en provenance de routes sur lesquelles s'applique une « écotaxe ».

Cette écotaxe doit s'appliquer aux poids lourds⁴ qui utilisent les voies concernées.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

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 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.

⁴ Dont la masse en charge maximale techniquement admissible est supérieure à un seuil déterminé par la collectivité ayant instauré l'écotaxe et devant se situer entre 3,5 et 12 tonnes.

2. La Collectivité européenne d'Alsace et la région Grand-Est ont prévu d'instaurer des « écotaxes »

À ce jour **seules la CEA et la région Grand-Est ont décidé d'instaurer une taxe** sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier. Le réseau routier du territoire de ces collectivités est notamment exposé à d'importants **reports de trafic venus d'Allemagne**, pays dans lequel existe depuis 2005 une « écotaxe », la *LKW Maut*.

La CEA a ainsi délibéré en octobre 2024 dans le but d'instaurer cette « écotaxe » à compter du mois de janvier 2027. Après s'être portée volontaire, et en application de l'article 40 de la loi « 3DS », la région Grand-Est s'est vue mettre à disposition par l'État, à titre expérimental et à compter du 1^{er} janvier 2025, un réseau de 525 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Sur ces voies mises à disposition par l'État, la région entend instaurer, à compter de mi-2027, « l'écotaxe » prévue par le code des impositions sur les biens et services.

2. Le cadre juridique actuel ne prévoit pas de sanction pénale pour les fraudes intentionnelles aux exonérations de l'écotaxe

Les dispositions des **articles L. 421-207 à L. 421-217-1 du code des impositions sur les biens et services** prévoient une série d'**exonérations d'écotaxes de droit ou facultatives**¹.

Ces **exonérations peuvent concerner des véhicules** (véhicules électriques d'un poids inférieur à 4,25 tonnes, véhicules de collection, véhicules sur le châssis desquels sont installés à demeure une liste limitative d'équipements utilisés dans le cadre de travaux publics et industriels), **certain services publics** (poids lourds affectés à l'entretien des routes, à la collecte et à l'élimination des déchets ménagers ainsi qu'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) ou bien encore **des activités économiques** (poids lourds affectés aux transports intérieurs aux enceintes des chantiers ou des entreprises, au transport de matériels de cirques ou de fêtes foraines, aux activités des centres équestres, au transport de fonds, au transport de végétaux, d'animaux, de minéraux ou de marchandises d'origine végétale, animale ou minérale qui sont nécessaires à une activité agricole ou forestière *etc.*).

L'application de ces exonérations repose en partie sur des **déclarations des usagers assorties de la transmission de diverses pièces justificatives**. Dans le cas de figure où seraient constatées des infractions liées au bénéfice injustifié d'une telle exonération, le contrevenant pourrait faire

¹ Décidées par délibération de la collectivité ayant instauré l'écotaxe.

l'objet d'une taxation d'office de 30 euros, susceptible d'être majorée en cas de défaut de paiement.

Cependant, **le cadre normatif actuel ne permet pas de sanctionner une fraude intentionnelle dans l'usage des exonérations, de manière dissuasive et en la distinguant d'une simple erreur non intentionnelle.** Ainsi, **un fraudeur pourrait-il**, dans le cadre juridique actuel, s'il s'acquittait systématiquement des taxations d'office dont il ferait l'objet, **échapper à la constatation d'un délit ainsi qu'à toutes poursuites pénales.**

Pourtant, les dispositions des **articles L. 3333-27 à L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales** assortissent bien le cadre normatif des écotaxes d'un **dispositif de contrôle et de sanctions de nature pénale.**

L'**article L. 3333-31** prévoit ainsi qu'**un redevable qui ne s'acquitte pas de l'écotaxe de manière habituelle** est passible d'une amende de **7 500 euros.**

L'**article L. 3333-32** prévoit quant à lui que **sont passibles d'une amende de 7 500 euros les manipulations frauduleuses des équipements de télépéages** dans le but d'éluder le paiement de l'écotaxe ainsi que la **falsification des documents de bord** nécessaires pour déterminer la catégorie fiscale du poids lourd ou les classes de poids lourds qui déterminent le montant d'écotaxe qui est dû. Le dernier alinéa de cet article précise en outre que la **récidive** de ces deux types d'infractions est passible d'une amende de **15 000 euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES INFRACTIONS COMMISES SUR LE RÉSEAU AUTOROUTIER CONCÉDÉ ET SANCTIONNER LES DÉCLARATIONS FRAUDULEUSES VISANT À BÉNÉFICIER D'UNE EXONÉRATION D'ÉCOTAXE POIDS LOURD

A. AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES INFRACTIONS COMMISES SUR LE RÉSEAU AUTOROUTIER CONCÉDÉ

Premièrement, **en complétant le III de l'article L. 330-2 du code de la route, le I du présent article entend permettre aux agents assermentés des sociétés concessionnaires d'autoroutes de pouvoir dresser des procès-verbaux lorsqu'ils constatent des infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules.**

Deuxièmement, en créant un **nouvel article L. 166-0 FA** au sein du **livre des procédures fiscales**, pour permettre d'identifier avec davantage de **fiabilité l'adresse des auteurs des infractions relatives au défaut de paiement du péage** (contraventions prévues à l'article 529-6 du code de procédure pénale), **le II de l'article entend permettre aux agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes de pouvoir demander à l'administration fiscale l'adresse de ces personnes.**

Comme indiqué *supra*, aujourd'hui, les agents s'appuient pour cela sur les données d'identification du système d'immatriculation des véhicules (SIV) qui ne sont pas systématiquement mises à jour.

Le nouvel article L. 166-0 FA prévoirait ainsi que, dans le cadre des contraventions dressées pour défaut de paiement du péage, les agents des sociétés d'autoroutes « *peuvent obtenir communication de l'administration fiscale, à partir des renseignements relatifs aux nom, prénoms, date et lieu de naissance des personnes concernées, de l'adresse de leur domicile* ».

Les modalités d'application de ce nouvel article L. 166-0 FA devront être définies par **un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**.

B. SANCTIONNER LES DÉCLARATIONS FRAUDULEUSES VISANT À OBTENIR UNE EXONÉRATION D'ÉCOTAXE POIDS LOURD

En complétant d'un nouveau 3° l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales, le III du présent article entend prévoir des sanctions pénales de nature délictuelles pour les personnes qui se prévalent à tort des exonérations prévues dans le cadre du dispositif d'écotaxe.

Comme pour les autres infractions délictuelles prévues à l'article L. 3333-32 (voir *supra*), cette dernière serait passible d'une amende de 7 500 euros, portée à 15 000 euros en cas de récidive.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MESURES UTILES ET LÉGITIMES QU'IL CONVIENT CEPENDANT DE COMPLÉTER POUR FIABILISER L'IDENTIFICATION DE L'ADRESSE DES PERSONNES MORALES QUI COMMETENT DES INFRACTIONS RELATIVES AU DÉFAUT DE PAIEMENT D'UN PÉAGE AUTOROUTIER

A. IL APPARAÎT NÉCESSAIRE D'ÉTENDRE AUX PERSONNES MORALES LA MESURE DE FIABILISATION DE L'IDENTIFICATION DES USAGERS QUI N'ONT PAS ACQUITTÉ LE MONTANT D'UN PÉAGE

La mesure visant à **fiabiliser l'identification de l'adresse des personnes physiques pour lesquelles une infraction de non-paiement d'un péage a été constatée apparaît utile et proportionnée**. Elle devrait permettre à la fois d'améliorer le taux de recouvrement des avis de paiement envoyés par les agents assermentés des sociétés d'autoroutes mais aussi d'éviter que des usagers de bonne foi, qui auraient payé leur indemnité forfaitaire de 90 euros, le cas échéant minorée de 10 euros en cas de paiement dans un délai de 15 jours, ne soient d'emblée redevables d'une amende majorée de 375 euros.

Par ailleurs, les rapporteurs tiennent à préciser qu'**en aucun cas les agents des sociétés d'autoroutes n'auront accès à des informations de nature fiscale**, que les données que pourront leur communiquer l'administration sont très strictement limitées à **l'adresse du domicile** des personnes concernées et que **ces données ne devront pas être conservées par les exploitants**. En outre, les rapporteurs observent que le dispositif est sécurisé par **l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** sur le projet de **décret en Conseil d'État** qui devra préciser les modalités d'application des dispositions du nouvel article L. 166-0 FA du livre des procédures fiscales.

Cependant, d'après les sociétés d'autoroutes, une part significative des échecs de délivrance des avis de paiement concernent des usagers professionnels. Aussi, les dispositions prévues par le II du présent article ne sont pas adaptées à ces derniers puisqu'elles ne concernent en pratique que les seuls usagers particuliers.

Pour combler cette lacune, les rapporteurs proposent l'amendement COM.189 qui prévoit qu'à partir de la raison sociale et du numéro d'identification des personnes morales qui n'auraient pas acquitté un péage, les agents assermentés des exploitants d'autoroutes puissent demander à l'administration l'adresse du siège social de ces personnes morales.

En ce qui concerne **l'ouverture de la possibilité pour les agents assermentés des exploitants autoroutiers de constater les infractions relatives au stationnement, les sociétés concessionnaires, auditionnées par les rapporteurs, estiment que cette mesure n'est pas indispensable** dans l'immédiat et, qu'en pratique, **elle ne devrait pas la mettre en œuvre de façon effective à brève échéance.**

Néanmoins, à terme, compte-tenu notamment du développement des bornes de recharges et pour mieux prévenir et traiter le phénomène des véhicules qui stationnent sur les places qui leur sont réservées sans pour autant utiliser ces bornes, cette évolution pourrait s'avérer utile.

B. IL EST LÉGITIME DE PRÉVOIR UNE SANCTION PÉNALE POUR LES FRAUDES INTENTIONNELLES AUX EXONÉRATIONS DE L'ÉCOTAXE

Le droit existant ne prévoit pas de sanction spécifique pour les fraudes intentionnelles aux exonérations des écotaxes appliquées aux poids lourds que les collectivités peuvent instaurer sous certaines conditions.

Il s'agit d'**une lacune juridique** qui constituerait **une incitation à la fraude** et offrirait **une possibilité de contournement manifeste** du dispositif.

Par ailleurs, cette situation présente **un caractère d'injustice** dans la mesure où un fraudeur intentionnel qui agirait de façon systématique serait traité sur un pied d'égalité avec un usager de bonne foi qui aurait commis une simple erreur.

La mesure proposé par l'article paraît donc bienvenue.

Décision de la commission : la commission des finances émet un avis favorable à l'adoption du présent article sous réserve de l'adoption de son amendement.

ARTICLE 4

Report de deux années de la date d'atteinte du ratio « règle d'or » prévu par les statuts de SNCF Réseau

Le présent article prévoit de reporter de deux années, du 1^{er} janvier 2027 au 1^{er} janvier 2029, la date d'atteinte d'un ratio de 6 entre la dette financière nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle (le ratio « règle d'or »), inscrit à l'article 23 des statuts du gestionnaire d'infrastructure.

Malgré la croissance de sa marge opérationnelle et un niveau de dette financière nette inférieur aux prévisions, le ratio « règle d'or » de SNCF Réseau s'établit encore à 7,4 en 2025 soit un niveau nettement supérieur à l'objectif du contrat de performance fixé à 6,3 pour l'année 2025. Les rapporteurs prennent acte du fait que le niveau de 6 ne sera manifestement pas atteint au 1^{er} janvier 2027.

Dès lors, ils partagent la nécessité de légiférer afin de reporter de deux années l'échéance initialement prévue, dans la mesure où vouloir atteindre à tout prix ce ratio dans le calendrier prévu par le droit existant reviendrait en pratique pour SNCF Réseau à devoir renoncer à une part de ses investissements dans la régénération et la modernisation du réseau existant.

La commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA GESTION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL PAR SNCF RÉSEAU S'INSCRIT, DEPUIS LA RÉFORME DE 2014, DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE PERFORMANCE AVEC L'ÉTAT FIXANT DES OBJECTIFS FINANCIERS, DONT UN RATIO D'ENDETTEMENT À ATTEINDRE D'ICI 2027

A. DEPUIS LA RÉFORME FERROVIAIRE DE 2014, SNCF RÉSEAU GÈRE LE RÉSEAU FERRÉ NATIONAL SOUS LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT VIA UN CONTRAT DE PERFORMANCE

1. La gestion du réseau ferré national par SNCF Réseau résulte de la réforme ferroviaire de 2014

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé un **gestionnaire d'infrastructure unifié**, SNCF Réseau, qui rassemble en son sein les activités autrefois exercées par Réseau ferré de France (RFF), SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF).

Le gestionnaire d'infrastructure avait à l'époque été intégré à un groupe public ferroviaire qui était alors composé d'un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) « de tête », la SNCF, chargé du pilotage stratégique du groupe et de missions transversales ou mutualisées, comme la sûreté générale, et de deux Epic « filles », SNCF Mobilités, chargée de l'exploitation des services de transport et de la gestion des gares, et SNCF Réseau. L'Epic de tête avait alors été doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire composé du président du conseil d'administration de chacun des deux Epic « filles » qui était présidé par celui de SNCF Mobilités.

Le droit européen imposant une indépendance entre les activités de gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport, indispensable à l'exercice d'une concurrence équitable et non discriminatoire, la loi a renforcé les pouvoirs du régulateur, l'Autorité de régulation des transports (ART), en parallèle de cette modification de l'organisation du système ferroviaire.

Par la suite, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs, **la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire** a introduit un nouveau cadre juridique visant à transformer le système ferroviaire dans son ensemble.

L'article 1^{er} de ladite loi a acté **la transformation des trois Epic** (SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau) **en sociétés anonymes à capitaux publics** réunies au sein d'un « groupe public unifié ». Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2020, la SNCF est-elle composée de trois sociétés anonymes dont la société nationale SNCF « mère », à laquelle sont rattachées ses deux filiales SNCF Réseau (gestionnaire d'infrastructures) et SNCF Mobilités devenu SNCF Voyageurs (exploitant ferroviaire). Toutefois, cet article prévoit que le capital de la société nationale SNCF demeure intégralement détenu par l'État et son capital, « incessible ».

En parallèle, la gestion des gares de voyageurs a été unifiée et confiée à une filiale dédiée de SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, de façon à garantir un accès équitable et transparent aux gares pour les différents opérateurs ferroviaires potentiels.

2. La gestion du réseau ferré national par SNCF Réseau est encadrée par un contrat de performance conclu avec l'État et soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des transports

Les liens entre SNCF Réseau et l'État se structurent principalement autour d'un **contrat de performance** d'une durée de dix ans, **qui devrait en principe être actualisé tous les trois ans** pour une durée de dix ans.

Ce contrat doit prévoir 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 orientations¹. Il 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, ainsi que la trajectoire financière du gestionnaire du réseau. En outre, un programme triennal des investissements de SNCF Réseau est annexé audit contrat.

Le contrat de performance est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des transports (ART). Outre celui sur le projet de contrat, l'ART rend également un avis sur chaque projet de budget de SNCF Réseau, afin de vérifier le respect de la trajectoire financière définie par le contrat. À cet égard, si elle constate que *« SNCF Réseau a manqué à ses obligations contractuelles ou que la trajectoire financière s'est écartée de celle prévue au contrat, elle en analyse les causes et peut recommander au conseil d'administration de SNCF Réseau de mettre en œuvre des mesures correctives appropriées »*².

B. LA LOI PRÉVOIT L'ATTEINTE PAR SNCF RÉSEAU D'UN RATIO DE SIX ENTRE SA DETTE FINANCIÈRE NETTE ET SA MARGE OPÉRATIONNELLE D'ICI LE 1^{ER} JANVIER 2027

La réforme de 2014 a introduit une série de mesures visant à répondre aux difficultés financières du groupe public ferroviaire, en particulier une **règle prudentielle renforcée en matière d'investissement**. Inscrite à l'article L. 2111-10 du code des transports, cette « règle d'or » prévoit un **dispositif d'encadrement de la participation financière du gestionnaire d'infrastructure aux investissements de développement** du réseau ferroviaire. Il ressort de cette disposition, issue de la loi du 4 août 2014, l'**interdiction faite à SNCF Réseau de participer au financement d'investissement de développement si le niveau du ratio correspondant à sa dette financière nette sur sa marge opérationnelle (dit ratio « règle d'or ») excédait un seuil fixé par décret à dix-huit.**

Ce dispositif de maîtrise de l'endettement du gestionnaire du réseau s'est avéré être **insuffisant**. Par conséquent, le législateur a introduit de **nouvelles conditions** relatives à l'application de la règle d'or financière de SNCF Réseau **dans le cadre de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire**. L'article 2 de cette loi, codifié à l'article L. 2111-10-1 du code des transports, a prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2027, le ratio entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle **ne pourra être supérieur à six**, contre dix-huit auparavant. **Ce plafond, stipulé à l'article 23 des statuts de SNCF Réseau, figure également dans le contrat de performance 2021-2030** signé avec l'État.

¹ Article L. 2111-10 du code des transports.

² Article L. 2133-5-1 du code des transports.

Jusqu'à l'atteinte de cette échéance, SNCF Réseau ne peut contribuer au financement d'investissements de développement du réseau, à l'exception des investissements de modernisation. Aux termes du décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019, les investissements dits de développement s'entendent de la « création de lignes nouvelles en tracé neuf » et de leur raccordement au réseau existant, ainsi que de la « réouverture de lignes » fermées « depuis plus de cinq ans ». **Les investissements de maintenance, d'entretien et de renouvellement du réseau ne sont pas donc pas concernés par cette interdiction.**

Par ailleurs, l'article L. 2111-10-1 du code des transports précise qu'une fois l'objectif atteint, le financement par SNCF Réseau d'investissements de renouvellement ou de développement du réseau doit être limité de manière à ce que le taux de retour pour SNCF Réseau sur chaque investissement soit au moins égal à son coût pondéré du capital.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN REPORT DE DEUX ANNÉES DE L'ÉCHÉANCE D'ATTEINTE DU RATIO « RÈGLE D'OR »

Le présent dispositif entend **modifier l'article L. 2111-10-1 du code des transports afin de décaler de deux années, du 1^{er} janvier 2027 au 1^{er} janvier 2029, la date d'atteinte du ratio** de six entre la dette financière nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle, **inscrit à l'article 23 des statuts du gestionnaire d'infrastructures.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA COMMISSION PREND ACTE DE CETTE ÉVOLUTION QUI DOIT PRÉSERVER LA CAPACITÉ DE SNCF RÉSEAU À INVESTIR DANS LES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES EXISTANTES

Dans son avis sur le projet de budget du gestionnaire d'infrastructure relatif à l'exercice 2026¹, l'ART a appelé à **une refonte du cadre législatif, réglementaire et contractuel entourant le suivi des trajectoires financières de SNCF Réseau. Elle a notamment constaté que le ratio « règle d'or » ne devrait pas être atteint au 1^{er} janvier 2027, contrairement à ce qu'impose la loi** *via* les dispositions de l'article L. 2111-10-1 du code des transports.

À cet égard, l'Autorité souligne qu'en dépit d'un niveau de dette financière nette inférieur à l'objectif du contrat de performance, le ratio « règle d'or » reste supérieur à l'objectif du contrat, fixé à 6,3 pour l'année 2025, compte tenu d'une marge opérationnelle en deçà de son objectif contractuel. Ce décalage vis-à-vis du contrat de performance est visible depuis 2022, premier exercice postérieur à la reprise de 35 milliards d'euros de dette de

¹ Avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2026.

SNCF Réseau décidée lors de la mise en œuvre du nouveau pacte ferroviaire en 2018.

Par conséquent, **l'ART a invité les pouvoirs publics à mobiliser la présente loi-cadre pour corriger cette situation, en envisageant notamment un report de l'échéance d'atteinte de ce ratio, sur la base d'un plan d'affaires crédible.** Par ailleurs, une initiative similaire devrait aboutir sur le terrain contractuel, dans le cadre des **travaux d'actualisation du contrat de performance engagés fin 2023 et qui, au grand regret des rapporteurs, n'ont toujours pas abouti.**

Les rapporteurs prennent acte de la situation financière dans laquelle se trouve SNCF Réseau, qui selon toute vraisemblance, devrait l'empêcher d'atteindre le ratio « règle d'or » de six au 1^{er} janvier 2027.

S'agissant des recettes de fonctionnement du gestionnaire d'infrastructure, ils relèvent certes en 2025 une progression supérieure aux prévisions contractuelles, tirée notamment par la hausse des redevances d'infrastructures liée à l'indexation dynamique des péages.

Ils notent toutefois que cette évolution reste atténuée par **des niveaux de trafic inférieurs aux prévisions** du contrat de performance, en particulier sur le segment des services librement organisés (SLO). Cette situation s'explique notamment par l'arrivée à ce jour très limitée de nouveaux opérateurs ferroviaires sur le marché français, alors même que l'anticipation de l'offre qui serait apportée par ces « nouveaux entrants » avait été identifiée dans les prévisions initiales du contrat de performance comme un facteur important de croissance du trafic et des ressources du gestionnaire d'infrastructure. Elle a aussi pour origine les retards de livraison de matériel roulant qui ont freiné l'extension de l'offre de l'opérateur historique.

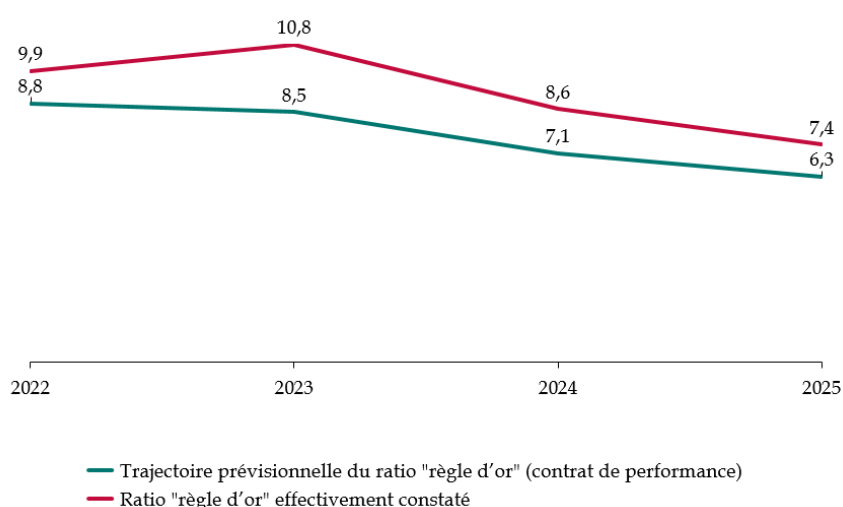
S'agissant des **charges de fonctionnement**, les rapporteurs constatent leur **forte progression** sur les derniers exercices, **nettement supérieure à la trajectoire prévisionnelle** figurant dans le contrat de performance. Cette évolution semble constituer **le principal facteur explicatif du décrochage de la marge opérationnelle** de SNCF Réseau depuis 2021. Cette situation paraît s'expliquer notamment par le fait que **les prévisions contractuelles avaient été établies avant le déclenchement de la guerre en Ukraine**, dont les conséquences ont entraîné une hausse des coûts du gestionnaire d'infrastructure, non prise en compte dans le contrat de performance signé en 2021. **Elles n'avaient pas non plus pu intégrer l'ensemble des conséquences de la crise sanitaire.** Les rapporteurs notent néanmoins **une légère diminution** de ces charges **en 2025**, qui traduirait les premiers effets des démarches de performance engagées par SNCF Réseau au travers de plusieurs programmes visant à rationaliser ses coûts.

En somme, les rapporteurs constatent qu'**en dépit d'une amélioration sensible sur les derniers exercices, la marge opérationnelle de SNCF Réseau reste inférieure aux objectifs** fixés par le contrat de performance 2021-2030

depuis 2022. Ainsi, malgré la croissance de la marge opérationnelle et un niveau de dette financière nette inférieur à l'objectif du contrat, le ratio « règle d'or » qui s'établit à 7,4 en 2025 reste supérieur à l'objectif du contrat de performance fixé à 6,3 pour l'année 2025.

**Comparaison des valeurs du ratio « règle d'or » de SNCF Réseau
entre la trajectoire prévisionnelle prévue dans son contrat de performance
et les données réellement observées en exécution**

(en années de marge opérationnelle)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs

Dès lors, les rapporteurs partagent la nécessité de légiférer afin d'acter le report de deux années de l'échéance d'atteinte du ratio « règle d'or », dans la mesure où l'atteinte à tout prix dudit ratio dans le calendrier prévu par le droit existant reviendrait en pratique pour SNCF Réseau à renoncer à une part importante de ses investissements consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau ferré national.

Décision de la commission : la commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article.

ARTICLE 10

Permettre au gestionnaire d'infrastructure ferroviaire d'instituer des dispositifs incitatifs visant à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire

Le présent article prévoit de renforcer le cadre juridique permettant à SNCF Réseau de mettre en place des mesures incitatives en faveur des dessertes ferroviaires d'aménagement du territoire.

Il vise notamment à conforter le socle juridique sur lequel SNCF Réseau peut s'appuyer afin de réduire les péages ferroviaires prévus dans son document de référence du réseau (DRR) pour des dessertes ou des lignes ferroviaires, en particulier à grande vitesse, qui revêtent des enjeux en termes d'aménagement du territoire.

Au-delà de ces mesures d'incitation de nature tarifaire, cette disposition donnera aussi à SNCF Réseau la base légale lui permettant de tenir compte des enjeux d'aménagement du territoire dans les conditions d'attribution des sillons ferroviaires à travers la procédure des accords-cadres.

Cette évolution est notamment justifiée par la menace qui pèse sur le financement de certaines de ces dessertes dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire de transport de passagers.

Les rapporteurs saluent cette novation essentielle qui permettra à SNCF Réseau de mettre en œuvre des critères favorables à l'aménagement du territoire dans les procédures par lesquelles il distribue les capacités du réseau ferroviaire entre les différents opérateurs. Ils considèrent néanmoins que les dispositions de l'article devraient être renforcées sur ce point.

La commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : SI ELLES PEUVENT DÉJÀ FAIRE L'OBJET DE PÉAGES RÉDUITS, CERTAINES DESSERTES TGV D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE FRAGILE POURRAIENT ÊTRE MENACÉES PAR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

A. LES PÉAGES FERROVIAIRES EN FRANCE ET LE DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU (DRR)

1. En France, les péages ferroviaires constituent la première source de financement du réseau

Les redevances d'infrastructures, ou péages ferroviaires, représentent la très grande majorité des ressources de SNCF Réseau et, par voie de conséquence, du financement des infrastructures ferroviaires, en particulier de la régénération et de la modernisation du réseau.

Elles sont **encadrées par des normes européennes**, en particulier par la **directive 2012/34/UE** établissant un espace ferroviaire unique européen¹. L'article 31 de cette directive prévoit que **le coût de l'usage tarifé du réseau doit être directement imputable à l'exploitation** du service ferroviaire. Autrement dit, le droit de l'Union européenne prévoit que **les péages doivent à minima couvrir les coûts directement imputables à l'usage du réseau**². Cet optimum de premier rang **ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure de couvrir ses coûts fixes**. Ces derniers, selon le choix fait dans chaque État membre, peuvent être couverts soit par des subventions publiques soit par la mise en place d'une tarification additionnelle.

Ainsi, la réglementation européenne admet-elle, de façon dérogatoire, que les péages ferroviaires puissent être majorés pour couvrir tout ou partie des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure. Ces péages complémentaires dérogatoires doivent être fixés **selon les capacités contributives des segments de marché des services de transport et à la condition qu'aucun de ces segments n'en vienne à être écarté du réseau**. En effet, l'article 32 de la directive précise explicitement que le niveau des péages ne peut conduire à exclusion de l'utilisation du réseau « *des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». Dans des lignes directrices interprétatives³, la Commission

¹ Celle-ci fixe quatre principaux objectifs à la tarification de l'infrastructure :

- assurer l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure sur une période raisonnable, compte tenu des concours publics ;
- assurer aux différentes entreprises ferroviaires les conditions d'un accès équitable et non discriminatoire ;
- inciter le gestionnaire d'infrastructure à optimiser l'utilisation de son infrastructure ;
- émettre des signaux clairs et cohérents pour que les entreprises ferroviaires prennent des décisions rationnelles en termes d'usage du réseau.

² C'est à-dire, les coûts marginaux de circulation.

³ Communication de la Commission C/2025/2606 sur les lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

européenne indique que « *le gestionnaire de l'infrastructure ne peut imposer une majoration qui rendrait l'activité sur ce segment de marché non rentable pour une entreprise ferroviaire efficace* ». Elle précise également que les majorations ne doivent pas être « *trop pénalisantes ou trop favorables à des types spécifiques de services ferroviaires* ».

Comme l'a signalé l'Autorité de régulation des transports (ART) aux rapporteurs, la tarification additionnelle dérogatoire permise par le droit de l'Union européenne consiste à identifier des segments pertinents des marchés de services de transport ferroviaire selon leur capacité économique à contribuer à la couverture des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure, sans toutefois exclure les segments qui ne peuvent s'acquitter que des coûts marginaux, et à leur appliquer des majorations tarifaires inversement proportionnelles à l'élasticité-prix de la demande. Autrement dit, les segments de marchés les moins sensibles aux variations de prix sont ceux qui contribuent le plus. **Cette tarification additionnelle doit permettre de couvrir tout ou partie des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructures tout en garantissant l'absence de rente de monopole.**

En France, le choix a été fait d'opter pour le système dérogatoire permis par la directive et de majorer les péages au-delà des exigences minimales européennes de compensation des coûts marginaux de circulation et ce, afin de les faire tendre vers un objectif de couverture des coûts complets du réseau. Ce choix **implique des péages ferroviaires élevés.**

Ainsi **en France, deux types principaux de péages** ont-ils été institués :

- d'une part **les péages répondant à l'exigence européenne de compensation des coûts directement imputables** et ayant vocation à couvrir les coûts marginaux de circulation des convois sur le réseau ;

- et, d'autre part, **les péages additionnels** dérogatoires ayant vocation à compenser les coûts fixes de SNCF Réseau et à tendre vers une couverture des coûts complets du réseau par les péages plutôt que par des subventions publiques.

Les redevances de circulation sont à classer dans la première catégorie de même que la redevance de circulation électrique¹.

Les redevances de marché correspondent quant à elles à la seconde catégorie. Pour les services librement organisés, autrement dit les trains à grande vitesse (TGV), la redevance de marché est **établie par SNCF Réseau sur la base d'une analyse de la capacité des différents segments de marché à en supporter le niveau.** Cette analyse s'appuie sur la modélisation des coûts

¹ Les premières ont vocation à compenser le coût marginal d'entretien et d'exploitation du réseau quand les secondes doivent couvrir le coût marginal d'entretien des installations électriques.

d'une entreprise ferroviaire et sur une analyse des potentiels de marché ferroviaire et de la concurrence intermodale¹.

La **tarification** de l'usage du réseau ferré national, qui inclut donc les majorations de péages appliquées dans le cadre des redevances de marché, est **décidée par SNCF Réseau puis soumise à l'avis conforme de ART** qui peut donc refuser les propositions formulées par le gestionnaire d'infrastructure. Dans les réponses à leur questionnaire, la DGITM leur a ainsi précisé que « *les principes de tarification de l'infrastructure ferroviaire imposent que les majorations, notamment la redevance de marché, soient fixées de façon à maximiser la couverture des coûts tout en préservant la viabilité économique des services, c'est-à-dire sans exclure du marché des services capables de couvrir au moins leurs coûts marginaux. Dans ce cadre, l'ART vérifie la soutenabilité des redevances et a indiqué dans son avis conforme sur la tarification 2024-2026 que leur montant global n'excède pas les coûts complets de gestion de l'infrastructure sur la période considérée, cette soutenabilité étant assurée à la fois au niveau global et pour chaque service conventionné. Elle estime également que les péages applicables aux services librement organisés comme aux services conventionnés demeurent soutenables. L'ART a également validé la tarification 2027-2029* ».

2. Le document de référence du réseau (DRR)

La **directive européenne 2012/34/UE précitée impose l'exercice en toute indépendance des fonctions essentielles assurées par le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire** permettant aux opérateurs d'avoir accès au réseau ferré, en particulier s'agissant de **l'allocation des capacités ferroviaires, les sillons ferroviaires**, ainsi que de **sa tarification via les péages**. L'exercice de ces fonctions doit s'inscrire dans le cadre de procédures non discriminatoires entre les différents opérateurs ferroviaires.

Ces différentes fonctions, qu'il s'agisse des procédures d'allocations de sillons ou des péages ferroviaires, sont **définies dans un document de référence du réseau (DRR)**, lui-même encadré par l'article 27 de la directive

¹ En réponse à leur questionnaire, SNCF Réseau a précisé aux rapporteurs la méthode qu'il applique pour mener à bien cette analyse : « SNCF Réseau procède à des évaluations fondées sur le modèle économique d'un « transporteur normatif », jugé représentatif des transporteurs à grande vitesse circulant sur le réseau ferré national. Ce modèle, contrôlé par l'ART, permet d'estimer la rentabilité des transporteurs / candidats et donc de s'assurer que le niveau des redevances est soutenable par ces derniers, conformément aux dispositions de l'article 6 du décret 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau. En particulier, il ressort des analyses menées par SNCF Réseau que les redevances sont soutenables dès lors que le modèle du transporteur normatif aboutit à un taux de marge (qui correspond au ratio entre l'excédent brut d'exploitation et le chiffre d'affaires) supérieur à 12 %. Ce modèle est appliqué sur chaque segment de marché. Chaque segment peut inclure un ou plusieurs grands axes de trafic, regroupés en fonction de critères tels la population et les conditions de concurrence intermodale et détermine le niveau de majorations éventuellement applicables ».

2012/34/UE. En droit national, ce DRR est prévu par l'article L. 2122-5 du code des transports.

Le premier alinéa de l'article L. 2122-5 du code des transports

Le gestionnaire d'infrastructure assurant la fonction de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire publie chaque année un document de référence du réseau 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. Ce document précise les mesures prises par le gestionnaire d'infrastructure en matière de répartition et de tarification des infrastructures ferroviaires pour les services de transport ferroviaire internationaux, dans le cadre de la coopération mentionnée à l'article L. 2122-4-6. Son contenu, en français et dans au moins une autre langue officielle de l'Union européenne, est mis gratuitement à disposition sous forme électronique.

Source : article L. 2122-5 du code des transports

Pour SNCF Réseau, le DRR est ainsi « l'ossature publique, mise à jour chaque année, qui encadre la demande, la priorisation et l'allocation des capacités, complétée par des annexes détaillant les processus (déclarations de saturation, capacités-cadres, etc.). Il évolue chaque année en fonction du dialogue avec les clients et de l'avis de l'ART. Il tient également compte des changements qui interviennent dans la réglementation française ou européenne »¹.

B. LA PÉRÉNITÉ DE CERTAINES DESSERTES TGV À ENJEUX D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POURRAIT ÊTRE REMISE EN CAUSE PAR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU MARCHÉ FERROVIAIRE

1. Juridiquement, le TGV n'est pas considéré comme un service public et son exploitation n'est pas assortie d'obligations de service public contraignantes pour les opérateurs

Le transport ferroviaire de passagers se distingue principalement entre **deux types de services** :

- **les services conventionnés** organisés et subventionnés par des autorités organisatrices comme les trains express régionaux (TER) par les régions, les transiliens par Île-de-France mobilités (IDFM) ou les trains d'équilibre du territoire (TET) également appelés « intercités », par l'État ;

- **les services librement organisés (SLO)** que des opérateurs ferroviaires exploitent librement, **sans subventions** de la puissance publique et **sans que les conditions d'exploitations soient encadrées par une autorité organisatrice.**

¹ Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

Ces derniers, qui se résument en France à l'activité de trains à grande vitesse (TGV), ne sont **pas juridiquement considérés comme des services publics** et, à ce titre, ne font **pas l'objet d'obligations de service public**. Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi-cadre, **les entreprises ferroviaires** qui exploitent des SLO **sont libres de définir leur offre** sur le réseau ferré national *« dans l'objectif d'atteindre une rentabilité économique »*. Dans cette configuration, cette même étude d'impact ajoute que *« concrètement, les entreprises achètent des sillons au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, en fonction de l'offre qu'elles décident de proposer. Dans ce cas, les entreprises financent et utilisent leur propre matériel et embauchent directement les salariés nécessaires au service »*.

2. Certaines dessertes TGV dites « d'aménagement du territoire » dont l'équilibre économique n'est pas assuré dans les conditions actuelles sont financées par un système de péréquation interne à SNCF Voyageurs

Bien que les services TGV, en tant que SLO, ne soient pas assortis d'obligations de service public, **historiquement, la SNCF opère certaines dessertes pour lesquelles l'équilibre économique n'est à ce jour pas assuré**. De façon globale, SNCF Voyageurs considère ainsi que **pour l'ensemble de ses dessertes TGV**, environ un tiers est composé de dessertes rentables, un autre tiers de dessertes est à l'équilibre économique et un dernier **tiers est constitué de dessertes non rentables**.

Compte-tenu des règles de fixation des péages présentées *supra*, et notamment de la majoration représentée par la redevance de marché, il peut paraître surprenant que des dessertes non rentables puissent exister quand bien même les majorations de péages ne doivent pas conduire à exclure des services qui pourraient à minima s'acquitter de leurs coûts marginaux pour le réseau. Cependant, ce principe européen s'apprécie à l'échelle d'un « segment de marché » et non ligne par ligne ou desserte par desserte.

D'après la SNCF¹, ces dessertes non rentables peuvent s'expliquer par **plusieurs types de configurations**. Il peut s'agir :

- de **dessertes dites « inter-secteurs »** qui assurent des liaisons entre régions sans passer par Paris² ;

- de certaines **dessertes radiales entre Paris et des villes moyennes** qui présentent des modèles économiques fragiles en raison de déséquilibres entre le niveau d'offre et la physionomie du marché desservi ;

¹ Réponses au questionnaire des rapporteurs.

² D'après la SNCF, « ces dessertes ont globalement des taux d'occupation de bout en bout faibles et des temps de parcours longs, en partie sur ligne classique ce qui les rend fortement consommatrices de temps de rame avec des recettes ne permettant pas d'atteindre l'équilibre économique ».

- de **dessertes dites de « bouts de lignes »** qui prolongent une liaison au-delà du marché principal sur des lignes ferroviaires classiques ;

- d'**arrêts intermédiaires** sur des lignes à grande vitesse¹.

Ainsi, les dessertes TGV exploitées dans des conditions de sous-rentabilité par l'opérateur historique sont-elles **financées par un modèle de péréquation interne à l'entreprise, abondé par la marge réalisée sur les dessertes rentables**. D'après les calculs de la SNCF, le coût de cette péréquation représenterait pour elle entre **150 et 200 millions d'euros** selon les années.

L'ART a confirmé aux rapporteurs que les travaux qu'elle a récemment entrepris sur le sujet « corroborent le constat d'une rentabilité insuffisante de certaines de ces liaisons au regard de la rémunération des capitaux attendue par l'opérateur historique »². Pour 2023, elle a calculé un montant global cumulé de déficit des lignes non rentables de 156 millions d'euros contre 199 millions d'euros d'après les analyses de SNCF Voyageurs.

Il convient d'analyser ces chiffres avec une certaine **prudence compte-tenu de la complexité qui s'attache aux méthodes de calcul** de la rentabilité de ces dessertes ainsi qu'à **la relativité des résultats obtenus**, le niveau de rentabilité d'une desserte dépendant également des stratégies des opérateurs, du modèle économique qu'ils privilégient ou encore par exemple du matériel roulant qu'ils utilisent. **Néanmoins, sous toutes ces réserves, les rapporteurs observent que l'ordre de grandeur sur lequel il est raisonnable de s'accorder semble bien se situer aujourd'hui autour d'un déficit cumulé pour ces dessertes compris entre 150 et 200 millions d'euros par an.**

L'ART estime que la quasi intégralité des dessertes TGV qui aujourd'hui ne sont pas rentables le seraient si la redevance de marché qui leur est appliquée était abaissée.

3. L'ouverture à la concurrence de la grande vitesse fait peser un risque sur la pérennité des dessertes TGV d'aménagement du territoire

Le développement de la concurrence sur le marché du TGV remet en cause le modèle de financement actuel des dessertes TGV d'aménagement du territoire non-rentables pour la SNCF. En effet, **si ce système est envisageable dans le cadre d'un marché monopolistique, il ne l'est plus dans celui d'un marché ouvert. Un opérateur, fût-il l'opérateur historique, ne peut pas être le seul à devoir assumer financièrement cette charge** relevant d'enjeux d'aménagement du territoire.

¹ *Qui, selon la SNCF « allongent les temps de parcours et ont un intérêt commercial souvent limité. La faiblesse globale des marchés concernés entraîne généralement une difficulté à commercialiser sur tout le parcours les sièges laissés vacants pour maintenir le taux d'occupation de bout en bout, ce qui se traduit par un manque-à-gagner commercial ».*

² *Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.*

Par ailleurs, au-delà de cette incompatibilité structurelle, **à plus court terme l'ouverture à la concurrence est susceptible de fragiliser l'équation financière du système par le phénomène dit « d'écémage »**. Ce dernier se matérialise par le fait que, au moins dans une première phase¹, **les nouveaux entrants sur un marché ferroviaire librement organisé tendent à se positionner prioritairement voire exclusivement sur ses segments les plus rentables**. La concurrence exercée sur les lignes TGV actuellement les plus rentables, telle que la ligne Paris-Lyon par exemple, qui se traduit généralement par une **baisse des prix des billets**, a pour effet de **réduire les marges réalisées par l'opérateur historique** sur ces lignes et potentiellement, les bénéfices qu'il en retire.

Ce phénomène pourrait ainsi avoir pour corolaire une rapide **fragilisation du modèle de péréquation** interne à SNCF Voyageurs qui finance actuellement une part des dessertes TGV d'aménagement du territoire. L'étude d'impact du présent projet de loi-cadre met en exergue cette difficulté en soulignant que *« dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, les entreprises ferroviaires des services librement organisés de voyageurs auront intérêt à se positionner sur les dessertes les plus rentables économiquement et à abandonner les dessertes non rentables »*.

Les rapporteurs notent que **d'autres causes aggravent encore davantage les perspectives** pour ces dessertes d'aménagement du territoire. À titre d'exemple **la pénurie actuelle de matériels roulants** ferroviaires accroît le phénomène de **« coûts d'opportunité »** qui incite les opérateurs à positionner leurs rames, par ailleurs particulièrement coûteuses, sur les lignes et les dessertes sur lesquelles elles pourront dégager les meilleures marges². Certaines **des rames anciennes** utilisées par la SNCF pour ces dessertes pourraient notamment être **retirées du service dans les années à venir** et leur remplacement par des nouvelles rames de TGV-M, nettement plus coûteuses, pourrait conduire à fragiliser encore davantage le modèle économique de ces dessertes.

¹ *Au cours de laquelle ils doivent lancer leur modèle et atteindre un équilibre financier qui n'est pas garanti d'avance compte-tenu de l'intensité capitalistique du secteur et de l'ampleur des coûts d'entrée requis.*

² *En réponse au questionnaire des rapporteurs, l'ART a mis en évidence les enjeux spécifiques à ce phénomène : « ce risque est d'autant plus important que les rames disponibles sur le marché français sont rares. SNCF Voyageurs exploitait ainsi 450 rames il y a 10 ans, 400 en 2019 et 363 en 2023 (soit une baisse de 19 % en dix ans). Cette tendance ne devrait pas s'inverser avant plusieurs années : d'une part, les livraisons des nouveaux TGV-M a pris un retard important ; d'autre part, alors que les rames Atlantique et TGV bicourant mises en service dans les années 1990, largement utilisées sur les liaisons les moins fréquentées, arrivent en fin de vie, SNCF Voyageurs n'a pas, à ce stade, prévu de les remplacer ».*

Par ailleurs, les rapporteurs observent qu'avant même le développement de la concurrence, la SNCF avait engagé un mouvement de diminution progressive de ces dessertes¹.

Ils ont également noté que **l'ouverture à la concurrence n'aura pas que des aspects négatifs** pour les dessertes d'aménagement du territoire. En effet, **certains nouveaux entrants desservent d'ores et déjà des gares intermédiaires** pouvant être considérées comme relevant d'enjeux d'aménagement du territoire. Par ailleurs du fait **des modulations de péages** ferroviaires en vigueur par lesquels les lignes les plus rentables se voient appliquées des redevances nettement supérieures aux autres (voir *infra*), **de façon indirecte, les nouveaux entrants** qui se positionnent exclusivement sur ce type de modèles **financent aussi les dessertes d'aménagement du territoire** *via* une forme de péréquation tarifaire. En outre, certains opérateurs qui ont annoncé vouloir entrer sur le marché de la grande vitesse dans les années à venir proposent **des modèles économiques et des stratégies différentes de l'opérateur historique qui permettraient de rentabiliser certaines dessertes** pour lesquelles aujourd'hui, la SNCF n'est pas en mesure d'atteindre l'équilibre économique. Enfin, **la phase « d'écémage »** caractéristique des premières étapes de l'ouverture d'un marché à la concurrence **pourrait ne pas durer**. L'ART note ainsi que « *les expériences observées en France et à l'étranger montrent que les nouveaux entrants, après une phase initiale de positionnement sur les liaisons les plus attractives, tendent à élargir leur offre à des dessertes contribuant à un maillage plus fin du territoire* »².

4. Certains dispositifs visant à soutenir l'équilibre économique des lignes TGV d'aménagement du territoire existent déjà

a) Un système de péréquation tarifaire existe déjà : les péages sont modulés en fonction de la rentabilité des lignes TGV

L'article L. 2111-9 du code des transports dispose que SNCF Réseau doit exercer ses missions dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France en particulier « *dans un objectif d'aménagement du territoire* ».

L'article L. 2111-25 du même code, qui encadre la détermination des redevances d'infrastructure, prévoit, à son premier alinéa, que **dans le calcul des péages, SNCF Réseau tient compte** notamment « *de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire* ». Le deuxième alinéa de ce même article dispose

¹ D'après les données de l'ART, entre 2017 et 2024, le volume global d'arrêts en gare de rames TGV a ainsi reculé de 8 %, une diminution qui aurait tout particulièrement concerné les gares situées dans des aires urbaines de moins de 700 000 habitants où la desserte a reculé en moyenne de 12 % au cours de la même période.

² Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

même explicitement qu'**SNCF Réseau fixe le niveau de ses péages de façon à « assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire »**.

Deuxième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports

En vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, le niveau des redevances ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête.

Source : article L. 2111-25 du code des transports

Sur le fondement de ces dispositions législatives, **SNCF Réseau applique des modulations tarifaires au bénéfice** de segments de marché économiquement fragiles et ce afin de préserver **des « dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire »**.

Pour ce faire, **SNCF Réseau isole différents types de segments de marché** auxquels il applique des majorations de péages (des niveaux de redevance de marché) variables en tenant compte de la soutenabilité économique de ces majorations pour chaque segment. Le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire a confirmé aux rapporteurs que ce processus de segmentation lui permet de « *prendre en compte les spécificités de chaque desserte, notamment leur lien avec l'aménagement du territoire* »¹.

En outre, SNCF Réseau a signalé aux rapporteurs que « *par-delà cette segmentation, d'autres mesures tarifaires tiennent compte de réalités territoriales différentes. Des critères tels que la population, le revenu moyen, les aménités ou encore le volume de la desserte existante, permettent une modulation tarifaire pour les villes sur ligne classique en bout de dessertes TGV ou pour tenir compte d'arrêts intermédiaires sur lignes à grande vitesse (LGV). Les trains de nuit comme les trains non aptes à la grande vitesse circulant sur ligne classique bénéficient également de dispositions tarifaires spécifiques* »².

¹ Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

Sur la base des dispositions du code des transports, SNCF Réseau a appliqué **plusieurs types de réductions** de redevances de marché favorables aux dessertes d'aménagement du territoire dans le cadre du cycle tarifaire à venir portant **sur la période 2027-2029** :

- la mise en place d'**une tarification incitative au développement des liaisons non radiales**, c'est-à-dire des sillons qui n'ont pas Paris pour origine ou pour terminus, correspondant à une baisse progressive des majorations tarifaires appliquées à ces TGV dits « inter-secteurs » ;

- la mise en place d'**une politique de désenclavement de 27 gares, labellisées « aménagement du territoire »**, en faisant bénéficier les entreprises ferroviaires de modulation sur les péages en cas d'arrêt dans ces gares ;

- **une exonération de redevance de marché pour les TGV qui circulent** jusqu'à des dessertes d'aménagement du territoire **sur des « bouts de lignes »** classiques dans le prolongement d'une ligne à grande vitesse.

L'ART a signalé aux rapporteurs avoir accueilli très favorablement ces baisses de péages à des fins d'aménagement du territoire estimant qu'elle constituait « *un signal-prix pertinent, de nature à favoriser une utilisation effective et optimale du réseau ferré national en incitant à la circulation des sections les moins économiquement attractives* »¹.

Selon l'ART, ces mesures représenteraient des baisses de péages significatives d'environ **44 millions d'euros en 2027, 49 millions d'euros en 2028 puis 73 millions d'euros en 2029**.

Inversement, les lignes TGV les plus rentables se voient appliquées des niveaux de redevance de marché très importants qui font des péages français sur les SLO les plus élevés d'Europe. Ainsi, d'après l'ART, si en moyenne les SLO en France s'acquittent de péages qui couvrent 122 % des coûts complets du réseau qui leur sont directement imputables, ce niveau peut dépasser 200 % pour les segments de marchés les plus rentables².

b) À ce jour, SNCF Réseau ne peut pas prendre en compte des critères relatifs à l'aménagement du territoire dans ses procédures d'allocation de sillons

Cependant, à ce jour, **SNCF Réseau n'est pas en mesure de tenir compte des enjeux d'aménagement du territoire dans les procédures d'allocation des capacités ferroviaires, en particulier dans le cadre de la conclusion d'accords-cadres** qui permettent à des opérateurs de se voir allouer de façon prévisionnelle et pluriannuelle des sillons ferroviaires. Cet outil propre à sécuriser, sur plusieurs années, des volumes de circulation sur des axes sous tension, est décrit par SNCF Réseau dans l'encadré ci-après.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Notamment sur la ligne Paris-Lyon.

La procédure d'accord-cadre voyageurs

Un accord-cadre de capacité est un contrat commercial bilatéral pluriannuel entre SNCF Réseau et un demandeur de capacité : ce dernier s'engage sur une commande de capacité minimale que SNCF Réseau s'engage en contrepartie à lui attribuer. Ce dispositif est encadré par la directive 2012/34/UE, le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, et l'article 20 du décret 2003-194 du 7 mars 2003. SNCF Réseau a décliné ce cadre réglementaire dans son DRR.

À réception d'une demande d'accord-cadre, SNCF Réseau apprécie, au regard de critères fixés dans le règlement d'exécution, la maturité du projet sur la base d'éléments transmis par les candidats démontrant leur aptitude à vouloir et pouvoir utiliser la capacité demandée à l'horizon considéré. Si le projet n'est pas considéré comme suffisamment mature, SNCF Réseau peut refuser de conclure un accord-cadre, sous réserve de le justifier.

Une fois cette première étape passée, SNCF Réseau entre en négociation bilatérale avec chacun des candidats dont le projet est considéré comme suffisamment mature.

Il est à noter qu'en cas de demandes cumulées excédant la capacité « accord-cadrable » définie par le règlement européen (70 % de la capacité de référence), SNCF Réseau engage un processus de coordination avec les demandeurs pour trouver un compromis s'agissant de la répartition des capacités disponibles.

L'objectif est de converger vers une répartition des capacités « accord-cadrables » disponibles entre les différents accords-cadres, acceptable à la fois pour les clients, qui doivent garantir la viabilité de leurs projets, notamment pour les nouveaux entrants, et SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure, en charge de préserver l'utilisation optimale de l'infrastructure.

Le processus de coordination prévu par la réglementation en cas de demandes excédant la capacité « accord-cadrable » nécessite des arbitrages sensibles et demeure susceptible de générer des contentieux. De même, au-delà des situations de sur-demande initiale, SNCF Réseau craint une gestion pouvant s'avérer également délicate lorsque de nouvelles demandes d'accord-cadre ou des demandes de modification du volume de capacité à la hausse vont intervenir en concurrence avec des accords-cadres déjà conclus.

Source : réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs

En effet, dans le cadre du dernier cycle tarifaire, **SNCF Réseau a indiqué aux rapporteurs avoir souhaité appliquer des mesures visant à intégrer des critères d'aménagement du territoire** dans les procédures relatives à ces accords-cadres. Ces mesures auraient consisté à permettre au gestionnaire d'infrastructure d'opérer une **discrimination positive** en faveur des opérateurs dont le modèle prévoit des dessertes d'aménagement du territoire **dans le cas où les sollicitations de sillons émanant des opérateurs demandeurs excèderaient l'offre disponible** en termes de capacité des infrastructures ferroviaires à absorber ces circulations.

Cependant, **l'ART a considéré que le cadre normatif actuel ne permettait pas à SNCF Réseau de prendre en compte des critères d'aménagement du territoire dans les règles d'allocation des capacités ferroviaires.** Au regard des dispositions figurant aujourd'hui dans le code des

transports, l'ART estime que seul l'outil tarifaire peut être mobilisé à cette fin, la seule disposition de l'article L. 2111-9 précitée n'offrant pas une base juridique suffisante pour donner cette possibilité au gestionnaire d'infrastructure. Pour mémoire, cette disposition prévoit que SNCF Réseau doit exercer ses missions dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France en particulier « dans un objectif d'aménagement du territoire ».

c) La loi autorise l'État et les régions à subventionner des services TGV

Le code des transports donne par ailleurs la possibilité, à l'État comme aux régions, de signer des conventions de service public avec des opérateurs, y compris pour des dessertes actuellement exploitées sous forme de SLO. À ce jour, seules les régions Bretagne et Hauts-de-France ont recouru à ces dispositifs à travers lesquelles elles subventionnent l'opérateur ferroviaire qui exploite des services de SLO, notamment pour qu'il adapte les conditions d'exploitation du service dans son territoire ou bien qu'il autorise la montée à bord de voyageurs régionaux¹.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, la SNCF souligne qu'un conventionnement réalisé sur la base de ces dispositions « peut ne concerner qu'une partie d'une desserte en s'appuyant sur une offre SLO rentable préexistante, mais une autorité organisatrice peut aussi décider de conventionner la totalité d'une offre ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : CONFORTER L'ASSISE JURIDIQUE PERMETTANT À SNCF RÉSEAU DE DIMINUER LES PÉAGES FERROVIAIRES SUR DES LIGNES CONSIDÉRÉES COMME NÉCESSAIRES AU TITRE DES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En complétant le premier alinéa de l'article L. 2122-5 du code des transports, le présent article entend préciser que le DRR « prend en compte notamment les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet ».

D'après l'étude d'impact du projet de loi-cadre, cette disposition vise à conforter le socle juridique permettant à SNCF Réseau de moduler les péages en fonction des conditions de rentabilité économique propres à certaines dessertes dans la perspective de réduire les péages appliqués à d'autres, considérées comme nécessaires au titre des enjeux d'aménagement du territoire.

Cette même étude d'impact précise les différentes mesures incitatives qui pourraient être mises en œuvre par SNCF Réseau dans le DRR sur le fondement de la disposition prévue par le présent article : « différents types de mesures pourront être mises en œuvre ou renforcées : une baisse des tarifs pour

¹ Article L. 2121-4-2 du code des transports.

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 ».

Cependant, au-delà de ces incitations purement tarifaires, la DGITM a également signalé aux rapporteurs que **cette disposition donnera aussi à SNCF Réseau la base légale nécessaire lui permettant de prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire dans les procédures d'accords-cadres à travers lesquels le gestionnaire d'infrastructures alloue des sillons à des opérateurs ferroviaires.**

Cette évolution semble être en réalité la véritable novation de la disposition prévue par le présent article. Ainsi, **dans l'hypothèse où les demandes de sillons faites par des opérateurs ferroviaires excèderaient l'offre de capacités, SNCF Réseau serait autorisé à discriminer les entreprises en compétition sur la base de critères tenant aux enjeux d'aménagement du territoire.** Comme souligné supra, jusqu'ici, faute d'une base législative suffisamment explicite, ce type de mesures, que le gestionnaire d'infrastructure avait souhaité appliquer, n'avait pas été permis par l'ART.

Dans ses réponses à leur questionnaire, SNCF Réseau leur a également confirmé la portée de cette disposition s'agissant des procédures d'allocation de sillons : *« le dispositif proposé donne une base légale (...) au gestionnaire d'infrastructure pour prévoir de nouveaux dispositifs incitatifs sous un angle non-tarifaire. Ces dispositions pourraient porter à titre d'exemple sur les règles de répartition des capacités ».* Sur la base de cette disposition SNCF Réseau pourrait par exemple mettre en œuvre des règles permettant *« la priorisation de sillons induisant des dessertes d'aménagement du territoire lors de la procédure d'attribution »* des capacités ferroviaires ou encore *« l'utilisation des accords-cadres comme outil destiné à favoriser les dessertes d'aménagement du territoire ».*

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : RENFORCER LES DISPOSITIFS INCITATIFS EN FAVEUR DES DESSERTES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SANS NÉGLIGER POUR AUTANT LE FINANCEMENT DU RÉSEAU

A. ALLÉGER LES MAJORATIONS DE PÉAGES SUR LES DESSERTES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SANS POUR AUTANT SACRIFIER LE FINANCEMENT DU RÉSEAU

Les rapporteurs sont favorables à la consolidation de l'assise juridique permettant à SNCF Réseau d'appliquer dans le cadre de la détermination des péages ferroviaire, **un dispositif de péréquation tarifaire favorable aux dessertes TGV d'aménagement du territoire.**

Cependant, ils observent qu'en pratique, pour le cycle tarifaire 2027-2029, seules des baisses de majorations de péages sur les dessertes fragiles sont mises en œuvre. Celles-ci se traduisent par une **diminution nette des recettes perçues par SNCF Réseau** et, par voie de conséquence, puisque les péages en constituent le premier moyen de financement, par une **pression à la baisse exercée sur les moyens alloués à la régénération et à la modernisation du réseau**.

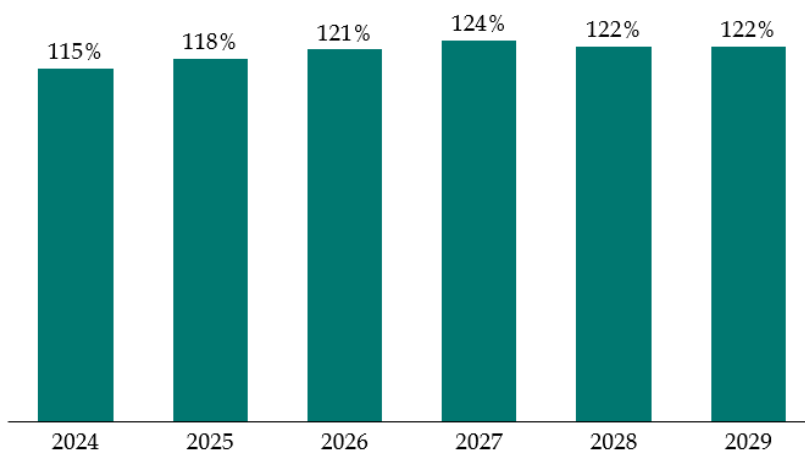
Or, comme cela a été indiqué *supra* dans le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi, un consensus s'est désormais solidement bâti autour de **l'absolue nécessité de renforcer sensiblement les investissements dans ces domaines** ainsi que les financements qui leur sont consacrés. Ainsi, **à compter de 2028**, pour enrayer la spirale de dégradation continue du réseau ferroviaire et éviter qu'à moyen terme, une part significative de ce dernier ne soit plus utilisables, **4,5 milliards d'euros par an** devront être consacrés à la régénération et à la modernisation des infrastructures ferroviaires **contre 3,3 milliards d'euros en 2025**.

Ainsi, **si ces baisses de péages sont de nature à conforter les dessertes TGV d'aménagement du territoire, dans le même temps, elles ne font que fragiliser davantage le financement du réseau** ferroviaire. D'après les informations communiquées aux rapporteurs et compte-tenu du montant cumulé du déficit observé sur ce type de dessertes, l'ampleur des diminutions de recettes de péages résultant des mesures prises en faveur des dessertes TGV d'aménagement du territoire pourraient représenter **entre 150 millions et 200 millions d'euros par an**. Aussi est-il **impératif de trouver des moyens pour en composer les effets** sur les recettes perçues par SNCF Réseau.

La façon la plus intuitive de le faire pourrait-être **d'accroître l'ampleur de la modulation tarifaire actuelle** en finançant les baisses de redevances de marché consenties sur les dessertes d'aménagement du territoire **par des augmentations sur les lignes TGV les plus rentables**. Si SNCF Réseau avait souhaité faire des propositions en ce sens dans le dernier cycle tarifaire, **l'ART y est en principe opposée**, estimant que les péages sur ces lignes étaient déjà fixés à des niveaux très élevés et qu'il ne subsistait **plus de marges d'augmentations supérieure à l'inflation sauf**, par exception, **démonstration du contraire** par le gestionnaire d'infrastructure.

L'ART souligne notamment qu'**en moyenne, les péages** appliqués en France sur l'activité TGV **représentent plus de 120 % des coûts complets** du réseau qui leur sont imputables. Comme précisé *supra*, **sur certaines des lignes les plus rentables**, comme Paris-Lyon, **ce ratio peut même dépasser 200 %**. D'après l'ART le montant de péages acquittés par les SLO qui excède les coûts complets du réseau leur étant imputables atteindrait environ **550 millions d'euros par an**.

Taux de couverture des coûts complets du réseau imputables aux SLO par les péages qui leur sont appliqués (2024-2029)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Aussi, l'ART a-t-elle rappelé aux rapporteurs ses grandes réserves quant au principe d'une augmentation des niveaux de redevances de marché appliqués aux lignes les plus rentables qui viserait à compenser les baisses tarifaires consenties pour des raisons d'aménagement du territoire : *« la pression tarifaire exercée sur les liaisons rentables a d'ores et déjà atteint ses limites, contraignant la valeur économique résiduelle disponible pour les opérateurs ferroviaires. Une compensation des réductions tarifaires en faveur de l'aménagement du territoire par une hausse des péages serait par conséquent très fragile au plan juridique et inopportune au plan économique, notamment dès lors que les redevances acquittées par les services librement organisés (SLO) sont particulièrement élevées et couvrent déjà largement plus que le coût complet de gestion de l'infrastructure. (...) L'Autorité estime qu'aucun péage unitaire ne devrait évoluer à un rythme supérieur à celui de l'inflation, sauf démonstration par le gestionnaire d'infrastructure de leur soutenabilité »*¹. Cette situation a été confirmée aux rapporteurs par la DGITM dans ses réponses à leur questionnaire².

Il est vrai que, de manière générale, d'après les études réalisées par l'IRG-Rail³, **en France, les péages ferroviaires appliqués aux SLO largement les plus élevés en Europe**. En effet, en train par kilomètre (train.km), en 2023,

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² « Au vu du niveau actuel de contribution des services librement organisés à la couverture des coûts complets de gestion de l'infrastructure, l'ART estime que, sauf démonstration de la soutenabilité par le gestionnaire, aucun péage unitaire applicable à ces services ne devrait évoluer à un rythme supérieur à l'inflation. Autrement dit, la possibilité d'augmenter les redevances sur les lignes les plus rentables pour compenser les pertes sur les lignes d'aménagement du territoire reste encadrée et conditionnée à une justification solide de la soutenabilité économique ».

³ La fédération européenne des régulateurs dans le domaine ferroviaire.

B. IL EST NÉCESSAIRE QUE LA PROCÉDURE D'ALLOCATION DES CAPACITÉS FERROVIAIRE TIENNE COMPTE DES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les rapporteurs saluent l'intention de la disposition prévue par le présent article et la novation majeure qu'elle apporte en donnant à SNCF Réseau la base juridique lui permettant de mettre en œuvre des mesures d'incitation non tarifaires favorables aux enjeux d'aménagement du territoire, notamment dans les procédures d'allocation des sillons ferroviaires.

Cette disposition permettra notamment de lever le blocage juridique qui avait conduit l'ART à refuser que le gestionnaire d'infrastructure puisse, dans le cadre des accords-cadres, et lorsque la demande de sillons excède l'offre de capacité ferroviaire, donner la priorité aux opérateurs qui s'engagent à prévoir dans leur modèle des dessertes d'aménagement du territoire. Les rapporteurs considèrent que cette évolution est une grande avancée.

Ils estiment néanmoins qu'il serait nécessaire d'aller plus loin encore en renforçant le caractère impératif de la disposition actuellement prévue par l'article, en précisant de façon plus explicite encore sa portée voire en prévoyant 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. Les rapporteurs envisagent de prendre des initiatives de cette nature en vue de l'examen du texte en séance publique.

Décision de la commission : la commission des finances émet un avis favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 7 avril 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Marie-Claire Carrère Gée, rapporteure pour avis, et M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, sur le projet de loi-cadre n° 394 (2025-2026) relatif au développement des transports (procédure accélérée).

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant le rapport pour avis de nos collègues Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure pour avis. – La commission des finances s’est saisie pour avis des articles 1^{er}, 3, 4 et 10 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports. Nous allons vous présenter nos avis sur ces articles et nos amendements au texte qui sera établi demain lors de la réunion de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.

Malgré son caractère programmatique et peu contraignant d’un point de vue normatif, l’article 1^{er} a été présenté comme le cœur et la raison d’être de ce projet de loi-cadre. Pourtant, les contraintes constitutionnelles et organiques, rappelées notamment par le Conseil d’État dans son avis, laissaient en définitive très peu de marges de manœuvre pour des dispositions de nature financière.

Dans le prolongement de la conférence Ambition France Transports, et pour matérialiser les engagements pris par le ministre, l’article 1^{er} a un double objet.

Premièrement, il annonce des lois de programmation des investissements de l’État dans les infrastructures de transport, lois qui auraient vocation à définir des trajectoires financières prévisionnelles en dépenses comme en recettes.

Deuxièmement – et c’est un point politiquement important –, il entend, à l’issue des concessions autoroutières actuelles, affirmer le principe de l’affectation d’une partie des recettes des péages aux infrastructures de transport.

Les principales concessions d’autoroutes arriveront à échéance entre 2031 et 2036. Les investissements à venir dans le réseau autoroutier n’auront rien à voir avec ceux qui avaient été consentis dans le cadre des anciennes concessions. Dès lors, en maintenant les péages à leur niveau actuel, il serait possible de dégager, à l’horizon de 2036, un surplus estimé à 2,5 milliards d’euros. Nous sommes favorables à l’affectation de ce surplus au financement des infrastructures de transport existantes, lesquelles en ont grand besoin. Nous avons déjà formulé cette recommandation.

Cependant, les dispositions de l'article 1^{er} sont muettes sur le financement des besoins d'investissement d'ici à l'arrivée à échéance des concessions. Les 2,5 milliards d'euros attendus ne pourront pas être affectés avant 2036 et les premières recettes de cette « manne autoroutière » ne seraient constatées qu'à partir de 2032.

Or l'état de nos réseaux de transports est tel qu'attendre jusqu'à cette date pour amplifier nos efforts de régénération et de modernisation des infrastructures n'est pas une option. La dette grise cumulée des infrastructures ferroviaires, routières et fluviales atteint 63,5 milliards d'euros. Pour enrayer la dégradation continue de ces infrastructures, nous devrions investir chaque année 3 milliards d'euros supplémentaires. Pour les seules infrastructures ferroviaires, il est établi qu'il faudrait augmenter de 1,5 milliard d'euros par an les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau.

C'est pour cette raison que nous vous proposons un amendement visant à préciser que la première loi de programmation devra identifier les ressources nécessaires à couvrir ces besoins de court et moyen terme.

Si une programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transport se justifie tant ce type d'opérations s'inscrit dans le temps long, nous nous interrogeons sur la traduction effective des dispositions prévues. Le Gouvernement aurait pu présenter un projet de loi de programmation ; à la place, il a préparé un projet de loi-cadre qui prévoit que la programmation des investissements interviendra prochainement...

Il existe un fâcheux précédent. L'article 3 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoyait déjà l'actualisation de la programmation pluriannuelle des dépenses de l'État dans les infrastructures tous les cinq ans. Cette disposition législative est restée lettre morte.

Un de nos amendements vise par ailleurs à réaffirmer de façon très claire que, pour ne pas reproduire les funestes erreurs du passé, ces lois de programmation donnent la priorité aux investissements dans les réseaux existants.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – J'en viens à l'article 3 du projet de loi.

D'abord, il permet aux agents assermentés des sociétés d'autoroutes, qui sont compétents pour constater les infractions liées à l'absence de paiement d'un péage, de solliciter l'administration fiscale pour obtenir l'adresse de la personne.

Aujourd'hui, ils ne peuvent avoir accès qu'aux seules informations du système d'information des véhicules – le fichier des cartes grises –, lesquelles ne sont pas fiables. De très nombreux avis de paiement reviennent avec la mention « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée). Cette situation peut être très pénalisante pour des automobilistes qui se retrouvent alors redevables

d'une amende majorée de 375 euros, alors qu'ils auraient pu s'acquitter d'un avis de paiement de 80 euros.

La disposition prévue à l'article 3 s'applique aux particuliers, mais elle n'est pas adaptée aux entreprises alors qu'elles sont tout autant concernées. Nous vous proposerons donc un amendement pour étendre cette mesure aux personnes morales.

Ensuite, l'article prévoit de combler une lacune dans le dispositif d'écotaxes poids lourds. À ce jour, aucune sanction n'est prévue pour dissuader les fraudes délibérées aux exonérations. La Collectivité européenne d'Alsace et la région Grand Est, qui seront les deux premières collectivités à mettre en œuvre ce dispositif, nous ont confirmé l'intérêt d'une telle disposition.

L'article 4 prévoit de décaler de deux ans l'atteinte par SNCF Réseau d'un ratio prudentiel dit « règle d'or », c'est-à-dire le rapport entre la dette financière et la marge opérationnelle. Il s'agit de prendre acte avec pragmatisme d'une situation de fait : SNCF Réseau n'est pas en mesure d'atteindre cette cible en 2027. Si on l'obligeait à le faire, elle serait contrainte de sacrifier ses investissements, ce qui n'est pas souhaitable.

Nous en arrivons désormais à l'article 10 qui concerne un sujet sensible, en particulier pour le Sénat : celui des dessertes TGV dites d'aménagement du territoire. Il s'agit de différents types de dessertes - bouts de lignes, liaisons entre capitales régionales, liaisons entre Paris et des villes moyennes ou encore arrêts intermédiaires sur des lignes à grande vitesse (LGV) - qu'opère la SNCF, mais sur lesquelles elle perd de l'argent, de l'ordre de 150 millions à 200 millions d'euros par an. Ces pertes sont financées par une péréquation interne abondée par les lignes rentables. Cette réalité a été confirmée par l'Autorité de régulation des transports (ART), même si ses chiffres diffèrent légèrement de ceux de la SNCF.

Ce système se heurte de plein fouet à l'ouverture à la concurrence. Au moins lors d'une première phase « d'écémage », les nouveaux entrants se positionnent sur les lignes les plus rentables, ce qui entraîne une baisse des marges de la SNCF sur ces lignes et une fragilisation du financement des dessertes non rentables. Plus généralement, ce système de péréquation interne à la charge d'un seul opérateur n'est pas compatible avec la logique d'un marché ouvert. Le Sénat a souvent été force de propositions sur cette problématique.

Se pose la question de la pérennité de ces lignes qui ont un intérêt évident au titre de l'aménagement du territoire.

Aujourd'hui, SNCF Réseau met en œuvre une péréquation tarifaire entre lignes rentables et non rentables. Les péages sont plus élevés sur les lignes rentables et moindres sur les autres lignes. De nouvelles baisses ont été prévues pour le cycle tarifaire 2027-2029. Cependant, l'ART considère que les péages sur le TGV ont atteint un niveau tel - il est vrai qu'ils sont deux à trois

fois plus élevés que dans les autres pays –, qu'il ne serait plus possible de les augmenter sur les lignes rentables.

Dans ces conditions, les baisses de péage consenties par SNCF Réseau à des fins d'aménagement du territoire ne peuvent être compensées par des hausses équivalentes. C'est un problème lorsque l'on connaît les besoins de financement du réseau.

Par ailleurs, le droit existant ne permet pas à SNCF Réseau de tenir compte de critères d'aménagement du territoire dans ses procédures d'allocation de sillons entre opérateurs. Une tentative lors du dernier cycle tarifaire a été rejetée par l'ART.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'article 10 : celui-ci prévoit que, dans le document déterminant chaque année les péages et les modalités d'allocation des sillons, SNCF Réseau pourra prévoir des dispositifs incitatifs visant à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire. Cette disposition lui donnera la base légale pour fixer des critères d'aménagement du territoire dans ses procédures d'allocation des sillons. C'est une bonne chose.

Toutefois, nous souhaitons aller plus loin dans le cadre de l'examen de ce texte en séance, et nous prendrons des initiatives personnelles en la matière. Nous proposerons de renforcer le caractère impératif de la mesure et de prévoir que SNCF Réseau puisse être plus prescriptif en imposant certaines dessertes d'aménagement du territoire aux opérateurs candidats à des accords-cadres.

Enfin, puisque les amendements que nous portons en tant que rapporteurs pour avis doivent être votés demain par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour figurer dans le texte de commission, si d'aventure certains d'entre eux n'étaient pas adoptés par celle-ci, nous vous demandons de bien vouloir nous donner mandat pour les redéposer lors de l'examen du texte en séance publique.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure pour avis. – Et nous serons donc favorables à l'adoption du projet de loi si nos amendements sont adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Les objectifs du texte ont été bien décrits par les deux rapporteurs pour avis, qui ont participé à la conférence Ambition France Transports. Je proposerai demain matin à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les amendements qu'ils ont présentés ; j'ai d'ailleurs deux amendements identiques aux leurs ; ils ont été travaillés ensemble, dans l'esprit d'une meilleure coordination entre nos deux commissions.

La loi de programmation qui est annoncée portera l'essentiel des mesures relatives aux infrastructures. Dans le projet de loi que nous examinons, j'ai écarté toute disposition financière : elles pourraient être

remises en cause par le projet de loi de finances qui sera examiné dans quelques mois – inutile d’emmener les acteurs du secteur sur des pistes qui pourraient ensuite être abandonnées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souhaiterais savoir pourquoi il ne serait pas envisageable de baisser le coût du péage. Même si j’entends que nous avons un retard considérable en matière de financement des infrastructures de transport, pourquoi faudrait-il faire contribuer les utilisateurs des autoroutes concédées au financement d’infrastructures qui ne sont pas forcément routières ?

M. Vincent Delahaye. – L’article 1^{er} du projet de loi-cadre prévoit une loi de programmation qui figure déjà dans la LOM. Est-ce vraiment indispensable de reprendre cette disposition ? Est-il normal que la LOM ne soit pas appliquée puisque, à ma connaissance, il n’y a plus aucune programmation depuis 2023 ? N’aurait-il pas été préférable qu’une loi de programmation soit présentée en même temps que la loi-cadre ?

La communication du Gouvernement a largement porté sur les 2,5 milliards d’euros qui pourront être récupérés en 2036 sur les autoroutes. Comment a-t-on estimé ce montant ? Vinci a atteint ses objectifs de rentabilité à la fin de 2023, et Eiffage à la fin de 2024. Ces sociétés ont déjà empoché 5 milliards d’euros de surrentabilité, une somme que l’on ne reverra pas ; il reste 33 milliards d’euros. Laisse-t-on aller les choses ou intervient-on ?

L’évolution annuelle des tarifs de péage, qui a été décidée dans les contrats, me semble trop importante : ce rythme pourrait être réduit. En revanche, baisser les tarifs contribuerait à favoriser l’usage du véhicule individuel, alors que les besoins d’investissement dans les infrastructures de transport sont très importants. Il n’est pas aberrant qu’une partie des tarifs aille vers ce financement. On pourrait récupérer de l’ordre de 2 à 3 milliards d’euros par an dès maintenant, ce qui représenterait 25 milliards d’euros à investir dans les infrastructures de transport en dix ans. Je regrette notre trop grande frilosité en la matière.

S’agissant de la SNCF, j’avais compris que la règle d’or à atteindre était la contrepartie de la reprise de 35 milliards d’euros de dette. On nous explique que la SNCF ne parvient pas à atteindre cet objectif, alors même qu’elle a décidé de ne pas appliquer la réforme des retraites de ses agents, et qu’il faut prévoir un report de deux ans alors même que l’État a déjà fait de grands efforts. Je rappelle que l’ex-patron de la SNCF est aujourd’hui ministre...

Pour résumer, cette loi-cadre n’apporte pas grand-chose sur le fond, et elle reporte des échéances qui avaient été fixées – alors qu’un contrat, ça s’applique !

M. Claude Raynal, président. – Nous allons consacrer plusieurs jours de séance à cette loi-cadre, alors qu’il s’agit d’un texte bien pauvre. La LOM n’est pas appliquée, et on ne voit pas ce qu’apporte cette loi-cadre. On a

l'impression d'assister à un exercice purement intellectuel et théorique : on ne veut pas avoir l'air de ne rien faire, mais ce que l'on va faire n'a pas grand sens. La période n'est pas favorable aux lois de programmation, sauf pour la défense.

On n'a pas assez anticipé les effets de bord de l'ouverture à la concurrence sur le système ferroviaire, qu'il s'agisse de son organisation, de son pilotage, de sa cohérence ou de son efficacité. On savait pourtant dès le départ que cette ouverture allait « écrémer » les lignes rentables au détriment des autres !

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure pour avis. – Monsieur le président, nous partageons votre sentiment sur la dimension intellectuelle de l'exercice.

Néanmoins, le texte prévoit que les surcroûts financiers issus de l'exploitation des autoroutes seront affectés aux infrastructures : la portée juridique de cette disposition n'est probablement pas très forte, mais, d'un point de vue politique, il faudra justifier de ne pas respecter ce principe. Ce n'est donc pas absolument rien... Ces 2,5 milliards d'euros ne sont pas à négliger quand on voit l'état de nos infrastructures.

Par ailleurs, nous avons évoqué quelques articles, mais le projet de loi en compte vingt-deux : ils ne renversent peut-être pas la table, mais, là aussi, ce n'est pas rien.

Enfin, l'ART a l'air très ouverte à l'idée de baisser les péages sur les sillons non rentables mais sans les augmenter à due concurrence sur les sillons les plus rentables. Nous espérons faire œuvre utile pour l'aménagement du territoire si nous arrivons à faire voter les amendements que nous allons déposer sur l'article 10.

Ce projet de loi-cadre n'est pas l'alpha et l'oméga pour les transports, mais, dans les circonstances actuelles, il comprend tout de même quelques mesures.

Monsieur le rapporteur général, dans les prochaines concessions, les investissements à réaliser seront très inférieurs à ce qui a été nécessaire jusqu'à présent. Baisser les tarifs des péages peut conduire à un report modal du train vers la voiture, alors que c'est l'inverse que nous souhaitons promouvoir. Ce qui est proposé est compatible avec la directive Eurovignette. La situation financière de notre pays ne nous laisse pas de grandes marges de manœuvre pour trouver des ressources pour financer les infrastructures.

In fine, que les usagers des autoroutes paient pour entretenir non seulement les autoroutes, mais aussi la route, le rail et le fluvial paraît être une bonne idée, aussi bien pour les finances publiques que pour le développement durable.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Monsieur le rapporteur général, de manière très pragmatique, compte tenu de l'état de nos infrastructures, je ne vois pas d'autre moyen d'obtenir un jour leur remise à niveau que d'utiliser cette manne autoroutière.

Monsieur Delahaye, le montant de 2,5 milliards d'euros qui pourra être dégagé chaque année a été établi par l'administration et validé par l'ART à partir de ce que rapportent les péages et du moindre niveau d'investissement nécessaire à l'avenir.

Il est juridiquement très compliqué de demander davantage avant la fin des concessions. La taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance récemment mise en place conduit déjà à prélever 450 millions d'euros par an sur les sociétés d'autoroutes. Par rétorsion, les sociétés d'autoroute ont cessé de payer une autre contribution...

Les prochaines concessions devront être fondamentalement différentes des actuelles : d'une durée plus courte, avec un périmètre plus réduit, des clauses de revoyure pour faire un point financier tous les cinq ans, et un niveau de rentabilité au-delà duquel ce qui rentre dans les caisses est reversé, par exemple, à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France).

On peut regretter le report de deux ans accordé à SNCF Réseau, mais, sans cela, les investissements devront être réduits. L'objectif avait été établi en 2018 ; entretemps sont survenus des événements qui peuvent justifier la difficulté qu'a eue la SNCF à le respecter : covid, poussée inflationniste à la suite de l'invasion de l'Ukraine... Quant à la question de la réforme des retraites des agents, elle touche très peu SNCF Réseau, et bien davantage SNCF Voyageurs.

C'est la moindre des choses que l'État ait repris la dette : SNCF Réseau a réalisé des investissements qui auraient dû être faits par l'État. Dans tous les pays du monde, c'est l'État qui finance la création des infrastructures ; les sociétés gestionnaires du réseau s'occupent de l'entretien du réseau.

Monsieur le président, nous ne sommes pas devenus des opposants à l'ouverture à la concurrence : nous avons simplement voulu mettre en exergue ses points faibles. Malgré tout, elle est globalement positive, comme on le constate avec les services conventionnés gérés par les régions. Le Sénat avait attiré l'attention de l'exécutif sur les points qui posent problème depuis des années, mais les gouvernements successifs ont parfois la faiblesse de ne pas nous écouter...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-187 vise à préciser de façon explicite que les lois de programmation inscrites à l'article 1^{er} devront en priorité prévoir que les investissements vont à la régénération et à la modernisation des réseaux de transport existants.

L'amendement COM-187 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – Aux termes de l'amendement COM-188, la première loi de programmation devra prévoir 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.

L'amendement COM-188 est adopté.

Article 3

M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-189 vise à étendre la possibilité pour les agents assermentés des exploitants d'autoroutes de solliciter les services fiscaux afin de fiabiliser les adresses des personnes morales, et non seulement des personnes physiques, en cas d'absence de paiement d'un péage autoroutier.

L'amendement COM-189 est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des infrastructures des transports et des mobilités

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- M. Nicolas BINA, conseiller.

Association des sociétés françaises d'autoroutes

- M. Nicolas NOTEBAERT, président de VINCI concessions et VINCI Autoroutes ;
- Mme Camille BONENFANT-JEANNENEY, présidente d'APRR ;
- M. Arnaud QUÉMARD, directeur général du groupe Sanef ;
- M. Christophe BOUTIN, délégué général de l'ASFA.

SNCF Réseau

- M. Alain QUINET, directeur général adjoint Régulation et Stratégie durable de SNCF Réseau.

Groupe SNCF

- Mme Emmanuelle CORTOT-BOUCHER, secrétaire générale ;
- M. Renan MÉGY, directeur stratégie et transformation ;
- M. Bruno SOUCHON, directeur des relations institutionnelles.

Autorité de régulation des transports

- M. Thierry GUIMBAUD, président ;
- M. Jordan CARTIER, secrétaire général.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Agence de financement des infrastructures de transport de France

Association des maires de France

Départements de France

Régions de France

Région Grand-Est

Collectivité européenne d'Alsace

Fédération nationale des associations d'usagers des transports

Groupement des autorités responsables de transport

Union des transports publics et ferroviaires

Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et Autoroutes Rhône-Alpes (AREA)

Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF)

Vinci Autoroutes

Voies navigables de France

Charge France

Organisation des transporteurs routiers européens

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-394.html>