

N° 523

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi-cadre relatif au **développement des transports** (procédure accélérée),*

Par M. Didier MANDELLI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, *premier vice-président* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, *secrétaires* ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Jean-Marc Delia, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Mme Annick Girardin, MM. Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Mme Marie-Pierre Mouton, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 394, 511 et 524 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	7
I. FINANCER LE REPORT MODAL ET LA DÉCARBONATION DES MOBILITÉS	7
A. LA PRIORITÉ DES PRIORITÉS : RÉGÉNÉRER ET MODERNISER LES INFRASTRUCTURES	7
B. UNE OCCASION EN OR : LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES.....	8
C. TIRER PARTI DE TOUS LES LEVIERS DE FINANCEMENT POSSIBLES	9
II. SIMPLIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS DE TRANSPORT AFIN DE GARANTIR LE DROIT À LA MOBILITÉ	9
A. SIMPLIFIER ET SÉCURISER LA CONDUITE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE ..	9
B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES TERRITOIRES	10
C. ACCÉLÉRER LE LANCEMENT DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS ET LES PROJETS DE TRANSPORTS EN COMMUN.....	10
D. FACILITER L'ACHAT DES TITRES DE TRANSPORT	10
E. FACILITER LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES CYCLABLES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
III. MASSIFIER ET DÉCARBONER LES FLUX ROUTIERS	12
A. ENCOURAGER LE REPORT MODAL DE LA VOITURE VERS LES TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS	12
B. DÉCARBONER LA ROUTE ET FAVORISER LE REPORT MODAL	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> Principe programmatique d'élaboration de lois de programmations dans le domaine des transports	15
• TITRE I ^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS	23
• <i>Article 2</i> Amélioration du service rendu aux usagers du réseau routier	23
• <i>Article 3</i> Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier	29
• TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE	35
• <i>Article 4</i> Décalage de deux ans de l'obligation de SNCF Réseau de respecter un ratio de 6 entre sa marge d'exploitation et sa dette nette et ouverture de la possibilité de modifier ce ratio	35
• <i>Article 5</i> Montages financiers nécessaires aux investissements dans le réseau ferré national	48

• Article 6 Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF	57
• Article 6 bis (nouveau) Précisions concernant le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions	61
• Article 7 Recours aux actes en la forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions	63
• Article 8 Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)	66
• Article 9 Communication d'informations voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires	69
• Article 9 bis (nouveau) Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux	75
• Article 9 ter (nouveau) Harmonisation de la définition de certaines catégories tarifaires entre les autorités organisatrices de la mobilité	77
• Article 9 quater (nouveau) Définition de standards numériques interopérables de données issues des services numériques de vente des autorités organisatrices de la mobilité	78
• Article 10 Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire par le document de référence du réseau	80
• TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN	93
• CHAPITRE I^{ER} Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la Société des grands projets	93
• Article 11 Évolution des missions de la Société des Grands Projets	93
• CHAPITRE II Financement des autorités organisatrices de la mobilité	102
• Article 12 Indexation sur l'inflation des tarifs de transport public sauf décision contraire de l'Autorité organisatrice de la mobilité	102
• CHAPITRE III Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs	105
• Article 13 Adaptation du comité des partenaires	105
• Article 14 Conventonnement entre collectivités territoriales et États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes ..	110
• Article 15 Renforcement de la gouvernance des gares routières et autres aménagements de transport de voyageurs	115
• CHAPITRE IV Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs	131
• Article 16 Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants	131
• TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET	138
• Article 17 Harmonisation des frais de manutention fluviale dans les ports maritimes	138
• Article 18 Trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre	145
• TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES	154
• Article 19 Reconnaissance anticipée de la raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet et amélioration des procédures de consultation du public	154
• Article 20 Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi	164
• Article 21 Permettre aux collectivités territoriales de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux	166
• Article 22 Ratification de diverses ordonnances dans le domaine des transports ..	173

TRAVAUX EN COMMISSION	177
• Audition de M. Emmanuel Barbe, auteur du rapport d'inspection Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique (Mercredi 18 février 2026)	177
• Enjeux de sécurité routière liés au partage de la voirie - Audition de Mme Céline Scornavacca, co-présidente de la Fédération des usagers de la bicyclette, MM. Christian Machu, secrétaire général de 60 millions de piétons, Éric Thiollier, animateur du réseau de la Fédération française des motards en colère, et Philippe Nozière, président de 40 millions d'automobilistes (Mercredi 18 février 2026)	189
• Désignation du rapporteur (Mercredi 25 février 2026)	209
• Audition de M. Jean-François Monteils, candidat proposé pour exercer les fonctions de président du directoire de l'établissement public Société des Grands Projets (Mercredi 25 février 2026)	210
• Audition de M. Philippe Tabarot, ministre des transports (Mercredi 25 février 2026)	226
• Audition de M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan - Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir (Mardi 24 mars 2026) ..	247
• Examen du rapport et du texte de la commission (Mercredi 8 avril 2026)	271
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	319
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	323
 LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	327
 LA LOI EN CONSTRUCTION	329

L'ESSENTIEL

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

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

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

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

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

I. FINANCER LE REPORT MODAL ET LA DÉCARBONATION DES MOBILITÉS

A. LA PRIORITÉ DES PRIORITÉS : RÉGÉNÉRER ET MODERNISER LES INFRASTRUCTURES

3 Milliards €

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

Source : Ambition France Transports

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

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

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

B. UNE OCCASION EN OR : LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

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

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

C. TIRER PARTI DE TOUS LES LEVIERS DE FINANCEMENT POSSIBLES

L'article 5 du projet de loi propose aussi de simplifier le recours aux financements privés en faveur de la modernisation du réseau ferroviaire. Son article 12 prévoit, sauf décision contraire de la collectivité territoriale concernée, l'indexation sur l'inflation des tarifs de transport en commun, afin de maintenir à son niveau actuel la participation des usagers au coût de ces services, qui est actuellement de 28,7 %, bien en-dessous de la moyenne européenne. Le texte renforce enfin, à l'article 13, l'information du comité des partenaires, composé notamment des entreprises et des usagers d'un réseau de transport en commun, sur les moyens et les ressources mobilisés pour financer les transports publics. Cette utile disposition permettra d'enrichir les débats publics locaux sur cet enjeu.

II. SIMPLIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS DE TRANSPORT AFIN DE GARANTIR LE DROIT À LA MOBILITÉ

A. SIMPLIFIER ET SÉCURISER LA CONDUITE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

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

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

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

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

B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES TERRITOIRES

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

C. ACCÉLÉRER LE LANCEMENT DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS ET LES PROJETS DE TRANSPORTS EN COMMUN

À la suite de la loi sur les **services express régionaux métropolitains (Serm)** du 27 décembre 2023, 26 territoires ont lancé un projet de Serm. Cette loi avait procédé à la **transformation** de la **Société du Grand Paris** en **Société des Grands Projets (SGP)** afin que tous les territoires bénéficient, à leur demande, de son savoir-faire acquis dans le cadre de Grand Paris Express. L'article 11 du texte **assouplit et sécurise juridiquement** les conditions de sa capacité d'intervention dans les projets de Serm, notamment en matière de **coordination** et de **financement**. Afin d'accélérer la concrétisation de ces projets qui **favoriseront l'accès aux transports collectifs** dans les **territoires éloignés du centre des métropoles**, il simplifie également les modalités de gouvernance locale des projets de Serm.

D. FACILITER L'ACHAT DES TITRES DE TRANSPORT

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

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

¹ Dont les travaux sont en cours.

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

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

E. FACILITER LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES CYCLABLES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

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

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

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

III. MASSIFIER ET DÉCARBONER LES FLUX ROUTIERS

A. ENCOURAGER LE REPORT MODAL DE LA VOITURE VERS LES TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS

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

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

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

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

B. DÉCARBONER LA ROUTE ET FAVORISER LE REPORT MODAL

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Principe programmatique d'élaboration de lois de programmations dans le domaine des transports

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

La commission a adopté l'article 1^{er} modifié par un amendement tendant à réaffirmer la priorité accordée aux investissements en faveur de la régénération et de la modernisation des réseaux.

I. Le constat partagé d'un besoin de financement accru et d'une meilleure visibilité pour les transports

A. La trajectoire de financement des transports dressée par la loi d'orientation des mobilités n'est plus d'actualité

Bien qu'elle ne constituait pas une **loi de programmation** au sens de l'article 34 de la Constitution¹ mais une loi ordinaire, la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 (article 1^{er}) a fixé une **programmation des investissements de l'État** dans les systèmes de transports pour la **période 2019-2027**, comprenant cinq programmes d'investissement prioritaires.

Cette programmation a été précisée dans le rapport annexé à cette loi, prévoyant des **objectifs de dépenses annuels** sur la **période 2019-2023** et une **enveloppe globale de 14,3 Mds €** pour la **période 2023-2027**. Ce rapport précise que cette trajectoire de financement « *suppose la sécurisation des ressources affectées à l'AFITE, dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles* ».

Cette trajectoire devait faire l'objet d'une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023, puis tous les cinq ans (article 3 de la LOM). En l'absence d'actualisation intervenue à ce jour, la trajectoire financière définie par la LOM est désormais **totalelement dépassée**.

La LOM a également consacré, en son article 3, l'existence pérenne du **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** institué en 2017. Cette instance a pour mission d'**éclairer le Gouvernement sur les politiques d'investissement dans les transports** et d'**établir des propositions sur les orientations et priorités** des investissements publics et sur leur financement.

¹ Article 34 C : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. »

Il a également vocation à rendre un avis sur la stratégie pour le développement du fret ferroviaire, prévue à l'article 178 de la LOM.

Le dernier rapport du COI, remis en 2023, a proposé **trois scénarios d'investissement**. La Première ministre avait décidé en février 2023 de retenir le **scénario de « planification écologique »**, scénario médian proposé par le COI. Ces orientations ont cependant été rapidement battues en brèche à la faveur des arbitrages budgétaires retenus dès 2024.

Au sein de cette gouvernance, l'**Afit France** (créée en 2004) est chargée de mettre en œuvre la **trajectoire financière** définie en matière d'infrastructures de transports, à travers une **vision pluriannuelle**. L'Afit France bénéficie de l'**affectation de ressources fiscales** issues, pour l'essentiel, des mobilités « carbonées » (routières et aériennes). L'Afit concourt également au financement des projets régionaux (via les CPER) et des programmes d'investissement des grands opérateurs de transport (SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et VNF) à travers des instruments contractuels.

B. A l'origine de la conférence « Ambition France Transport », la question du financement des services express régionaux métropolitains (Serm)

Lors de l'examen de la loi relative aux services express régionaux métropolitains (Serm) du 27 décembre 2023, la commission de l'aménagement du territoire, suivant son rapporteur, Philippe Tabarot, a inscrit dans le texte le **principe de l'organisation d'une conférence de financement des Serm** afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement, d'une part, et de fonctionnement, d'autre part, de ces services.

La commission avait alors considéré que les annonces gouvernementales relatives au financement des Serm étaient encore **limitées et difficilement lisibles**, les financements envisagés ne concernant que la phase d'amorçage des projets. Or, un rapport de la commission des finances consacré aux *Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)*¹, avait estimé le coût des investissements nécessaires à la construction des Serm entre 15 et 20 milliards d'euros pour des projets qui doivent se déployer d'ici 2042. Cette estimation a d'ailleurs depuis été revue à la hausse compte tenu du nombre élevé de projets lancés.

Comme l'avait souligné la commission, des projets aussi complexes que les Serm supposent de **donner aux acteurs concernés une visibilité suffisante sur les moyens qui leur seront consacrés**. Entendu par la commission dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen de la proposition de loi relative aux Serm, le président-directeur général de SNCF Réseau, Mathieu Chabanel, avait alors souligné que dans le cadre des projets de Serm, « *la visibilité nous permettra d'amorcer une montée en puissance*

¹ Rapport d'information n° 830 (2022-2023) de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, déposé le 4 juillet 2023.

des équipements, des recrutements et de passer des marchés »¹. Il avait rappelé que « notre filière industrielle ne peut fonctionner qu'avec cette visibilité ».

Plus largement, l'enjeu des Serm amenait à s'interroger sur les ressources des autorités organisatrices de mobilité, qui ne peuvent répondre, avec leurs ressources actuelles, à l'augmentation à venir des **dépenses de fonctionnement** liées aux Serm. La commission avait alors considéré que sans visibilité sur les recettes nouvelles qui pourront leur permettre de les financer, elles ne pourront pas raisonnablement lancer des projets de Serm ambitieux, quand bien même le financement des investissements serait garanti.

C. Une conférence élargie au financement de l'ensemble des mobilités qui a dressé un constat clair : une priorité à la régénération et à la modernisation des infrastructures

Le Gouvernement a choisi d'élargir les enjeux de cette conférence, appelée « Ambition France Transports » au **financement de l'ensemble des mobilités**.

Celle-ci a été organisée en quatre ateliers :

- Modèle économique des AOM et des SERM ;
- Avenir des infrastructures routières ;
- Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs ;
- Report modal et transports de marchandises.

La conférence a souligné que « le besoin de financement des modes de transports collectifs décarbonés (ferroviaire, transports en commun locaux, fluvial) va et devra s'accroître dans les prochaines années afin d'améliorer la performance et la résilience des grandes infrastructures nationales, dont l'état s'est dégradé de manière continue ces dernières décennies, d'accélérer la transition écologique du secteur et d'améliorer la mobilité de nos concitoyens, notamment entre les villes et leurs périphéries et en milieu rural ».

Ce contexte marqué par des **besoins de financement en hausse** bute sur **l'état dégradé des finances publiques**, qui peut mener à retarder des investissements d'avenir indispensables pour assurer le **report modal** et la **décarbonation des mobilités**. Cependant, pour la conférence, « l'échéance majeure que constitue la fin des concessions historiques des autoroutes entre la fin de l'année 2031 et la fin de l'année 2036 constitue une **occasion historique de repenser l'organisation et le financement de la route** et de dessiner à moyen terme un modèle de financement dans lequel les excédents de recettes des péages alimenteraient le financement de toutes les mobilités ».

Devant ces constats, la conférence a dressé un **état des lieux détaillé des besoins d'investissement** dans les infrastructures et services de transport. Sur la période 2026-2031, elle identifie un besoin supplémentaire d'investissement à hauteur de **2 Mds € par an** pour assurer la **régénération et**

¹ *Compte rendu de la réunion de commission de la CATDD du mercredi 11 octobre 2023.*

la modernisation des infrastructures ferroviaires et fluviales et de 1 Md € par an pour le réseau routier national non concédé (RRNNC), afin de résorber une **dette grise** accumulée après des décennies de sous-investissement. En outre, des investissements massifs seront nécessaires pour financer le « choc d'offre » de transports collectifs reposant sur les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), notamment à travers le déploiement des Serm.

La conférence a également cherché à **hiérarchiser les investissements**. Le constat est à cet égard partagé : elle « *affirme l'ardente priorité donnée aux investissements dans la performance et la résilience des infrastructures existantes, et souligne l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie* ».

La conférence a en particulier été amenée à s'interroger sur **le modèle de financement de l'Afit France**.

Le **budget de l'Afit France** dépend de **ressources fiscales** qui lui sont affectées, annuellement, via la loi de finances initiale. Or, si certaines de ces ressources sont **stables**, d'autres s'avèrent fragiles, par nature (amendes radar) ou du fait des priorités budgétaires actuelles de l'État. En outre, compte tenu de la décarbonation du secteur, les ressources de l'agence issues de la TICPE sont appelées à se tarir alors qu'elles représentent, annuellement, entre le tiers et 40 % de ses recettes totales.

Dès lors, la conférence « AFT » a préconisé de renforcer le **modèle économique** de l'Afit, en lui affectant des **ressources stables et prévisibles**, issues notamment des futures concessions autoroutières¹ qui seront renouvelées successivement entre 2031 et 2036. Une telle affectation suppose de maintenir le niveau des péages. Or, compte tenu de la **structure actuelle des péages** (qui ne couvrent, pour l'essentiel, que les coûts liés à l'infrastructure, déjà amortis), ceux-ci vont mécaniquement baisser dans le cadre des futures concessions autoroutières, à moins que des composantes additionnelles de péage prévues par la **directive « Eurovignette »** ne soient transposées pour couvrir certaines externalités négatives liées à la route (redevance pour congestion et redevance pour coûts externes notamment). Le Gouvernement travaille actuellement à la transposition de certaines de ces composantes.

Le recours à des lois de programmation est courant pour de nombreux secteurs, mais tel n'a jamais été le cas dans le domaine des transports. Une loi de programmation se justifierait pourtant pleinement, à deux titres :

- le **champ d'investissements publics considérable** (les investissements dans les infrastructures de transport représentent un quart

¹ Un montant annuel supplémentaire de 2,5 Mds € issus des concessions autoroutières a ainsi été évoqué.

des investissements publics totaux, selon l'étude d'impact du projet de loi, soit 26 Mds € en 2023 sur 120,8 Mds €) ;

- la **réalisation d'infrastructures de transport** se traduit par des engagements successifs de « tranches » s'étalant sur de **longues périodes temporelles**, parfois sur plusieurs décennies.

Ces deux caractéristiques rendent nécessaire la définition d'une trajectoire pluriannuelle de financement, viable et pérenne, sur une durée dépassant les contraintes budgétaires annuelles.

D. La méthode annoncée par le Gouvernement : une « loi-cadre » suivie d'une « loi de programmation »

Lors de la remise du rapport de la conférence « Ambition France Transports » le 9 juillet 2025, le ministre chargé des transports, Philippe Tabarot, a annoncé que « *le Gouvernement portera un projet de loi cadre au Parlement* ».

Un premier texte principal, dont le dépôt était initialement prévu avant la fin de l'année 2025, devait définir « *un cadre pour les nouveaux équilibres du système de financement des infrastructures de transports* ». Selon le ministre, « *Ce texte portera les grandes orientations que vous avez défendues, fera l'objet d'une co-construction, en associant dès la phase de rédaction les parlementaires volontaires et au premier chef ceux qui ont participé à la conférence Ambition France Transports* ».

Ensuite, afin de tirer les conséquences d'une revue des grands projets confiée au COI, une loi de programmation « *permettra de fixer une trajectoire d'investissements précise ("à l'euro près") pour réussir la décarbonation des transports* ».

Le texte examiné constitue ainsi la première **de ces deux étapes législatives**.

II. Le dispositif envisagé : la définition de lois de programmation dans le domaine des transports

L'article 1^{er} comporte **plusieurs dispositions de portée programmatique**.

Il pose le principe d'une **loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transports ferroviaire, routier, fluvial et portuaire**, couvrant une période ne pouvant être inférieure à dix ans.

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

L'article 1^{er} prévoit qu'elles déterminent également les modalités de leur financement, notamment les ressources qui devraient y être associées, y

compris une partie des recettes spécifiques générées par les modes de transport. En particulier, l'article flèche l'affectation des **recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières** et au financement des infrastructures de transport par la **première loi de programmation** suivant l'entrée en vigueur de la loi-cadre.

Les lois de programmations en matière de transports définiront également les **critères d'équité territoriale** et de **répartition par mode de transport** mis en œuvre par l'Afit France, lorsqu'elle assure la répartition de ces ressources sur l'ensemble du territoire national.

Cet article s'inspire de l'une des recommandations du rapport de la Conférence « Ambition France transports », s'agissant de l'inscription du financement des transports dans un cadre pluriannuel stable.

III. Une disposition bienvenue, sous réserve de réaffirmer la priorité à la régénération et à la modernisation des infrastructures

La commission a pris connaissance des réserves du Conseil d'État sur le dispositif. Selon ce dernier, *« 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 »*.

En outre, le Conseil d'État rappelle 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 » et que, par ailleurs, seule la loi de finances peut, sous certaines conditions, affecter, au sein du budget général, certaines recettes à certaines dépenses. Or, pour le Conseil d'État, les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières constituent des ressources de l'État. Il *« estime, en conséquence, que 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 »*.

Pour la commission, **plusieurs éléments paraissent cependant plaider en faveur de la constitutionnalité du présent article**.

Comme l'a indiqué le Gouvernement au rapporteur dans le cadre de ses travaux préparatoires, l'article 1^{er} a une portée **programmatique**. Il annonce en effet l'objectif du Gouvernement en matière de financement des infrastructures de transport. C'est pour cette raison que *« le Gouvernement avait fait le choix de saisir le Conseil économique, social et environnemental du texte (comme le prévoit l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) et renvoyé à l'exposé des motifs l'expression de son intention concernant la forme de ces lois de programmation à venir : préalable de l'audit indépendant de l'état des infrastructures structurantes, avis du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) »*.

Cet article ne constitue donc pas un encadrement des futures lois de programmation des infrastructures de transport, mais donne des éléments de compréhension de ces futures lois de programmation, notamment en matière de durée et en matière d'équilibre des finances publiques. En mentionnant que ces lois déterminent des investissements et leurs modalités de financement, l'article 1^{er} se borne à énoncer la **volonté programmatique du législateur de ne pas dégrader l'équilibre des finances publiques**.

D'ailleurs, une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel¹ admet que des dispositions relevant d'une loi de programmation mentionnée au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution peuvent figurer dans des lois qui ne relèvent pas du champ des « lois de programmation », dès lors qu'elles fixent les objectifs devant être poursuivis par une politique publique, en énonçant des moyens devant être mis en œuvre par l'État pour atteindre ces objectifs et que, à ce titre, le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre.

La commission, faisant siennes les propositions de son rapporteur et des rapporteurs pour avis de la commission des finances (amendements identiques COM-211 et COM-187), a tenu à préciser que les investissements projetés déterminés par les lois de programmation portent en priorité sur la régénération et la modernisation des réseaux.

La réaffirmation de cette priorité programmatique tire les conséquences de la conférence Ambition France Transports. La conférence a en effet mis en avant le consensus autour de « *la priorité renforcée aux investissements dans la performance et la sécurité des infrastructures existantes c'est-à-dire la régénération et la modernisation des réseaux* ».

Comme l'indique en effet le rapport final de la conférence, « *Les infrastructures de transport, notamment les grands réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux de l'État, se sont dégradées de manière continue depuis plusieurs décennies, faute d'investissements à la hauteur pour les entretenir, comme l'ont documenté de nombreux audits indépendants. Ce manque d'investissement a accumulé une "dette grise" qui devra être rattrapée. La dégradation de ces réseaux entraîne une baisse de la qualité de service, des risques pour la sécurité des usagers et, dans les cas les plus extrêmes, la fermeture provisoire ou définitive d'axes de transports parfois majeurs pour les déplacements des citoyens et des acteurs économiques. La conférence a dégagé un consensus afin de prioriser au cours des prochaines années les investissements visant à régénérer et moderniser les infrastructures nationales existantes. Ces investissements permettent d'abord d'améliorer la performance des infrastructures, à travers une hausse de la qualité de service offerte aux usagers et de la sécurité. La régénération et la modernisation des infrastructures sont aussi indispensables pour atteindre nos objectifs climatiques, car elles permettent de développer les trafics pour les modes décarbonés que sont le ferroviaire et le fluvial et de favoriser le*

¹ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015

développement sur le réseau routier des usages collectifs (covoiturage, cars express), du vélo et de l'électromobilité ».

Pour la commission, cette affectation aux réseaux existants exige de **prendre en compte le changement climatique. Adapter les infrastructures à ses effets** participe pleinement de leur régénération et de leur modernisation, et permettra d'assurer leur performance à long terme. Elle a donc adopté un amendement (COM-160) afin de le préciser.

La commission a enfin adopté l'amendement COM-188 des rapporteurs pour avis de la commission des finances qui précise que cette **première loi de programmation prévoit également les ressources nécessaires au financement des investissements dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux jusqu'à l'affectation de nouvelles recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières**. En effet, cette affectation ne pouvant avoir lieu que partiellement à partir de 2031 et en totalité à partir de 2036, il est opportun d'étudier les leviers de financement pouvant être mobilisés jusqu'à cette date.

La commission a jugé nécessaire de se limiter à ces seules précisions compte tenu des enjeux stratégiques qui s'y attachent. Elle a considéré, en revanche, sans remettre en cause la légitimité des autres priorités qui mériteront de figurer dans la future loi de programmation, qu'il n'était pas souhaitable de modifier l'équilibre de l'économie de l'article 1^{er} pour en garantir la sécurité juridique.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

TITRE I^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS

Article 2

Amélioration du service rendu aux usagers du réseau routier

Cet article vise à prolonger jusqu'en 2030 le dispositif de prise en charge jusqu'à 75 % via le tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE) des coûts de raccordement des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) issu de la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 et de la loi « Climat et résilience » de 2021. Il restreint néanmoins ce dispositif au réseau routier structurant non concédé (soit le réseau routier national non concédé et le réseau transeuropéen de transport géré par les collectivités territoriales).

La commission a adopté un amendement visant à opérer une précision juridique sur les modalités d'entrée en vigueur du dispositif.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

I. Le droit actuel : le dispositif de prise en charge majorée des frais de raccordement des IRVE au réseau électrique via le TURPE est arrivé à échéance au 31 décembre 2025

A. Le cadre général : la loi prévoit la prise en charge d'une partie des frais de raccordement au réseau public d'électricité à travers le TURPE

Le raccordement au réseau électrique induit des frais pour le porteur de projet, dont une partie peut être prise en charge par le tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE), en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie.

Selon le I de l'article L. 342-11, les consommateurs d'électricité dont les installations sont raccordées aux réseaux publics d'électricité, les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité (pour le raccordement de leur réseau d'amont) et les producteurs d'électricité à partir d'énergies renouvelables dont les installations sont raccordées aux réseaux publics de distribution, peuvent bénéficier de cette prise en charge. Elle ne peut néanmoins excéder 40 % des coûts de raccordement, hors coûts de renforcement¹. Le niveau de prise en charge est arrêté par l'autorité

¹ Les coûts de renforcement sont induits par des opérations d'augmentation de la capacité du réseau (augmentation du diamètre du câble d'alimentation, modification du transformateur existant, création d'un nouveau transformateur, etc.).

administrative de l'État, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, et peut être différencié selon la puissance.

Le tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE)

Le TURPE est un tarif payé par tous les utilisateurs et consommateurs d'électricité, qu'il s'agisse d'entreprises, de collectivités publiques ou de particuliers. Il sert à financer le transport et la distribution d'électricité, mais aussi la gestion, l'entretien, la modernisation et le développement du réseau.

Il représente environ **30 % du montant de la facture d'électricité d'un particulier.**

La structure tarifaire du TURPE est fixée tous les 4 ans par la commission de régulation de l'énergie (CRE), en tenant compte des besoins d'investissement dans le réseau et des retours des acteurs qu'elle consulte.

Le mode de calcul du TURPE vise à assurer une tarification juste, transparente et non discriminatoire. Pour cela, la CRE s'appuie sur plusieurs grands principes, selon lesquels le TURPE :

- s'applique de façon identique partout en France métropolitaine, (principe de la « péréquation tarifaire ») ;
- est indépendant de la distance parcourue par l'électricité sur le réseau pour parvenir à l'utilisateur (principe du « timbre-poste ») ;
- tient compte de la puissance souscrite (c'est-à-dire la quantité maximale d'électricité qu'un utilisateur peut consommer à un moment donné) ;
- tient compte de l'énergie soutirée sur le réseau (c'est-à-dire la quantité d'énergie effectivement consommée) ;
- tient compte de la saison et des horaires d'utilisation de l'électricité (principe d'horosaisonnalité).

En pratique, le montant du TURPE est l'addition de trois composantes principales :

- le coût annuel de gestion (montant fixe qui couvre les charges des gestionnaires de réseaux) ;
- le coût de comptage (qui couvre les frais d'installations des compteurs, de relève et de transmission des données...) ;
- le coût de soutirage (qui dépend de la consommation réelle).

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

Source : site de Réseau de transport d'électricité (RTE).

En pratique, ce dispositif permet de faire porter à l'ensemble des consommateurs d'électricité une partie des frais de raccordement au réseau électrique.

B. Une prise en charge majorée s'agissant du raccordement des IRVE prévue par la LOM puis prolongée par la loi « Climat et résilience », de manière transitoire

En 2023, le transport a constitué le secteur le plus émetteur en gaz à effet de serre (GES) de la France (34 % des émissions françaises avec 126,8 millions de tonnes équivalent CO₂), le transport routier ayant représenté la quasi-totalité des émissions (94 %, en sachant que les transports internationaux ne sont pas comptabilisés dans les émissions françaises)¹.

Même dans l'hypothèse d'un doublement des parts modales respectives du transport ferroviaire et fluvial, le transport routier conservera une part prépondérante dans les déplacements de personnes et de marchandises. Dès lors, la France s'est fixée d'ambitieux objectifs en matière de décarbonation du transport routier, à travers le développement de la mobilité électrique. Ces objectifs sont transcrits dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), révisée tous les cinq ans, qui vise l'atteinte de la neutralité carbone pour la France en 2050.

Le déploiement sur le territoire d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) ouvertes au public constitue un facteur essentiel pour soutenir l'électrification du parc de véhicules routiers, lourds et légers. Pour rappel, le règlement européen dit « AFIR », adopté en 2023, impose aux États membres d'assurer une couverture minimale des points de recharge ouverts au public et réservés aux véhicules légers électriques et aux véhicules utilitaires lourds électriques. Pour ce faire, il fixe des objectifs contraignants pour le déploiement de ces infrastructures.

Dès 2019, la France a adopté à travers la LOM un dispositif destiné à soutenir le déploiement d'IRVE. L'article 64 de la LOM a en effet prévu une majoration, jusqu'à 75 %, de la prise en charge via le TURPE des raccordements aux réseaux publics de distribution d'électricité des IRVE et des infrastructures de recharge des véhicules hybrides rechargeables ouvertes au public. Cette majoration de prise en charge a également été prévue pour les demandes de raccordement concernant des ateliers de charge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables affectés à des services de transport public routier de personnes. Ce dispositif était applicable jusqu'au 31 décembre 2021 sur l'ensemble du réseau routier (et jusqu'au 31 décembre 2022 s'agissant des ateliers de charge de véhicules affectés au transport public routier de personnes).

En 2021, l'article 118 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a prolongé l'application de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2025², en en restreignant néanmoins le champ d'application aux IRVE ouvertes au public et installées « sur les aires de service des routes express et des autoroutes ». Un

¹ Source : site internet notre-environnement.gouv.fr

² L'application de la majoration applicable aux ateliers de charge de véhicules affectés au transport public routier de personnes n'a néanmoins pas été prolongée.

arrêté ministériel¹ a ensuite précisé les conditions de cette prise en charge. Il prévoit notamment que :

- pour les raccordements d'une puissance inférieure à 250 kVA, si plusieurs demandes de raccordement sont effectuées successivement par un aménageur, dans un délai de moins d'un an entre la première demande et la suivante, et avec une distance inférieure à 100 mètres entre les raccordements, seule la première demande peut bénéficier du taux de prise en charge de 75 % ;

- pour les raccordements d'une puissance inférieure ou égale à 5 000 kVA et installés sur les aires de service des routes express et des autoroutes, si plusieurs demandes de raccordement sont effectuées simultanément pour le compte du même aménageur sur la même aire de service, seul le raccordement le moins onéreux peut bénéficier du taux de prise en charge de 75 %.

Le niveau de prise en charge devait être fixé en fonction des caractéristiques de l'infrastructure de recharge, notamment de son niveau de puissance, et du niveau de couverture par les infrastructures de recharge existantes.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, ce dispositif a contribué à accélérer le déploiement d'IRVE sur le réseau routier national : entre 2020 et 2023, 2 400 points de recharge pour véhicules électriques ont ainsi été installés. Toutes les aires de service des autoroutes ont été équipées et, fin 2025, **le réseau routier national comprenait 4 000 points de recharge.**

Selon la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), le réseau routier national non-concédé (RRNNC) comprend actuellement **544 points de recharge**, auxquels il convient d'ajouter les **7 500 points de recharge d'une puissance supérieure à 50 kW en dehors du réseau** mais accessibles à moins de trois kilomètres des échangeurs, soit un total d'environ 8 044 points de recharge globalement accessibles aux véhicules légers.

En outre, le **schéma directeur des infrastructures de recharge sur le réseau routier national** prévoit des objectifs de déploiements sur les aires du RRNNC, établis de la manière suivante :

¹ Arrêté du 12 mai 2020 relatif à la prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité du raccordement aux réseaux publics d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public et des ateliers de charge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables affectés à des services de transport public routier de personnes.

Horizon	Puissance (MW)		Points de recharge (unités)	
	Objectifs VL	Objectifs PL	Objectifs VL	Objectifs PL
2027	170	100	950	150
2030	280	260	1 750	500
2035	450	420	2 750	900

Source : DGITM

II. Le dispositif proposé : prolonger la majoration de la prise en charge des coûts de raccordement des IRVE, en ciblant le réseau routier structurant non concédé

Depuis le 1^{er} janvier 2026, la prise en charge par le TURPE des frais de raccordement des IRVE s'établit à nouveau à 40 % : les investissements nécessaires sont donc portés par les gestionnaires routiers (sociétés concessionnaires d'autoroutes ou directions interdépartementales des routes) ou par les opérateurs d'IRVE dans le cadre de contrats conclus avec les gestionnaires routiers.

Or, ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi, le modèle économique des opérateurs de recharge pour véhicules électriques légers et, à plus forte raison, lourds, demeure fragile. L'offre d'IRVE doit en outre encore être complétée s'agissant de ces deux catégories de véhicules, afin d'accompagner la dynamique de verdissement du parc automobile.

L'article 2 propose donc de rétablir une majoration à 75 % de la prise en charge des frais de raccordement via le TURPE jusqu'au 31 décembre 2030, pour les IRVE ouvertes au public et situées sur les « *installations annexes* » du réseau routier non concédé appartenant au réseau transeuropéen ou au réseau routier national. Selon l'étude d'impact, **670 sites** seraient concernés s'agissant du réseau routier national non concédé (RRNNC) et **une vingtaine de sites du réseau transeuropéen de transport géré par les collectivités territoriales**, à savoir : la collectivité européenne d'Alsace - A35 et A36 -, le département de l'Aveyron - une section de la RN88 -, le département de la Côte d'Or - une section de l'A38 - et le département de l'Isère - une fraction de la RN85.

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

Le dispositif ne s'appliquerait pas au réseau concédé, qui présente un degré d'équipement plus élevé en matière d'IRVE que le reste du réseau et pour lequel les financements sont apportés par les péages. Il ne s'applique pas non plus au réseau non structurant des collectivités territoriales, celui-ci n'étant pas soumis aux obligations de déploiement de bornes de recharge prévues par le règlement européen AFIR de 2023. En outre, ce réseau ayant

davantage vocation à permettre des déplacements quotidiens que de longue distance, l'enjeu du déploiement des IRVE y est moins structurant.

Selon la DGITM, **les coûts de raccordement à Enedis d'ici 2035 pour les aires du réseau routier national non concédé s'élèvent à 100 M €**. Le surcoût lié à la majoration à 75 % au lieu de 40 % de la prise en charge par le TURPE des frais de raccordement serait donc de **35 M €**, transférés vers les consommateurs sur une période de 8-10 ans.

S'agissant des impacts pour les particuliers, l'étude d'impact précise néanmoins que dans la mesure où la part du TURPE représente de l'ordre de 30 % du montant de la facture électrique des consommateurs, **l'effet sur leur facture électrique serait inférieur à 0,1 %**.

III. La position de la commission : un dispositif opportun pour soutenir l'électrification du parc de véhicules

La commission a accueilli très favorablement ce dispositif, qui permettra de ne pas interrompre les dynamiques à l'œuvre en matière de déploiement d'IRVE sur le réseau routier national et, corrélativement, de ne pas fragiliser le processus d'électrification du parc de véhicules. Ce dispositif de majoration de la prise en compte des frais de raccordement via le TURPE a fait ses preuves depuis 2019, et son prolongement est un gage de visibilité pour les gestionnaires d'IRVE et de voirie.

La commission a adopté un amendement COM-194 visant à préciser le champ d'application du dispositif, afin d'en renforcer la sécurité juridique : il serait ainsi applicable aux demandes de raccordement formulées entre la publication de la présente loi et le 31 décembre 2030.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier

Cet article vise à lutter contre certaines pratiques frauduleuses sur le réseau routier soumis à tarification, qu'il s'agisse du réseau routier national concédé ou des portions du réseau routier national non concédé qui seront soumises à des écocontributions applicables aux poids lourds à compter de 2027.

D'une part, il vise à permettre aux agents des SCA de verbaliser les infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules sur le réseau autoroutier et à faciliter le recouvrement des péages en permettant aux mêmes agents de demander à l'administration fiscale l'adresse du domicile des auteurs d'infractions. En l'état actuel des choses, les agents des SCA n'ont accès qu'aux informations fournies dans le service d'immatriculation des véhicules (SIV), qui ne sont pas toujours à jour. Il en résulte parfois des problèmes d'adressage des avis de paiement qu'ils émettent à des usagers n'ayant pas réglé le péage.

D'autre part, il vise à prévenir le risque de fraude aux exonérations dans le cadre des écocontributions qui seront mises en œuvre sur le réseau routier national non concédé confié à la collectivité européenne d'Alsace (CEA) et à la région Grand Est.

La commission a adopté deux amendements identiques, dont un du rapporteur, visant à élargir la possibilité de vérifier l'adresse du contrevenant auprès de l'administration fiscale lorsque ledit contrevenant est une personne morale.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

I. Lutte contre certaines pratiques illicites sur le réseau routier national soumis à tarification : un cadre législatif qui comporte certaines lacunes

A. Lutte contre le stationnement gênant et le non-paiement des péages sur le réseau autoroutier concédé : des prérogatives et moyens limités pour les agents des SCA

1) Prérogatives des agents des SCA en matière de verbalisation d'infractions au code de la route

En application de l'article L. 130-4 du code de la route, les agents des SCA ayant été assermentés dans les conditions prévues à l'article L. 130-7¹ ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du code de la route (ou par d'autres dispositions réglementaires) dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la

¹ Pour ce faire, ils doivent prêter serment devant le juge du tribunal judiciaire.

circulation routières. Un décret en Conseil d'État a néanmoins précisé la liste des contraventions que ces agents sont habilités à constater.

Selon l'article R. 130-8 du code de la route, ils peuvent constater les contraventions aux dispositions des articles R. 419-1 et R. 419-2, relatives au fait de refuser d'acquitter le montant du péage auquel est soumis un ouvrage routier ouvert à la circulation publique ou une autoroute. Cette infraction est punie de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe, soit une **amende forfaitaire de 90 €**.

Afin d'identifier les auteurs d'infraction, ces agents peuvent consulter les informations figurant dans le **SIV** (article L. 330-2), à condition de produire à l'appui de leur demande tous éléments utiles permettant de vérifier la réalité de la contravention pour non-paiement du péage.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les données du SIV sont parfois erronées, notamment s'agissant de l'adresse de l'auteur de l'infraction. En cas de non-paiement d'un péage, il arrive que l'avis de paiement établi par les agents de SCA soit envoyé à la mauvaise adresse. **10 % des avis de paiement émis par les SCA ne seraient pas délivrés du fait d'un problème d'adressage.**

Cet avis de paiement comprend l'**amende précitée** (indemnité forfaitaire de 90 €), à laquelle s'ajoute le **montant du péage non payé**. En cas de **non règlement de l'avis de paiement**, le dossier de l'utilisateur est directement transmis à l'officier du ministère public en vue de l'établissement d'une **amende forfaitaire majorée**, à hauteur de **375 €**. En pratique, de nombreux usagers se voient ainsi soumis à une amende de 375 € faute d'avoir reçu, et réglé, l'avis de paiement adressé par la SCA. Une partie de ces situations pourraient être évitées en permettant aux agents des SCA de vérifier l'adresse du contrevenant fournie dans le SVI, à partir des bases fiscales. Or, une telle disposition n'est aujourd'hui pas prévue dans la loi.

La question du périmètre des infractions que les agents des SCA sont habilités à constater soulève également des questionnements. En effet, à l'heure actuelle, ces agents ne peuvent pas verbaliser les infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules, comme les stationnements gênants. Or, ces infractions peuvent induire des problèmes de sécurité ou des difficultés d'accès aux bornes de recharge électrique des véhicules sur le réseau autoroutier concédé.

B. La nécessité de prévoir un cadre légal pour lutter contre la fraude aux exonérations en matière d'écocontribution poids lourds

Les régions et départements volontaires peuvent instituer sur les routes nationales mises à leur disposition¹ des tarifications de l'usage des routes par les poids lourds (dites « taxes sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public ») en application de l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023, prise en application de l'article 137 de la loi « Climat et résilience » et de l'article 128 de la loi de finances pour 2022.

Les régions volontaires peuvent mettre en place cette écocontribution visant les poids lourds sur les routes susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les autoroutes à péages ou depuis les voies soumises à une autre taxe et dont elles assurent la gestion. Cette possibilité est étendue aux départements pour les voies relevant de leur domaine public routier susceptibles de supporter un report de trafic depuis les voies soumises à une taxe régionale.

Ce dispositif est similaire à celui prévu pour la collectivité européenne d'Alsace (CEA). S'agissant de la CEA, l'ordonnance de 2023 a en effet repris les dispositions de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 et de la loi n° 2022-269 du 28 février 2022 qui l'a ratifiée, en les adaptant au cadre européen sur la tarification de l'usage des routes issu de la directive (UE) 2022/362, dite directive « Eurovignette ». L'ordonnance de 2021 avait été prise sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la CEA.

À l'heure actuelle, la CEA prévoit l'instauration d'une écocontribution « poids lourds » sur les autoroutes A35 et A36 pour leur partie non concédée, ainsi que sur la RD83 entre Colmar et Sélestat, la RD1363, la RD502 et la RD504. Sa mise en place est prévue pour le 1^{er} janvier 2027. S'agissant des autres territoires, seule la région Grand Est a prévu de mettre en place un dispositif similaire à compter de juillet 2027, sur plus de 500 km de sections du réseau routier national non concédé ayant été mises à sa disposition en application de la loi « 3DS ».

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une écocontribution, la collectivité a la responsabilité de fixer les grilles tarifaires et de définir, le cas échéant, les tarifs réduits et exonérations qu'elle souhaite appliquer, dans le respect du cadre législatif. Le code des impositions sur les biens et services (articles L. 421-207 à L. 421-217-2) dresse une liste d'exonérations possibles pour certaines catégories de véhicules :

¹ La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi « 3DS ») a ouvert la possibilité aux collectivités volontaires de se voir transférer dans le cas des départements et métropoles, ou mettre à disposition à titre expérimental dans le cas des régions, des sections du réseau routier national non concédé situé sur leur territoire.

- les poids lourds à émission nulle dont la masse en charge maximale est inférieure ou égale à 4,25 tonnes ;

- les poids lourds qualifiés de véhicules de collection ;

- les poids lourds sur lesquels sont affectés certains équipements (engins de levage et de manutention, pompes et stations de pompage, engins de forage mobiles, etc.).

En outre, la loi prévoit plusieurs catégories d'exonération obligatoires pour certains services publics : c'est le cas des poids lourds affectés aux besoins de la défense nationale, de la protection civile, des forces de police, de la gendarmerie, de la douane et des services de lutte contre les incendies et autres services d'urgence (article L. 421-210 du code des impositions sur les biens et services), des poids lourds affectés à l'entretien des routes (article L. 421-211) et des poids lourds utilisés dans le cadre des activités liées à la collecte en porte-à-porte et à l'élimination des déchets ménagers dans un rayon maximal de 100 kilomètres autour du lieu d'établissement de l'entreprise (article L. 421-212).

Ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi, il existe un risque que certains usagers déclarent de manière indue leur véhicule comme appartenant à une catégorie d'exonération. Or, la loi ne permet pas à ce jour de sanctionner ce type de comportement frauduleux.

L'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales prévoit une amende de 7 500 € (et 15 000 € en cas de récidive), pour seulement deux catégories d'infractions pénales visant à contourner le paiement de la taxe : la manipulation de l'équipement de télépéage afin d'éluder le paiement de la taxe et la falsification des documents de bord nécessaires pour déterminer la catégorie fiscale du poids lourd ou les classes de poids lourds à partir desquelles ces catégories sont définies.

Pour les véhicules ne disposant pas d'un badge de télépéage, les exonérations reposeront sur une procédure déclarative. Il importe donc de doter les autorités de contrôle d'un levier pour sanctionner des usagers ayant déclaré leur véhicule comme relevant d'une catégorie d'exonération de manière indue.

II. Un dispositif pour lutter plus efficacement contre la fraude sur le réseau autoroutier

L'article 3 vise à lutter contre certaines pratiques frauduleuses sur le réseau routier soumis à tarification, soit les autoroutes et les fractions du réseau routier national non concédé qui seront soumises à des écocontributions applicables aux poids lourds à compter de 207 (en Alsace et en région Grand Est).

D'une part, il permet aux **agents des SCA** :

- de verbaliser les infractions relatives à la **réglementation sur le stationnement des véhicules sur le réseau autoroutier**, pour mieux lutter contre le stationnement gênant. Il complète le III de l'article L. 330-2 du code de la route qui concerne la possibilité pour les agents des SCA d'accéder aux données du SIV afin d'obtenir certains renseignements sur l'auteur d'une infraction de non-paiement du péage. Ce III prévoit que la demande d'accès aux données du SIV doit s'accompagner d'éléments permettant de vérifier la réalité de la contravention. Il est complété afin de mentionner également les infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules. En parallèle, le Gouvernement modifiera, par voie réglementaire, l'article R. 130-8 du code de la route afin d'y prévoir la possibilité pour les agents des SCA de constater ce nouveau type d'infraction ;

- de **demander à l'administration fiscale** la communication de **l'adresse du domicile des auteurs des infractions** tendant au **non-paiement du péage autoroutier** à partir des renseignements (noms, prénoms, date et lieu de naissance) qui figurent dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV).

D'autre part, l'article 3 modifie l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales afin d'y ajouter une nouvelle infraction en matière de fraude à l'exonération dans le cadre de la mise en place d'écocontributions sur le réseau routier par la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) et la région Grand Est. L'article 3 prévoit que le fait de se prévaloir à tort de l'une des exonérations prévues dans le cadre de ce dispositif sera passible d'une **amende de 7 500 €, et 15 000 € en cas de récidive.**

L'article L. 3333-32 est applicable aux taxes sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier du département (et par voie de conséquence au dispositif mis en place par la CEA). L'article L. 4332-8 du CGCT dispose quant à lui que « *sont applicables à la gestion, au recouvrement, au contrôle et aux sanctions* » relatives à la taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier mises à disposition de la région « *les dispositions des sous-sections 1 à 3 de la section 5 du chapitre III du titre III du livre III de la troisième partie* », dont relève l'article L. 3333-32.

III. La position de la commission : un dispositif bienvenu pour réduire la fraude sur le réseau routier soumis à tarification, qui nécessite d'être consolidé en matière de recouvrement des péages

La commission a porté un regard favorable sur l'article 3. Elle a néanmoins, sur proposition de son rapporteur et des rapporteurs pour avis de la commission des finances, veillé à assurer la portée du dispositif s'agissant des modalités de recouvrement des péages.

L'article 3 vise, notamment, à permettre aux agents des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) assermentés, en cas de non-paiement d'un péage, de pouvoir vérifier auprès de l'administration fiscale l'adresse du contrevenant lorsqu'il s'agit d'une personne physique, à partir d'informations accessibles via le système d'immatriculation des véhicules (nom, prénoms, date et lieu de naissance). Il s'agit de limiter les cas de mauvais adressage des avis de paiement émis par les SCA, qui conduisent souvent à imposer des amendes forfaitaires de 375 € à des contrevenants. La commission a adopté un amendement COM-195 du rapporteur (ainsi qu'un amendement identique COM-189 des rapporteurs pour avis Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey) visant à permettre, de la même manière, la vérification de l'adresse du contrevenant lorsqu'il s'agit d'une personne morale. Il prévoit qu'à partir de la raison sociale de l'entreprise et de son numéro d'identification (SIREN/SIRET), l'administration puisse transmettre aux agents des SCA l'adresse du contrevenant.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4

Décalage de deux ans de l'obligation de SNCF Réseau de respecter un ratio de 6 entre sa marge d'exploitation et sa dette nette et ouverture de la possibilité de modifier ce ratio

Cet article vise à décaler de deux ans l'obligation de SNCF Réseau de respecter un ratio de 6 entre sa marge d'exploitation et sa dette nette, et ouvre la possibilité de modifier ce ratio.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

I. SNCF Réseau est soumis à une « règle d'or » afin d'assurer la soutenabilité de son endettement

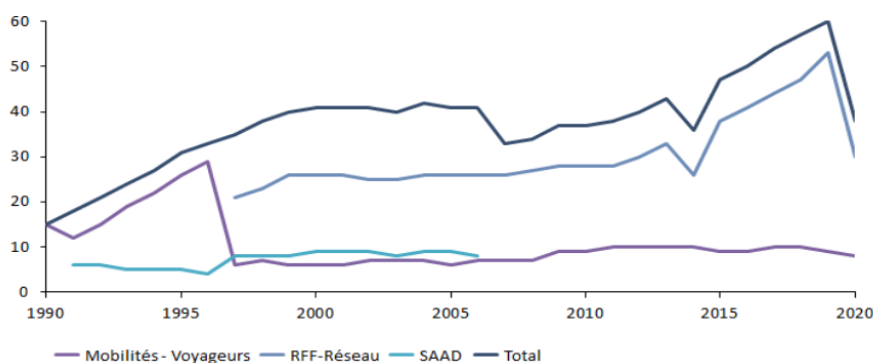
A. La mise en œuvre de la « règle d'or » par la loi « Nouveau Pacte ferroviaire »

La réforme du système ferroviaire définie dans le cadre de la loi pour un **Nouveau Pacte ferroviaire** du 27 juin 2018 s'est accompagnée de la décision de l'État de **reprendre 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau (sur un total de 48,2 milliards d'euros à fin 2018 en valeur de remboursement)**, dont 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022. La loi de finances initiale pour 2020 a ainsi prévu que l'État reprenne 25 milliards d'euros de dette. La reprise des 10 milliards d'euros restants a ensuite été prévue par la loi de finances initiale pour 2022.

Les années 2010 ont en effet été marquées par un emballement de la dette de SNCF Réseau jusqu'à un niveau insoutenable pour l'entreprise.

Évolution de la dette de la SNCF depuis 1990

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents financiers de la SNCF et les réponses aux questionnaires des rapporteurs spéciaux

Comme le résume le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) sur la tarification du réseau ferré national, « *RFF devenu SNCF Réseau a financé sur ses fonds propres des investissements de développement du réseau demandés par l'État et les collectivités territoriales non rentables pour l'établissement à long terme* ».

La **reprise de la dette** de SNCF Réseau ne pouvait cependant **pas suffire** à elle seule à **rétablir la situation financière du gestionnaire d'infrastructure**, car il existait alors un **décalage structurel entre ses recettes et ses dépenses**.

Lors de l'examen en séance publique au Sénat du projet de loi « Nouveau Pacte ferroviaire », le Gouvernement a donc proposé de **définir une « règle d'or »** à laquelle serait soumis SNCF Réseau. Le texte, codifié à l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit que, **à partir du 1er janvier 2027, le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau ne peut dépasser un plafond** fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau.

Le plafond de ce **ratio** a été fixé à **6¹** dans les statuts de la société SNCF Réseau.

Comme l'indique le rapport financier de SNCF Réseau pour 2025, ce ratio vise à mesurer la capacité de l'entreprise à rembourser sa dette sur la base de sa marge opérationnelle. Il équivaut au nombre d'années nécessaires pour que l'entreprise soit capable de rembourser ses dettes financières grâce à sa marge. Il est calculé sur la base d'éléments issus des comptes sociaux en normes françaises. Il s'agit du rapport entre :

- la dette nette (correspondant aux engagements financiers nets en normes françaises, retraitée des primes d'émission et sans impact IFRS) destinée à évaluer la position créditrice ou débitrice de l'entreprise vis-à-vis de ses créanciers hors cycle d'exploitation (hors dettes fournisseurs, fiscales ou sociales). Elle correspond donc à la situation de la société par rapport aux banques qui accordent aux entreprises des financements à court et à long termes. Elle constitue une balance entre, d'un côté, les dettes financières de l'entreprise et, de l'autre, sa trésorerie disponible et ses investissements financiers ;

- et la marge opérationnelle, qui permet d'évaluer la ressource qu'une entreprise tire de son cycle d'exploitation. Il correspond au solde entre les produits et les charges d'exploitation qui ont été consommées pour obtenir ces produits, mais ne tient pas compte des dotations aux amortissements et des provisions pour dépréciation d'actifs immobilisés.

¹ Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau.

L'article L. 2111-10-1 du code des transports précise que ce **plafond est fixé** dans les statuts de la société SNCF Réseau approuvés **avant le 31 décembre 2019**. Il ne peut dès lors plus être modifié.

Avant le 1^{er} janvier 2027 s'ouvre donc une période de transition pour le gestionnaire d'infrastructure. L'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit que, pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2026, les statuts de SNCF Réseau, approuvés avant le 31 décembre 2019, fixent les modalités de convergence afin que le ratio atteigne le plafond le 31 décembre 2026 au plus tard.

Afin de **garantir le respect de cette trajectoire vers le *ratio* fixé par la règle d'or**, les investissements effectués par SNCF Réseau doivent respecter les deux règles suivantes :

- le montant des investissements à la charge de SNCF Réseau ne peut conduire à ce que le *ratio* dépasse le plafond applicable ;

- pour tout projet d'investissement de renouvellement ou de développement du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital (CMPC)¹ de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement.

Tant que le **ratio** n'est **pas** passé **sous ce plafond**, pour tout projet d'investissement de renouvellement ou de modernisation du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement. En outre, **SNCF Réseau ne peut contribuer au financement d'investissements de développement du réseau ferré national**, à l'exception des investissements de modernisation.

Pour Élisabeth Borne², alors ministre chargée des transports, « *La nouveauté de cette règle d'or, c'est qu'il n'est plus possible de demander à SNCF Réseau d'augmenter sa régénération sans la financer. Nous mettons en place pour SNCF Réseau un modèle économique équilibré afin d'assurer son retour à l'équilibre, qui sera maintenu sur la durée* ».

¹ Selon l'ART, le CMPC est le taux de rentabilité moyen attendu par les actionnaires et les créanciers, en retour de leur apport de fonds. Il correspond à la moyenne pondérée du coût des fonds propres et du coût de la dette.

² Sénat, séance publique du 30 mai 2018

B. Les difficultés de mise en œuvre de la « règle d'or » depuis 2022

1) Une hausse des dépenses liées à des événements imprévus

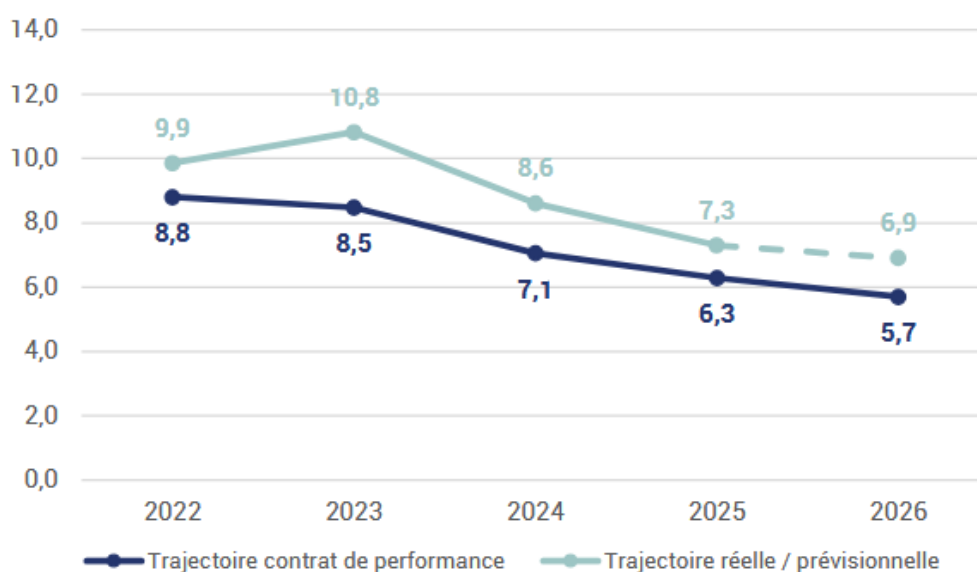
Le **contrat de performance** signé en 2022 entre l'État et SNCF Réseau prévoyait un **retour à un ratio inférieur au plafond fin 2026**. Dès son avis du 8 février 2022 susvisé sur le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, l'**Autorité de Régulation des Transports (ART)** avait relevé le **caractère très ambitieux des trajectoires du ratio « règle d'or »** et avait émis des réserves sur la capacité de SNCF Réseau à tenir l'engagement fixé par les textes.

Par la suite, comme le note l'Autorité, deux événements difficiles à anticiper ont rendu caduques les prévisions financières du contrat :

- **forte inflation ;**

- **croissance moindre qu'espérée du trafic due aux difficultés de l'entrée sur le marché des services librement organisés des nouveaux entrants et aux retards de livraison de matériel roulant pour le développement de l'offre de l'opérateur historique.**

Évolution du ratio « règle d'or » (dette/marge opérationnelle) de SNCF Réseau



Source : ART, d'après SNCF Réseau

Indicateurs de performance financière de SNCF Réseau

Indicateurs de performance financière	Atterrissage 2025	Écart au contrat 2025	Budget 2026	Écart au contrat 2026
Redevances	7 262 M€	+194 M€	7 592 M€	+244 M€
MOP	2 451 M€	-477 M€	2 613 M€	-603 M€
Ratio MOP/Redevances	33,8 %	-7,6 points	34,4 %	-9,4 points
Ratio dette nette/MOP	7,3	+1,0 point	6,9	+1,2 point
MOP – CAPEX nets	367 M€	-72 M€	339 M€	-254 M€
Flux de trésorerie libre	7 M€	-102 M€	25 M€	-135 M€
Couverture du coût complet	81 %	+1 point	82 %	+1 point

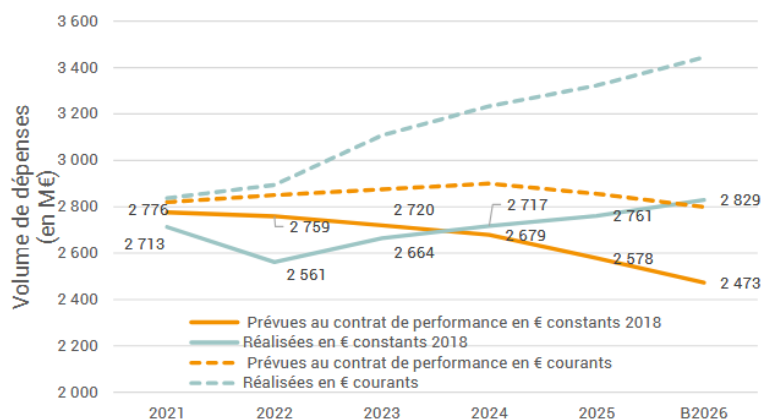
Source : ART, d'après SNCF Réseau

2) Des investissements de régénération et de modernisation en hausse à partir de 2023

Le gestionnaire d'infrastructure a en outre **rehaussé ses investissements pour régénérer et moderniser le réseau à partir de 2023**, à des niveaux supérieurs à ce qui était prévu par le contrat de performance. On observe ainsi un écart d'environ 400 M€₂₀₁₈ entre les investissements prévus par le contrat de performance et ceux effectivement réalisés.

Comme le souligne l'ART dans son avis sur le projet de budget 2026 de SNCF Réseau, **le niveau de marge opérationnelle est insuffisant pour financer ces investissements.**

Évolution des dépenses de régénération de SNCF Réseau en euros constants (2018) de 2021 à 2026



Source : ART, d'après SNCF Réseau

Au total, hors périmètre Gares & Connexions, les investissements ferroviaires et industriels représentent 6 Mds €.

Les **investissements de régénération en 2025** ont représenté **3 224 Mds €**.

Les investissements de régénération se répartissent de la façon suivante :

- 1724 M € de renouvellement des voies et voies de service ;
- 665 M € de signalisation et commandes centralisées du réseau (CCR) ;
- 352 M € de traction électrique (rénovation des caténaires, des sous-stations, et équipements d'alimentation des lignes électrifiées) ;
- 196 M € de production d'ouvrages d'Art (ponts, tunnels) et en terre (talus, remblais) ;
- 132 M € d'activité Télécom (systèmes radios, réseaux de données, supports de transmission - notamment le Plan de déploiement de la Fibre sur le réseau structurant, l'hébergement des installations techniques, et la téléphonie ferroviaire) ;
- 256 M € d'autres dépenses de renouvellement (opérations immobilisables de gros entretien, amélioration de la régularité ainsi et investissements commerciaux).

Les **investissements régionaux de développement** (1,004 Mds €) comprennent :

- 326 M € d'investissements sur les lignes de desserte fine du territoire (LDFT) ;
- 678 M € d'autres projets régionaux de développement. SNCF Réseau cite la commande centralisée des lignes de RER B et D et du T13 phase 2 (en Île-de-France), et dans les autres territoires, l'électrification de la ligne Gretz Troyes, l'amélioration de la ligne POLT, le Service Express Métropolitain Bordeaux Arcachon, les travaux d'accès au nouvel atelier de maintenance TER Saint Etienne Châteaucreux ainsi que l'électrification du terminus de Brignoud.

Ces exemples montrent qu'en dépit de leur nom, ces investissements ne sont, en grande partie, pas des investissements de développement, mais plutôt de **régénération** (notamment sur les LDFT) et de **modernisation** (notamment sur les RER B et D). Leur point commun est d'être essentiellement financés par les contrats de plan État-régions (CPER).

Les **grands projets de développement**, à hauteur de 1 093 Md € comprennent :

- 962 M € de dépenses des Grands Projets en travaux : projets EOLE (prolongement vers l'Ouest du RER E) ; Charles de Gaulle Express (liaison

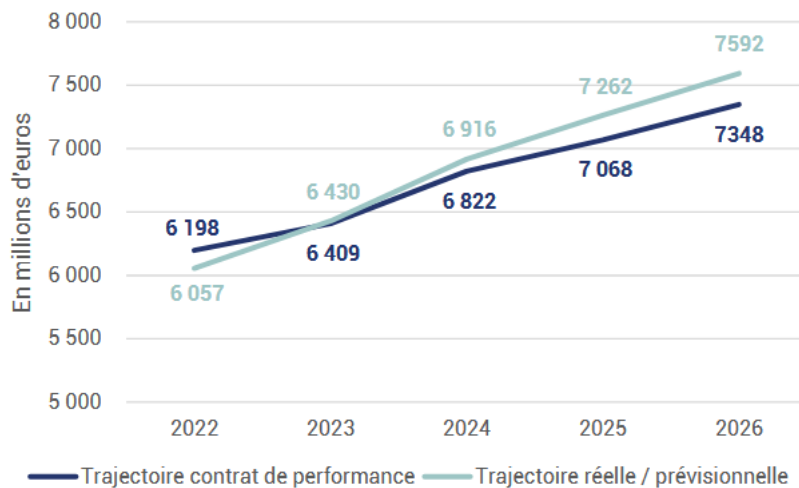
gare de l'Est - Aéroport Charles de Gaulle), Roissy Picardie (Liaison Picardie - Aéroport Charles de Gaulle) et les Aménagements ferroviaires du Sud-Ouest (Toulouse et Bordeaux) ;

- 125 M € de grands projets nationaux amont : les études pour la réalisation des futurs grands projets, notamment les lignes nouvelles du Sud-Ouest (LNSO) et Montpellier Perpignan (LNMP).

3) Une augmentation rapide des péages ferroviaires

Pour **compenser la hausse de ses coûts** et ces investissements non prévus initialement, SNCF Réseau a **augmenté le niveau des péages ferroviaires** de façon plus rapide que le prévoyait le contrat de performance.

Évolution des redevances d'infrastructure de SNCF Réseau



Source : ART, d'après SNCF Réseau

Selon le rapport financier annuel de SNCF Réseau pour 2025, le taux de **couverture du coût complet du réseau** par les recettes du gestionnaire d'infrastructure s'établit à **82 % en 2025**.

SNCF Réseau a reçu en 2025 **7,247 Mds €** de **recettes issues des redevances d'infrastructure** versées par les opérateurs ferroviaires, parmi lesquelles :

- 2, 598 Mds € de redevances d'accès ;
- 3 268 Mds € de redevances de marché ;
- 1 111 Md € de redevances de circulation ;
- 213 M € de redevances complémentaires électricité ;
- 57 M € d'autres recettes.

Le troisième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports prévoit que le montant total des redevances à la charge des services conventionnés n'excède pas la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable. Actuellement, le taux de couverture sur ces services conventionnés dépasse 90 %. Le gestionnaire d'infrastructure dispose donc d'une marge de manœuvre réduite pour les augmenter. Une éventuelle hausse pourrait de surcroît être difficile – voire impossible – à absorber pour les AOM régionales, qui pourraient ainsi être contraintes de réduire leur offre.

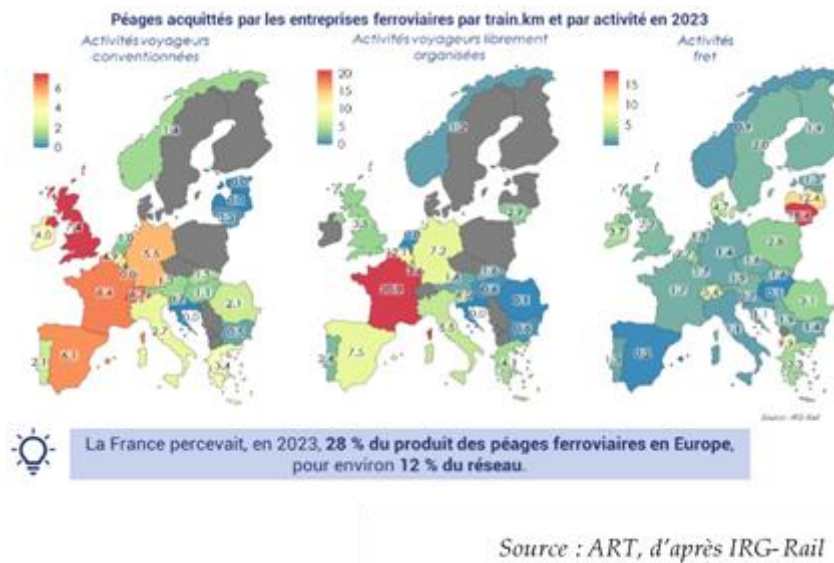
Concernant les services librement organisés (SLO), ces derniers contribuent à hauteur de 122 % du coût complet d'utilisation du réseau. L'ART considère donc que « pour l'avenir, dans un contexte de développement de la concurrence et alors que les redevances dont s'acquittent les SLO couvrent largement plus que le coût complet de gestion de l'infrastructure, l'Autorité estime qu'aucun péage unitaire ne devrait évoluer plus vite que l'inflation, sauf à ce que le gestionnaire d'infrastructure démontre que ces augmentations sont soutenables. »

Taux de couverture du coût complet par service après correction des erreurs matérielles et méthodologiques identifiées

Taux de couverture du coût complet par service	2027	2028	2029
AOM Auvergne Rhône-Alpes	91 %	92 %	93 %
AOM Bourgogne-Franche-Comté	91 %	92 %	93 %
AOM Bretagne	91 %	92 %	93 %
AOM Centre-Val de Loire	91 %	92 %	93 %
AOM Grand Est	91 %	92 %	93 %
AOM Hauts-de-France	91 %	92 %	93 %
AOM Normandie	91 %	92 %	93 %
AOM Nouvelle-Aquitaine	91 %	92 %	93 %
AOM Occitanie	91 %	92 %	93 %
AOM Pays de la Loire	91 %	92 %	93 %
AOM Provence-Alpes-Côte d'Azur	91 %	92 %	93 %
AOM Île-de-France (Transilien)	90 %	90 %	91 %
AOT État (TET)	91 %	92 %	93 %
Total services conventionnés	91 %	91 %	92 %
Services librement organisés de voyageurs	124 %	122 %	122 %
Fret	15 %	15 %	16 %
Total	83 %	83 %	83 %

Source : SNCF Réseau, en réponse à une mesure d'instruction

Ces redevances sont d'ailleurs bien **plus élevées qu'ailleurs en Europe**.



4) Une hausse significative du fonds de concours

Les versements opérés *via* le fonds de concours constitué par une partie des **bénéfices du groupe SNCF**, notamment SNCF Voyageurs, ont donc atteint des **niveaux largement supérieurs à ce qui était attendu**.

5) La situation actuelle

Ces versements permettent de tenir la trajectoire de désendettement de SNCF Réseau, mais ne permettent pas au *ratio* de la « règle d'or » de respecter la trajectoire prévue. En effet, selon le dernier rapport financier annuel de SNCF Réseau, la **marge opérationnelle 2025** (hors IFRS 16) s'élève à **2 411 M €**. Selon ce rapport, elle progresse par rapport à 2024 (2 060 M €) grâce à une **progression des redevances** (trafics et indexation) et à la **maîtrise des charges d'exploitation**, réalisée notamment à travers la performance opérationnelle.

Selon le dernier rapport financier annuel de SNCF Réseau, le ratio Dette nette/MOP s'établit à **7,4 en 2025**, en progrès par rapport à 2024 (8,6) grâce à l'amélioration de la rentabilité de SNCF Réseau en 2025.

Il est en **écart défavorable par rapport à la cible du contrat de performance (6,3)** à cause du retrait de -517 M € sur la marge opérationnelle (lié principalement au retrait des trafics) et bien que la dette nette soit inférieure à celle prévue à fin 2025 : 17,9 Mds € (dette CRC nette de l'impact des renégociations de taux des instruments de couverture) vs 18,4 Mds € prévus au contrat.

SNCF Réseau prévoit que ce ratio soit de **6,9 au 31 décembre 2028**, alors que le contrat de performance prévoit qu'il soit de 5,7 et que la « règle d'or » exige qu'il soit inférieur à 6.

Le ratio fixé par la règle d'or pourrait toutefois être **atteint en 2028**, comme l'a indiqué le groupe SNCF au rapporteur.

6) Les solutions mobilisables pour assurer le respect de la règle d'or dès 2026 pourraient avoir des conséquences néfastes pour le réseau ferroviaire

Deux solutions seraient envisageables pour garantir le respect de la règle d'or :

- **augmenter les recettes du gestionnaire d'infrastructure**, en pratique augmenter le niveau des **péages ferroviaires payés par les régions**. Toutefois, une hausse massive et brutale des péages aurait pour effet de déstabiliser les finances des AOM et pourrait **constituer un frein à leur politique d'accroissement de l'offre et aboutir *in fine* à fragiliser les recettes du gestionnaire d'infrastructure à plus long terme ;**

- **diminuer les investissements en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau**. Cependant, comme le met en avant l'ART, *« l'ajustement à la baisse des travaux de régénération qui devrait, en théorie, être mis en œuvre par SNCF Réseau pour conserver, à court terme, des trajectoires financières conformes au contrat, est structurellement de nature à entraîner le gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle du réseau ferroviaire français, où le sous-investissement conduit à une dégradation du réseau, entraînant à son tour une attrition du trafic et des ressources de SNCF Réseau »*.

Il est à cet égard significatif que SNCF Réseau ait indiqué, dans son dossier de saisine du 7 novembre 2025 de l'ART sur son budget annuel, que *« pour la première fois, [il] sera conduit à opérer des renoncements sur des lignes de régénération industrielle et des lissages sur le programme de digitalisation »*. Selon l'ART, ces renoncements, d'un montant d'environ 47 millions d'euros concernent (i) la régénération industrielle de la voie dite « haute contrainte » en Île-de-France, (ii) la réduction du programme relatif à la régénération des caténaires 1500 V ainsi que les phases « étude » des projets de modernisation de la signalisation de la ligne Orléans-Tours et de la ligne LGV Nord et (iii) des projets relatifs à la digitalisation. Comme le met en avant l'Autorité, *« Ces arbitrages, réalisés par SNCF Réseau pour tenir ses objectifs de désendettement et d'amélioration du ratio "règle d'or", confirment les risques, relevés par l'Autorité à plusieurs reprises, associés à une trajectoire de régénération et de modernisation du réseau insuffisante pour assurer la pérennité et l'amélioration de l'outil industriel de SNCF Réseau. »*

Face à ces risques, l'ART a considéré que *« le cadre législatif, réglementaire et contractuel entourant le suivi des trajectoires financières de SNCF Réseau, dans lequel s'insère le processus d'élaboration du budget [de SNCF Réseau pour 2026], doit être **refondé** »*¹. **L'Autorité a recommandé de décaler de deux ans l'objectif de respect du ratio.**

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

Elle a également considéré nécessaire de réviser les dispositions des statuts de SNCF Réseau prévoyant une diminution des investissements sur le réseau en cas de non-respect du *ratio*. Elle a recommandé enfin de revoir les trajectoires définies dans le contrat de performance. Ces recommandations relèvent du pouvoir réglementaire.

II. Le dispositif envisagé : Décaler de deux ans de l'obligation de SNCF Réseau de respecter un ratio de 6 entre sa marge d'exploitation et sa dette nette et ouvrir la possibilité de modifier ce ratio

A. Un décalage de deux ans de l'objectif du respect du *ratio* de dette

Le projet de loi initial propose de **décaler de deux ans, du 1^{er} janvier 2027 au 1^{er} janvier 2029 la date d'application de la règle d'or de respect du *ratio*.**

Il modifie donc l'article L. 2111-10-1 du code des transports. Le 1^o du I remplace les deux occurrences de la date du 1^{er} janvier 2027 par celle du 1^{er} janvier 2029. Il est ainsi explicitement prévu que le ratio ne peut dépasser un plafond à partir du 1^{er} janvier 2029. En conséquence, les règles relatives aux investissements de SNCF Réseau applicables à partir du 1^{er} janvier 2027 seraient également décalées de deux ans, au 1^{er} janvier 2029. En conséquence le 1^o du II de l'article remplace donc les deux occurrences de la date 31 décembre 2026 par celle du 21 décembre 2028 afin d'allonger la période de transition vers l'atteinte du ratio de dette de deux ans.

Le Conseil d'État, dans son avis sur le texte, souligne que « *ce report semble nécessaire eu égard à la situation financière de la société, tant actuelle que projetée sur les cinq prochaines années, dont l'amélioration ne pourrait en tout état de cause être suffisante pour respecter le plafond mentionné au point 18 le 1^{er} janvier 2027* ».

B. L'ouverture de la possibilité de modifier le niveau du *ratio* défini dans les statuts de SNCF Réseau

Le texte propose de **supprimer la référence au 31 décembre 2019**. Cette disposition permettra au Gouvernement de **modifier le plafond** par décret pris après avis du Conseil d'État. Les 2^o des I et II de l'article 4 suppriment donc les deux occurrences à l'article L. 2111-10-1 du code des transports de la précision selon laquelle les statuts de SNCF Réseau mentionnés dans l'article, qui fixent le plafond du ratio, sont approuvés avant le 31 décembre 2019. Comme l'indique l'étude d'impact du texte, « *La suppression de la mention de la date à laquelle ont été approuvés les statuts permet également d'apporter à l'avenir plus de souplesse à la règle d'or en permettant d'ajuster ce plafond, via la modification des statuts de SNCF Réseau, si cela s'avérait pertinent.* »

III. La position de la commission : un dispositif bienvenu et équilibré, qui propose un décalage raisonnable et proportionné des échéances de la règle d'or

Décaler de deux ans l'application du plafond du ratio de dette prévu par la règle d'or est **opportun**.

En effet, selon la DGITM, le maintien de l'application de cette obligation au 1^{er} janvier 2027 obligerait SNCF Réseau à « *réduire son endettement, d'environ 400 M€, et [à] renoncer à des investissements de régénération d'un montant similaire* ». Or, le renoncement à des opérations indispensables de régénération du réseau mènerait à une **dégradation de la qualité** de celui-ci, et donc à une **baisse des circulations**, et donc des **recettes** du gestionnaire d'infrastructure cumulée à une **hausse des coûts de sa maintenance**. Il pourrait en résulter à moyen terme une « *spirale de paupérisation industrielle* » du réseau ferroviaire, comme l'a souligné l'ART¹. Ainsi, comme le met en avant l'étude d'impact du texte, « *chercher à respecter l'objectif d'atteinte du ratio à 6 selon le cadre légal pourrait être dommageable pour SNCF Réseau et plus généralement pour le système ferroviaire. En effet, comme confirmé par le ministre de transports le 9 juillet 2025 pour stopper le vieillissement du réseau ferré national et répondre aux enjeux de développement des trafics, il est essentiel de pouvoir augmenter significativement les investissements de régénération et de modernisation du réseau sur la durée* ».

En outre, ce **décalage de deux ans est raisonnable et proportionné**. En effet, en dépit de **difficultés difficiles à anticiper** au moment de la définition de la règle d'or (crise sanitaire, guerre en Ukraine), SNCF Réseau a **largement assaini sa situation financière**. Selon la DGITM, « *même si l'objectif d'un ratio inférieur à 6 n'est pas obtenu en 2026, celui-ci a fortement diminué les précédentes années, hormis en 2023, du fait de la crise inflationniste. Alors qu'il était de 10,6 en 2021, il s'établit à 7,4 en 2025* ». L'atteinte prochaine de l'objectif fixé par la loi « Nouveau Pacte ferroviaire » est donc réaliste. Comme l'a mis en avant la DGITM, « *la trajectoire financière prévisionnelle actuelle doit permettre au ratio dette sur marge opérationnelle d'atteindre la cible fixée à 6 en 2028* ».

Le report de cette échéance amène nécessairement à s'interroger sur la **performance** et la **productivité** de SNCF Réseau. La commission se félicite à cet égard des efforts menés par SNCF Réseau en la matière. Comme le met en avant le groupe SNCF, « *depuis 2017, SNCF Réseau a mis en place un plan de performance qui lui a permis de dégager des économies supérieures à ce qui était prévu au contrat de performance. Ainsi à fin 2025, SNCF Réseau a dégagé des économies supérieures de 17 % à ce qui était prévu au contrat. Ces économies représentent un gain cumulé de 1,6 Md* ».

¹ ART, juillet 2023, Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042).

Cependant, comme l'a noté l'ART dans son avis sur le projet de budget 2026 de SNCF Réseau, « *les économies réalisées sur les charges externes sont contrebalancées par l'évolution des charges de personnel, qui augmentent de 100 millions d'euros par rapport à l'atterrissage 2025, après une quasi-stabilisation sur l'exercice 2025 par rapport à 2024, sous l'effet : d'une part, d'une augmentation des effectifs de SNCF Réseau de 1,2 % (+618 effectifs disponibles s'expliquant, selon SNCF Réseau, par une hausse de l'activité sur les projets et l'entretien) ; et - d'autre part, une hypothèse de revalorisations salariales de +0,9 point en moyenne par agent au-dessus de l'IPCH, qui n'apparaît pas compensée par des gains de productivité du travail à due proportion* ».

Le rapporteur appelle dans ces conditions SNCF Réseau à poursuivre et accentuer ses efforts de productivité, y compris sur ses charges de personnel.

Au surplus, la suppression de la référence à la date du 31 décembre 2019 dans le dispositif est pertinente. Le législateur avait fait le choix lors de la loi « Nouveau pacte ferroviaire » de laisser au pouvoir réglementaire la capacité de définir le ratio exact du plafond défini par la règle d'or. Il est donc cohérent de laisser cette souplesse au pouvoir réglementaire, qui pourrait en faire usage si le contexte rendait cette option opportune. La DGITM a cependant indiqué au rapporteur que cette possibilité n'est toutefois pas encore envisagée.

Enfin, comme elle l'a mis en avant, « *La gouvernance de l'entreprise est organisée de manière à ce que l'augmentation du ratio ne soit possible qu'en maintenant une dette soutenable. Ce point est en effet examiné au moins une fois par an lors du vote du budget par le conseil d'administration. Par ailleurs, l'Autorité de régulation des transports doit donner un avis sur le projet de budget avant son adoption par le conseil d'administration. Cela participe également à la surveillance de la soutenabilité de la dette.* »

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

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

Cet article vise à sécuriser juridiquement le recours à des montages financiers de financement par une filiale en quasi-fonds propres pour moderniser le réseau ferré national.

La commission a adopté l'article 5 modifié par deux amendements COM-224 et COM-212 du rapporteur tendant à préciser la durée maximale de l'apport en jouissance de biens du domaine public à la filiale de SNCF Réseau créée dans le cadre de ce montage et à prévoir que la ou les régions concernées sont informées de cet apport.

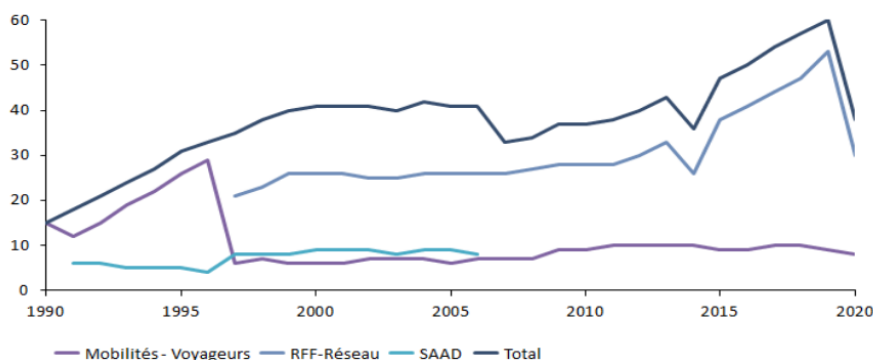
I. Les règles actuelles relatives aux investissements privés dans le réseau ferroviaire

A. Depuis le « nouveau pacte ferroviaire », la capacité de recours à l'endettement de SNCF pour financer ses investissements est strictement encadrée par une « règle d'or »

Du fait de ressources durablement décorrélées de l'ampleur des investissements de développement du réseau, les années 2010, concluant une trentaine d'années de sous-investissement dans la régénération du réseau et de dérive financière du groupe SNCF, ont été marquées par un emballement de la dette de SNCF Réseau jusqu'à un niveau insoutenable pour l'entreprise.

Évolution de la dette de la SNCF depuis 1990

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents financiers de la SNCF et les réponses aux questionnaires des rapporteurs spéciaux

Comme le résume le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) sur la tarification du réseau ferré national, « RFF devenu SNCF Réseau a financé sur ses fonds propres des investissements de développement du réseau demandés par l'État et les collectivités territoriales non rentables pour l'établissement à long terme ».

La **réforme du système ferroviaire** définie dans le cadre de la loi pour un **Nouveau Pacte ferroviaire** du **27 juin 2018** s'est accompagnée de la décision de l'État de **repandre 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau (sur un total de 48,2 milliards d'euros à fin 2018 en valeur de remboursement)**, dont 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022. La loi de finances initiale pour 2020 a ainsi prévu que l'État reprenne 25 milliards d'euros de dette. La reprise des 10 milliards d'euros restants a ensuite été prévue par la loi de finances initiale pour 2022.

La **reprise de la dette** de SNCF Réseau ne pouvait cependant **pas suffire** à elle seule à **rétablir la situation financière du gestionnaire d'infrastructure**, car il existait alors un **décalage structurel entre ses recettes et ses dépenses**.

Lors de l'examen en séance publique au Sénat du projet de loi « Nouveau Pacte ferroviaire », le Gouvernement a donc proposé de **définir une « règle d'or »** à laquelle serait soumis SNCF Réseau. Le texte, codifié à l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit que, **à partir du 1er janvier 2027, le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau ne peut dépasser un plafond** fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau, en l'occurrence **6**¹.

Le **plafond du ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau** fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau est de **6**. Cette règle d'or **limite les capacités d'endettement de SNCF Réseau**.

Afin de **garantir le respect de cette trajectoire vers le ratio** fixé par la **règle d'or**, les **investissements effectués par SNCF Réseau doivent respecter les deux règles suivantes** :

- le montant des investissements à la charge de SNCF Réseau ne peut conduire à ce que le *ratio* dépasse le plafond applicable ;

- pour tout projet d'investissement de renouvellement ou de développement du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital (CMPC)² de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement.

¹ Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau

² Selon l'ART, le CMPC est le taux de rentabilité moyen attendu par les actionnaires et les créanciers, en retour de leur apport de fonds. Il correspond à la moyenne pondérée du coût des fonds propres et du coût de la dette.

Tant que le **ratio** n'est **pas** passé **sous ce plafond**, pour tout projet d'investissement de renouvellement ou de modernisation du réseau ferré national réalisé sur demande de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, SNCF Réseau détermine sa part contributive dans le financement de ce projet de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement. En outre, **SNCF Réseau ne peut contribuer au financement d'investissements de développement du réseau ferré national**, à l'exception des investissements de modernisation.

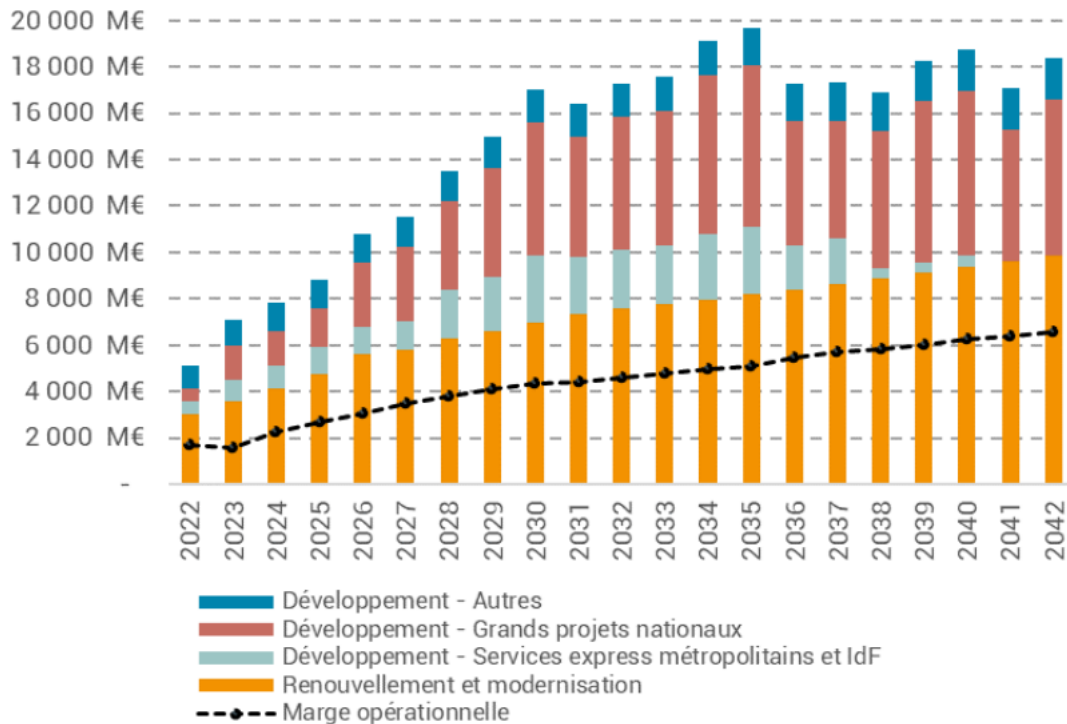
B. Les besoins de financement du réseau, et notamment sa régénération, sont massifs et croissants

Les recettes dégagées par le gestionnaire d'infrastructure *via* les redevances d'infrastructure ainsi que les recettes liées au **fonds de concours du groupe SNCF** ne permettent pas de répondre aux besoins de financement du réseau. En effet, actuellement, environ **3,3 Mds €** sont consacrés chaque année à la **régénération et à la modernisation du réseau**.

Or, selon le rapport de l'atelier 3 de la conférence « Ambition France Transports », **environ 1,5 Md € supplémentaires par an** sont nécessaires pour régénérer et moderniser le réseau ferré national. Le rapport souligne ainsi que *« Ce montant de 1,5 Md € (en euros constants) supplémentaires est absolument nécessaire pour endiguer le vieillissement du réseau structurant et à engager sa modernisation sous deux décennies, notamment en l'adaptant au système européen ERTMS (pour un montant de l'ordre de 0,2 Md € par an au sein de cette enveloppe, selon l'ART). (...) Ce coût est à mettre en regard avec le **coût de l'inaction**, dont les estimations de SNCF Réseau s'élèvent à 15 Md € d'ici 2032, et 4 000 km de lignes menacés soit 2 000 trains quotidiens à partir de 2028. »*.

Le rapport de l'ART sur les *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042)* dresse un constat similaire. Le scénario de « transition écologique » décrit par l'Autorité prévoit une montée en puissance du renouvellement et de la modernisation du réseau structurant tout au long des années 2020 pour atteindre environ 5 Md € 2021/an en 2030, ce niveau étant maintenu ensuite jusqu'en 2042. Ce scénario permet de combiner hausse des trafics de 36 % et stabilité des coûts d'exploitation du réseau permise par la modernisation du réseau d'ici 2042. Comme le note l'ART, *« si les recettes permettent de couvrir largement les dépenses d'exploitation dans le scénario transition écologique, elles demeurent néanmoins très insuffisantes pour couvrir les dépenses d'investissement, qui sont nettement supérieures à celles du scénario tendanciel durant la période »*.

Comparaison de la marge opérationnelle et des investissements - Scénario Transition écologique + Indexation moyenne



Source : ART, Rapport précité

Des **concours financiers externes supplémentaires publics ou privés** sont donc **nécessaires** pour assurer la modernisation du réseau. Comme le souligne l'atelier 3 de la conférence AFT, « *la régénération/modernisation du réseau structurant, qui est de la seule responsabilité de SNCF Réseau, exige des recettes stables et pérennes à hauteur de 1,5 Md € constants annuels supplémentaires à compter de 2028 par rapport au contrat de performance* ».

C. Le recours au financement privé peut jouer un rôle pour moderniser le réseau

Comme le constate le rapport de l'atelier 3 de la conférence « Ambition France Transport », « *il est apparu assez unanimement que l'écosystème public des transports n'a ni les moyens budgétaires ni la capacité industrielle de mener de front l'ensemble des chantiers ferroviaires de régénération, de modernisation et de développement en projet, et devra les hiérarchiser et/ou s'appuyer sur des partenariats public-privé pour les préfinancer et accélérer leur réalisation* ».

Actuellement, l'article L. 2111-11 du code des transports prévoit que SNCF Réseau peut recourir, pour des projets contribuant au **développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national** ou pour la réalisation de certaines de ses missions sur des lignes d'intérêt local ou régional, à un **contrat de concession de travaux** ou à un **marché de partenariat**.

Le contrat de concession ou le marché de partenariat peut porter sur tout ou partie des missions assurées par SNCF Réseau, à l'**exception de la gestion opérationnelle des circulations** (sauf pour les lignes d'intérêt local ou régional).

L'article L. 2111-11 du même code prévoit que **l'État peut recourir directement au marché de partenariat ou au contrat de concession de travaux mentionnés à l'article L. 2111-11** dans les mêmes conditions et pour le même objet.

Les marchés de partenariat et les contrats de concession

Un **marché de partenariat** est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une **mission globale** ayant pour objet la **construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement**. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

Cette mission globale peut en outre comprendre, notamment, l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou **l'exploitation des ouvrages** concernés et la **gestion de la mission de service public** qui leur est liée.

La **rémunération du titulaire** fait l'objet d'un **paiement par l'acheteur à compter de l'achèvement des missions principales obligatoires** (livraison des équipements) et pendant toute la durée du contrat. Cette rémunération est liée à des objectifs de performance assignés au titulaire pour chaque phase du contrat. Le marché de partenariat est un contrat à paiement public différé. L'entreprise privée est rémunérée sous forme de loyers à compter de la mise à disposition des ouvrages construits.

Un **contrat de concession** est un contrat par lequel une **autorité concédante confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques**, à qui est **transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service**, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés.

Le **développement du réseau ferroviaire à grande vitesse** a été récemment **porté par l'investissement privé**. C'est notamment le cas des LGV SEA (Tours-Bordeaux), BPL (Le Mans-Rennes) et le Nîmes-Montpellier.

Principaux partenariats entre secteurs publics et privés sur les lignes LGV

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

Source : SNCF Réseau, juin 2026

Le rapport de décembre 2025 de l'Inspection générale des finances *Évaluation des contrats et marchés de partenariat* a d'ailleurs souligné la réussite de ces projets, que ce soit en termes de délais, de performance et de coût¹, en particulier pour la LGV BPL. Cette dernière « affiche un coût de construction 24 % moins élevé par rapport aux autres lignes mais elle embarque des surcoûts de maintenance de 5 % et de financement de l'ordre de 5 % du coût d'investissement par rapport à la LGV EE ».

II. Le dispositif envisagé : sécuriser juridiquement le recours aux montages de filiale à quasi-fonds propres.

L'article 5 du projet de loi a pour objectif de **favoriser l'investissement de fonds privés** pour assurer le **financement de la modernisation et du développement** du réseau.

Il tend à **faciliter le recours aux montages de filiale à quasi-fonds propres** (ou *subsidiary quasi equity*).

Il crée donc un article L. 2111-12-1 au sein du code des transports qui prévoit que **SNCF Réseau peut créer avec des partenaires externes** (privés) une **filiale** pour assurer des **missions d'exécution** et, le cas échéant, de **financement** de la **modernisation du réseau ferré national**.

La ou les filiales ainsi créées pourraient notamment être mobilisées pour développer le système de **signalisation ERTMS**. L'étude d'impact du texte précise qu'il s'agit de l'équipement ERTMS des LGV Paris-Tours et Paris-Lille. SNCF Réseau aurait 51 % des parts et les **investisseurs privés 49 %**. Les investisseurs privés apporteraient des **financements** à la filiale nécessaires pour lancer des programmes de modernisation du réseau.

L'article dispose également que, **après y avoir été autorisée par l'État**, **SNCF Réseau peut apporter en jouissance à cette filiale des biens immobiliers** dont elle est attributaire ou qu'elle a acquis au nom de l'État en application de l'article L. 2111-20 du code des transports. Cet apport en

¹ Annexe II, pp. 52 et suivantes

jouissance serait d'une **durée limitée** garantissant la continuité du service public dont SNCF Réseau a la charge.

Il précise que, lorsque les biens immobiliers apportés en jouissance à la filiale appartiennent au domaine public, l'apport en jouissance ne peut être réalisé qu'à la condition qu'un contrat d'exploitation, conclu entre SNCF Réseau et sa filiale, attribue à SNCF Réseau, à compter de la réalisation de l'apport, l'exploitation des biens apportés et permette l'exercice par SNCF Réseau de ses missions sur ces biens.

Enfin, il prévoit que SNCF Réseau peut mettre fin, pour un motif d'intérêt général, au droit personnel de jouissance dont bénéficie la filiale sur les biens qui lui ont été apportés en jouissance.

Ce montage permettrait de **mobiliser des financements externes** pour **assurer la modernisation du réseau ferroviaire** sans avoir recours à l'endettement, son usage étant contraint par la « règle d'or » de SNCF Réseau. Selon l'étude d'impact, *« les quasi-fonds propres ainsi engagés sont comptabilisés différemment de la dette classique, ce qui permettrait d'éviter que ce financement privé soit comptabilisé comme de la dette dans les ratios financiers de SNCF Réseau »*.

III. Une mobilisation bienvenue de financements privés pour financer la modernisation du réseau ferroviaire

Pour la commission, **l'ensemble des leviers de financement disponibles doivent être mobilisés** pour financer le réseau ferroviaire.

A. Des conditions juridiques d'application strictes

La commission appelle l'attention du Gouvernement sur plusieurs conditions juridiques strictes qui devront être respectées lors de la mise en œuvre de ce dispositif, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le texte.

Il est nécessaire de veiller à ce que la relation entre SNCF Réseau et sa filiale puisse être considérée comme un contrat « *in house* » au sens du droit européen de la commande publique. Ainsi, *« le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur les obligations qu'il aura à respecter, le moment venu, au titre des règles applicables à la commande publique, en ce qui concerne le choix des partenaires privés de cette filiale. Une obligation de mise en concurrence peut ainsi découler notamment de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux s'il s'agit de satisfaire un besoin propre à SNCF Réseau dans l'accomplissement de sa mission de service public »*. En outre, *« Le Conseil d'État rappelle également qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 15 octobre 2009, ACOSSET Spa, C-196/08), que l'ouverture du capital d'une entité publique chargée d'une mission service public à un partenaire privé requiert*

une mise en concurrence respectant les principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement ».

Ainsi, comme le précise le Conseil d'État, *« le montage envisagé ne pourra être assimilé à une prestation interne (ou "in house") au sens du droit européen de la commande publique, que si les modalités de contrôle envisagées pour SNCF Réseau sur sa filiale confèrent à SNCF Réseau un contrôle considéré comme analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ».*

L'étude d'impact précise à ce propos que *« dès lors que SNCF Réseau exerce un contrôle étroit sur la filiale bénéficiaire de l'apport, l'apport en jouissance, qui certes confère un droit d'utilisation d'un bien du domaine public en vue d'une exploitation économique, ne sera pas soumis aux dispositions de l'article L. 2122-1-1 2° du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoyant une obligation de publicité et mise en concurrence. L'apport en jouissance rentre en effet dans la dérogation prévue au 2° de l'article L. 2122-1-3 du CG3P ("lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit"). »* SNCF Réseau entend donc exercer un contrôle étroit sur sa filiale. Le groupe SNCF a ainsi indiqué au rapporteur que *« Les conditions d'application de ces exceptions seront remplies dès lors que SNCF Réseau sera bien l'actionnaire majoritaire de la filiale, dont elle visera bien le contrôle exclusif au sens comptable (consolidation dans les comptes de SNCF Réseau). Du fait de cette propriété capitalistique et du contrôle de ses décisions stratégiques, SNCF Réseau aura le contrôle sur sa filiale via un pacte d'actionnaires en ce sens ».*

De même, la rémunération de la filiale doit être rigoureusement définie. Comme le souligne le Conseil d'État, la rémunération de la filiale créée via le montage doit être affectée par un risque lié au trafic. Dans le cas contraire, en effet, **le montage pourrait être requalifié en emprunt : ces paiements s'y « assimileraient s'ils étaient certains, réguliers et versés à une filiale rémunérée sans élément de risque résiduel ».**

Ainsi, via ce montage, le Conseil d'État observe que *« SNCF Réseau transférerait à sa filiale "un risque d'exploitation lié à l'exploitation des travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux", au sens du paragraphe 1 de l'article 5 de la directive 2014/23/UE du Parlement et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, renforçant ainsi le risque que l'opération revête le caractère d'une concession au sens de cette directive ».* Selon la DGITM, cependant, ce risque est faible. En effet, *« la concession implique que l'autorité concédante définisse les missions incombant au concessionnaire et en assure le contrôle (CE, 24 mars 2022, Commune de Toulouse, n° 449826), ce qui ne serait pas le cas ici (SNCF Réseau ne pourrait pas, par exemple, reprendre en régie l'exploitation – c'est-à-dire infliger une sanction coercitive - si la Filiale n'exécutait pas, vis-à-vis des utilisateurs des équipements, ses missions conformément aux conditions fixées par le contrat d'apport, sauf à remettre en cause la qualification d'apport en jouissance puisque la filiale ne disposerait pas de la jouissance paisible du bien) ».*

Enfin, comme le souligne le Conseil d'État, « l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à la continuité du service public, reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 (Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public) trouverait à s'appliquer. À la condition, nécessaire, de l'accord de l'État, propriétaire de ce domaine public, doit donc s'ajouter, à ce titre, la limitation dans la durée de cet apport en jouissance ».

Sensible à cette dernière observation, la commission a donc souhaité sécuriser juridiquement le dispositif en précisant que cet apport en jouissance est limité à 70 ans (amendement COM-224). Cette durée maximale a été définie par analogie avec l'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques, qui dispose qu'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État ne peut excéder 70 ans.

La Commission a également précisé que la ou les régions où sont situés les biens immobiliers apportés en jouissance à la filiale mentionnée au premier alinéa sont informées de la réalisation de l'apport une fois qu'il a été conclu. Certaines lignes étant en effet parfois utilisées à la fois pour des circulations à grande vitesse et régionales, la commission a jugé opportun de garantir que les régions soient informées de ces évolutions (amendement COM-212).

B. Un champ d'application qui doit se limiter à certains projets dans un contexte de pénurie de financements publics

Pour la commission, ce type de financement ne doit être utilisé qu'en cas de pénurie de financement public mobilisable, dans la mesure où son coût est élevé.

Comme le met en avant la DGITM, l'intérêt du dispositif est qu'il « permet de mobiliser des financements privés tout en garantissant la maîtrise d'ouvrage à SNCF Réseau. Cela permet ainsi la réalisation de projets coûteux mais nécessaires comme le déploiement de l'ERTMS, tout en garantissant son contrôle par SNCF Réseau ». Selon la DGITM, le partage du risque entre SNCF Réseau et sa filiale est garanti par le fait que les dividendes touchés par cette dernière seront notamment issus des recettes perçues par la filiale via un mécanisme de « surpéage » pour les sections de ligne concernées par le projet de modernisation de mise en place de l'ERTMS. Les recettes issues du surpéage seront variables en fonction du niveau de trafic.

Ce partage du risque entraîne une **rémunération supplémentaire des partenaires privés du projet (prime de risque)**. Selon le groupe SNCF, « le rendement attendu par l'investisseur est estimé aux alentours de 200/250 points de base au-dessus du coût de la dette senior de SNCF Réseau ». Ce montage financier a donc un **coût plus élevé que le recours à la dette** pour le gestionnaire d'infrastructure. Il a donc un intérêt dans une situation de « pénurie des financements publics », comme le souligne le groupe SNCF, dans la mesure où il permet, en dépit de ce contexte, « à SNCF Réseau de conserver la maîtrise d'ouvrage des projets de modernisation du réseau existant – ce qu'un montage en PPP ne permet pas ».

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

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

Cet article vise à optimiser la gestion du patrimoine du groupe SNCF en simplifiant les transferts entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexion et en corrigeant des erreurs d'affectation entre les entités du groupe.

La commission a adopté l'article 6 modifié par deux amendements COM-223 et COM-222 du rapporteur tendant à renforcer les consultations préalables à la régularisation d'affectation et à répondre aux difficultés des transferts des centres de maintenance de SNCF Voyageurs aux régions dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

I. Des transferts de biens complexes entre les entités du groupe SNCF liés à sa nouvelle organisation depuis la loi « Nouveau pacte ferroviaire »

A. Des affectations de biens erronés entre les entités du groupe SNCF induisant des coûts élevés lors de longues procédures de transfert

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 a créé le groupe SNCF SA, **réparti entre ses différentes entités** mentionnées à l'article L. 2101-1 du code des transports, les **biens du groupe SNCF** et défini leurs régimes juridiques. Ainsi, SNCF SA, SNCF Voyageurs et Hexafret sont propriétaires des actifs rattachés à leurs missions respectives alors que **SNCF Réseau et sa filiale, SNCF Gares & Connexions, sont attributaires de biens appartenant à l'État.**

L'affectation de ces biens réalisée entre les différentes filiales consécutive à cette loi **est dans certains cas erronée ou obsolète** compte tenu des missions actuelles des entités du groupe. Cette situation entraîne des **surcoûts** dans la gestion et l'exploitation du patrimoine dans le cadre des missions confiées au groupe SNCF, qui doit entreprendre des **procédures de cessions longues** et coûteuses entre ses entités pour régulariser les erreurs d'affectation.

B. Des échanges de biens complexes entre SNCF Réseau et sa filiale Gares & Connexions

Les biens de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, propriétés de l'État, sont soumis aux règles s'appliquant au domaine public. Ainsi, conformément à l'article L. 2111-20-2 du code des transports, SNCF Réseau et sa filiale doivent **procéder à un déclassement** du domaine public ferroviaire

de tout bien qu'elles souhaiteraient céder. Cette disposition s'applique également lorsque SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions souhaitent transférer un bien d'une entité à l'autre. Alors que le bien continue à appartenir au domaine de l'État à la suite de l'opération de cession, cette disposition génère des **coûts** et des **procédures fastidieuses** non pertinentes entre les deux entités.

II. Le dispositif envisagé prévoit de simplifier les échanges entre SNCF Réseau et sa filiale et crée un dispositif temporaire de régularisation des affectations

A. Un nouveau cadre simplifié pour les transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions

Le premier paragraphe de l'article 6, vient compléter l'article L. 2111-20-2 du code des transports pour permettre à SNCF Réseau et sa filiale, SNCF Gares & Connexions de convenir qu'un bien qui a été attribué par l'État à l'une d'entre elles soit attribué à l'autre pour qu'elle assure ses missions. En cas de transfert de l'attribution d'un bien, le bien conserve les subventions qui lui étaient attachées le cas échéant.

Conformément l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à leur continuité, l'État, propriétaire du domaine public, **donne son accord** à toute réattribution des biens entre les filiales. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), a précisé au rapporteur que ces modalités d'accord, qui ne sont pas encore arrêtées, seront **définies par décret en Conseil d'État**.

De plus, l'article L. 2111-20 est modifié pour permettre à SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de pouvoir utiliser le revenu de cessions ou d'indemnités, issues des biens dont elles sont attributaires, pour acquérir « *de nouveaux biens immobiliers au nom de l'État, leur aménagement ou leur développement* ».

B. Créer un cadre temporaire permettant de régulariser les affectations entre les différentes entités du groupe

Le deuxième paragraphe de l'article 6 prévoit de créer un **cadre temporaire** permettant de **régulariser les affectations** entre les différentes entités du groupe. Ainsi, les entités fixeront un accord pour déterminer le périmètre des biens publics utiles à l'exploitation ferroviaire de chaque entité, qui seront alors réattribués entre les différentes filiales du groupe. Pour s'assurer du respect des règles relatives à la concurrence et que les changements d'affectations correspondent bien à des régularisations, ceux-ci seraient soumis à **l'approbation de l'État**. Ainsi, le périmètre des biens réaffectés serait validé par un **arrêté conjoint** du ministre chargé des transports, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget. En outre, ce cadre juridique créé serait transitoire dans l'attente d'un arrêté à paraître **avant le 31 décembre 2028**.

Enfin, l'article 6 prévoit également que les opérations prévues à son premier et deuxième paragraphe « ne donnent lieu au paiement d'aucun impôt, droit ou taxe, ni d'aucune contribution, ni d'aucuns frais perçus au profit du Trésor ».

III. La position de la commission : un dispositif opportun nécessitant des consultations et le besoin de répondre aux difficultés des transferts de propriété des centres de maintenance de SNCF Voyageurs aux régions

A. Des dispositifs de transferts et de régulations des biens bienvenues avec une consultation des régions et de l'Autorité de régulation des transports (ART)

La commission **accueille favorablement** les deux mesures proposées par l'article 6. En effet, la simplification des transferts entre SNCF Réseau et sa filiale permettra de faciliter l'exercice des missions du gestionnaire d'infrastructure. De même, la régularisation des affectations issues de la loi pour un « Nouveau pacte ferroviaire » vient corriger des affectations initialement erronées ou obsolètes et préjudiciables aux différentes entités du groupe SNCF.

De plus, ses travaux préparatoires ont permis au rapporteur d'identifier auprès des acteurs du secteur des **pistes d'amélioration** pour renforcer la régularisation des affectations au sein du groupe unifié. Ainsi, les régions, organisatrices des transports de mobilité, ont précisé qu'elles entreprennent actuellement des procédures de transferts de biens avec le groupe SNCF Voyageurs dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et des dispositions de l'article 21 de la loi pour un « Nouveau pacte ferroviaire ». La commission, suivant son rapporteur, a donc précisé que l'arrêté interministériel (amendement COM-223) entérinant les transferts de biens sera pris après avis des régions. Celles-ci pourront ainsi identifier les éventuelles sessions entre entités du groupe SNCF pouvant avoir des effets indésirables sur le processus de sessions de biens de SNCF Voyageurs aux régions dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Les transferts de biens entre entités du groupe SNCF pourraient également avoir un impact sur la situation concurrentielle de SNCF Voyageurs face à ses concurrents. La commission a donc également prévu que l'arrêté interministériel précité est **pris après avis de l'ART**.

B. Consolider l'ouverture à la concurrence en apportant gracieusement en jouissance aux régions, les terrains des centres de maintenance ferroviaire

Le rapporteur, dans le cadre de ses travaux préparatoires, s'est penché sur les difficultés liées aux procédures de transfert des centres de maintenance de SNCF Voyageurs aux régions dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Comme le prévoit l'article 21 de la loi

pour un nouveau pacte ferroviaire, les autorités organisatrices des mobilités régionales se voient transférer à titre gratuit les centres de maintenance de l'opérateur historique, mais lui rachètent les terrains y afférents. Ces opérations peuvent donc s'avérer coûteuses pour les régions, alors qu'elles ont déjà investi pour réussir l'ouverture à la concurrence dans les services conventionnés, notamment en renouvelant le parc de matériel roulant.

La commission, suivant son rapporteur, a ainsi proposé (amendement COM-222) que les **terrains afférents** aux centres de maintenance qui resteraient affectés au service public ferroviaire soient **apportés gracieusement en jouissance** à l'autorité organisatrice concernée. Ce dispositif permettrait à SNCF Voyageurs de reprendre sans délai la jouissance des biens s'ils ne sont plus affectés au service ferroviaire, tout en **réduisant la charge financière** sur les régions qui auraient dû acquérir ces biens. Il **protège** ainsi la **destination au service public ferroviaire** de ces biens.

L'application de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire pourrait également mener à l'apparition de parcelles délaissées à proximité des centres de maintenance, dont la localisation ou la superficie rendrait difficile leur valorisation par l'opérateur historique. L'amendement COM-222 précise également à cet effet qu'en cas d'accord entre les régions et SNCF Voyageurs, certaines parcelles qui deviendraient délaissées et source de coûts à la suite du transfert des centres de maintenance pourraient être transférées aux régions à titre gracieux.

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis (nouveau)

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

L'article 6 bis introduit par la commission à l'initiative de Franck Dhersin, le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, vise à préciser le cadre juridique actuel pour assurer le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions

La commission a adopté l'article 6 bis ainsi rédigé.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire organise l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs. Son article 21 prévoit à cette fin que les matériels roulants nécessaires à l'exploitation ferroviaire régionale et initialement propriétés de SNCF Voyageurs, sont transférés à l'autorité organisatrice concernée, à sa demande et dans un délai raisonnable qu'elle fixe.

Cependant, certains transferts de vieux matériels roulants présentent des difficultés liées à la présence **de fibres d'amiante** dans les rames. Ces rames « amiantées » sont soumises aux obligations définies par le règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances, dit règlement « REACH ». Ce règlement impose notamment des restrictions de mise sur le marché pour certaines substances, dont l'amiante. Par conséquent, **environ 200 rames ne peuvent aujourd'hui être transférées**. Cette situation est lourde de **contraintes** tant pour l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, que pour les autorités organisatrices des mobilités régionales.

Dès lors, la commission a donc introduit un nouvel article 6 bis par un amendement COM-44, de Franck Dhersin, le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, pour remédier à cette situation, afin de sécuriser **juridiquement le transfert du matériel roulant amianté** et de faciliter sa réalisation.

Il prévoit de **lever les difficultés créées par la présence d'amiante** dans les matériels roulants en précisant que les dispositions de l'alinéa 2 du paragraphe 6 de l'annexe XVII du règlement « REACH »¹ s'appliquent bien aux matériels roulants amiantés. Celui-ci précise que « *l'utilisation d'articles*

¹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission

contenant les fibres d'amiante [...] qui étaient déjà installés et/ou en service avant le 1^{er} janvier 2005 continue d'être autorisée jusqu'à leur élimination ou leur fin de vie utile. » Ainsi, le transfert prévu par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire autoriserait les régions de continuer à exploiter l'ensemble du matériel roulant, comme le fait actuellement l'opérateur historique, SNCF Voyageurs.

En outre, l'article 6 *bis* ainsi créé précise les **informations** en possession de la personne procédant au transfert qui **doivent être transmises** au futur exploitant, mainteneur, concessionnaire ou détenteur, à l'occasion d'un transfert de matériel roulant ou d'une mise à disposition. Ces informations sont transmises dans un **délai de 6 mois** et les autorités organisatrices peuvent saisir l'Autorité de régulation des transports en cas de difficulté rencontrée.

Enfin, il prévoit le **remboursement aux autorités organisatrices** des montants qu'elles ont provisionnés pour le démantèlement des rames amiantées, au motif qu'elles devront en supporter les coûts après le transfert.

La commission a adopté l'article 6 *bis* ainsi rédigé.

Article 7

Recours aux actes en la forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions

Cet article vise à sécuriser juridiquement le recours aux actes d'acquisition immobilière en la forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

I. La situation actuelle : l'impossibilité pour SNCF Réseau & SNCF Gares & Connexions de recourir aux actes en la forme administrative

A. La possibilité ouverte à certaines personnes publiques de recourir aux actes en la forme administrative

En application de l'article L. 1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics disposent de deux moyens pour acquérir des immeubles, des droits réels immobiliers ou de fonds de commerce :

- les actes notariés (comme toute autre personne juridique) ;
- les actes en la forme administrative.

En application de l'article L. 1212-4, du même code, les préfets reçoivent les actes d'acquisitions immobilières passés en la forme administrative par l'État et en assurent la conservation. Ils confèrent à ces actes l'authenticité en vue de leur publication au fichier immobilier.

B. Conséquence du nouveau pacte ferroviaire, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions ne sont plus des établissements publics

La **réforme du système ferroviaire** définie dans le cadre de la loi pour un **Nouveau Pacte ferroviaire** du **27 juin 2018** a mené à une réorganisation du groupe SNCF. Le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau, établissement public, a changé de statut pour devenir société anonyme.

Ainsi, en application de l'article L. 2111-9 du code des transports, la société SNCF Réseau a pour mission d'assurer, de façon transparente et non discriminatoire, directement ou par l'intermédiaire de filiales, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif de développement durable, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale :

1° L'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;

2° La gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;

3° La maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ;

4° Le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;

5° La gestion unifiée des gares de voyageurs, à travers une filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière, SNCF Gares & Connexions ;

6° La gestion et la mise en valeur d'installations de service ;

7° Des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise et de coordination des acteurs pour la mise en accessibilité du système de transport ferroviaire national aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ;

8° Des missions répondant aux besoins de la défense dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale.

La **société SNCF Réseau** est soumise aux **dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes**.

Cependant, en application de l'article L. 2111-1 du code des transports, la société **SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national, propriété de l'État**. En application de l'article L. 2111-20 du même code, **les biens immobiliers acquis par la société SNCF Réseau ou SNCF Gares et Connexions le sont au nom de l'État**.

Ces biens relèvent en majorité de la domanialité publique. En effet, selon le code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public ferroviaire est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 du même code, non compris dans l'emprise du domaine public routier, et affectés exclusivement aux services de transports publics guidés le long de leurs parcours en site propre.

Comme l'indique l'étude d'impact du texte, *« les biens de ces deux sociétés restent donc, avec des adaptations spécifiques, soumis aux régimes juridiques qui protègent les propriétés publiques, à savoir les règles applicables au domaine public et les règles applicables au domaine privé des personnes publiques »*.

Ainsi, le fondement juridique de la capacité de **SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de procéder à des achats immobiliers par actes en la forme administrative** est fragile.

Certes, « *Avant la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, SNCF Réseau, alors établissement public de l'État* », avait recours aux actes en la forme administrative selon l'étude d'impact du texte. De surcroît, les deux sociétés acquièrent encore aujourd'hui des biens au nom de l'État, relevant de la domanialité publique et du domaine privé des personnes publiques.

Cependant, elles sont soumises aux dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes.

II. Le dispositif envisagé : autoriser de nouveau SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions à recourir aux actes d'acquisition en la forme administrative

L'article 7 prévoit que SNCF Réseau SNCF Gares & Connexions ont qualité pour passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce et réalisés au nom de l'État.

Il précise que les préfets reçoivent et assurent la conservation des actes d'acquisitions immobilières passés en la forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares a Connexions au nom de l'État. Ils confèrent à ces actes l'authenticité en vue de leur publication au fichier immobilier.

Ce dispositif permet de sécuriser juridiquement le recours aux actes en la forme administrative. En effet, comme l'a indiqué la DGITM au rapporteur, « *SNCF Réseau continue de passer des actes en la forme administrative, mais rencontre des difficultés avec certaines préfectures qui considèrent que SNCF Réseau ne peut plus bénéficier de cette disposition* ».

III. La position de la commission : une mesure de simplification bienvenue

Selon le groupe SNCF, « *il est assez souvent difficile en pratique de trouver un notaire* » disposé à authentifier les actes d'acquisition de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions « *surtout lorsqu'il s'agit de petites surfaces, ce qui peut être le cas lorsqu'il s'agit de régularisation foncière* ».

Pour la commission, cette mesure de simplification administrative pour le gestionnaire d'infrastructure est donc bienvenue.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

Article 8

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

Cet article vise à permettre des dérogations aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires qui ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

La commission a adopté l'article 8 modifié par un amendement de précision.

I. La situation actuelle : une procédure restreinte de révision des plans de prévention des risques technologiques

A. Les plans de prévention des risques technologiques visent à limiter l'exposition des riverains aux risques technologiques

L'article L. 515-15 du code de l'environnement prévoit que l'État élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) afin de délimiter le périmètre exposé aux effets des accidents susceptibles de survenir dans des installations **présentant des dangers particulièrement importants pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement.**

À l'intérieur de ce périmètre d'exposition aux risques, les PPRT peuvent définir des **zones de maîtrise de l'urbanisation future** dans lesquelles la réalisation d'aménagements et d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension de constructions existantes peuvent être interdites ou subordonnées au respect de prescriptions particulières (article L. 515-16-1 du code de l'environnement).

B. La procédure existante de révision et de modification des PPRT

Une procédure pour réviser ou modifier le PPRT est définie à l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement. Quatre cas sont envisageables :

- En cas de **changement significatif et pérenne des risques** ou de leur évaluation, le plan de prévention des risques technologiques peut être révisé dans les mêmes conditions que celles de son élaboration.

- En cas de **disparition totale et définitive du risque**, et après avoir organisé une consultation du public, l'autorité administrative compétente abroge le plan de prévention des risques technologiques.

- Le plan de prévention des risques technologiques **peut être modifié** :

. suivant une procédure simplifiée si la modification envisagée ne porte **pas atteinte à l'économie générale du plan** ;

. ou si la **portée des mesures qu'il prévoit est revue à la baisse**.

II. Le dispositif envisagé : créer un dispositif de dérogation au PPRT pour accélérer la modernisation d'infrastructure ferroviaire

A. Un nouveau dispositif de dérogation pour les infrastructures ferroviaires

L'article 8 propose de créer une **dérogation aux PPRT pour les projets d'infrastructures ferroviaires ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique**.

Ainsi, **l'acte déclarant d'utilité publique le projet peut emporter des dérogations aux interdictions et prescriptions applicables aux zones de maîtrise de l'urbanisation future fixées par les plans de prévention des risques technologiques**. Ces dérogations ne doivent conduire ni à porter atteinte à l'économie générale du plan, ni à aggraver les risques existants, ni à accroître la vulnérabilité.

Un dispositif analogue permet déjà de **favoriser l'implantation d'énergies renouvelables** dans de telles zones, depuis la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 qui a **permis aux préfets d'accorder des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les PPRT pour permettre la réalisation d'installations de production d'énergie renouvelable**.

B. Une dérogation nécessaire à la modernisation et le développement de l'Étoile Ferroviaire Lyonnaise

Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette dérogation est nécessaire pour **moderniser les infrastructures de l'Étoile Ferroviaire Lyonnaise (EFL)**. En effet, le projet de raccordement de Saint-Fons, qui consiste à créer une deuxième voie pour permettre le passage dans le sens du Sud vers l'Est, alors qu'il n'est aujourd'hui possible, sur la voie existante, que dans le sens de l'Est vers le Sud, est situé dans le périmètre du PPRT de la vallée de la chimie, dont les prescriptions actuelles sont incompatibles avec le projet ferroviaire. La ligne ferroviaire de TGV Paris-Lyon-Marseille, préexistante à l'adoption du PPRT, traverse déjà cette zone.

De surcroît, l'étude d'impact précise que *« les conditions de l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement ne sont pas remplies pour permettre une modification du PPRT de la vallée de la chimie, car les risques des installations à l'origine de la mesure prévue par le PPRT qu'il vise à maîtriser sont inchangés »*. Il apparaît ainsi que le projet ne peut se réaliser sans une intervention législative.

De plus, les délais de la procédure de révision du PPRT pourraient être incompatibles avec les échéances du projet de raccordement de Saint-Fons. Ainsi, le dispositif de dérogation apparaît comme la meilleure solution pour permettre la réalisation du projet dans les **meilleurs délais**.

En outre, l'article garantit que les éventuelles dérogations au plan sont conditionnées à ce qu'elles **n'accroissent pas la vulnérabilité** de celui-ci **garantissant ainsi la protection des voyageurs** dans la zone concernée par le PPRT.

III. La position de la commission : un dispositif bienvenu, pour faciliter le développement des projets ferroviaires structurants

Pour la commission, cette possibilité de dérogation **est justifiée**. En effet, elle permettra d'assurer **le développement de systèmes de transport plus performants** dans des zones couvertes par des risques industriels particuliers. C'est notamment le cas avec la modernisation de l'EFL qui développe les trains de fret nécessaires au report modal du transport de marchandises avec le raccordement de Saint-Fons. Ce raccordement est d'autant nécessaire qu'il constitue une voie d'accès vers la nouvelle ligne transfrontalière entre Lyon et Turin.

La commission a adopté **un amendement de précision** du rapporteur, qui indique que l'enquête publique mentionnée à l'avant-dernière phrase du deuxième alinéa de l'article est l'enquête publique mentionnée à l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (amendement COM-213).

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

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

Cet article vise à améliorer la communication d'informations nécessaires aux entreprises ferroviaires afin de respecter les droits des voyageurs.

La commission a adopté l'article 9 modifié par 2 amendements tendant notamment à ouvrir un droit à la poursuite du trajet en cas de correspondance manquée même si son trajet comprend des segments assurés par des opérateurs différents.

I. Les droits des voyageurs définis par l'Union européenne ont été adaptés en droit national

A. Les règles européennes en matière de droits de voyageurs ferroviaires

Les droits des passagers ferroviaires sont définis, comme pour les passagers du secteur aérien, par un règlement européen, le **règlement 2021/782 du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires**.

En application de l'article 18 de ce règlement, lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre, soit au départ soit en cas de correspondance manquée ou d'annulation, à ce qu'un train arrive avec un **retard de 60 minutes ou plus** à la destination finale prévue dans le contrat de transport, l'entreprise ferroviaire assurant le service retardé ou annulé offre immédiatement au voyageur le choix entre l'une des options suivantes et prend les dispositions nécessaires à cet égard :

- le **remboursement intégral du billet**, au tarif auquel il a été acheté, pour la ou les parties non effectuées de leur voyage et pour la ou les parties déjà effectuées si le voyage ne présente plus aucun intérêt par rapport au plan de voyage initial du voyageur, ainsi que, s'il y a lieu, un voyage de retour jusqu'au point de départ initial dans les meilleurs délais ;

- la **poursuite du voyage** ou un réacheminement vers la destination finale, dans des conditions de transport comparables et **dans les meilleurs délais** ;

- la poursuite du voyage ou un réacheminement vers la destination finale, dans des conditions de transport comparables et **à une date ultérieure**, à sa convenance.

En cas de réacheminement, que celui-ci soit effectué par la même entreprise ferroviaire que celle du voyage initial ou une autre entreprise, le voyageur ne supporte pas de coût supplémentaire.

L'entreprise ferroviaire peut autoriser le voyageur, à sa demande, à conclure des contrats avec d'autres prestataires de services de transport qui lui permettent d'atteindre la destination finale dans des conditions comparables, dans ce cas, l'entreprise ferroviaire rembourse au voyageur les coûts qu'il a supportés.

Lorsque les possibilités de réacheminement disponibles ne sont pas communiquées au voyageur dans un délai de 100 minutes à compter de l'heure de départ prévue du service retardé ou annulé ou de la correspondance manquée, le voyageur a le droit de conclure un tel contrat avec d'autres prestataires de services de transport public par chemin de fer, autocar ou autobus. L'entreprise ferroviaire rembourse au voyageur les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables qu'il a supportés.

En cas de retard, lorsque le retard n'a pas donné lieu au remboursement du coût, le voyageur qui subit un retard entre le lieu de départ et le lieu de destination finale indiqués sur le billet ou billet direct a droit, sans perdre son droit au transport, à une **indemnisation de la part de l'entreprise ferroviaire**. Les indemnisations minimales pour cause de retard sont les suivantes :

- 25 % du prix du billet en cas de retard d'une durée comprise entre 60 et 119 minutes ;

- 50 % du prix du billet en cas de retard de 120 minutes ou plus.

Une entreprise ferroviaire n'est pas tenue de verser une indemnisation si elle peut prouver que le retard, la correspondance manquée ou l'annulation a été causé directement par, ou était intrinsèquement lié à :

- des **circonstances exceptionnelles extérieures à l'exploitation ferroviaire**, telles que des **conditions météorologiques extrêmes**, une catastrophe naturelle majeure ou une crise de santé publique majeure, que l'entreprise ferroviaire, bien qu'elle ait fait preuve de la diligence requise dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait pas éviter et aux conséquences desquelles elle ne pouvait pas obvier ;

- une **faute du voyageur** ;

- le **comportement d'un tiers que l'entreprise ferroviaire**, bien qu'elle ait fait preuve de la diligence requise dans les circonstances de l'espèce, ne pouvait pas éviter et aux conséquences duquel elle ne pouvait pas obvier, comme la **présence de personnes sur la voie ferrée**, le **vol de câbles**, les **urgences** à bord du train, les **activités de maintien de l'ordre**, le **sabotage** ou le **terrorisme**.

Les **grèves du personnel de l'entreprise ferroviaire**, les actes ou omissions **d'autres entreprises exploitant la même infrastructure ferroviaire** et les **actes ou omissions des gestionnaires de l'infrastructure** et des **gares** ne sont **pas couverts par cette dérogation**.

En cas de retard à l'arrivée ou au départ, ou d'annulation d'un service, l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des heures de départ et d'arrivée prévues du service ou du service de substitution, dès que ces informations sont disponibles. Lorsque les vendeurs de billets et les voyagistes disposent de ces informations, ils les communiquent également aux voyageurs.

Lorsque le retard est de 60 minutes ou plus, ou lorsque le service est annulé, **l'entreprise ferroviaire exploitant le service retardé ou annulé** offre gratuitement aux voyageurs :

- des repas et des rafraîchissements en quantité raisonnable compte tenu du délai d'attente, s'il y en a à bord du train ou dans la gare, ou s'ils peuvent raisonnablement être livrés compte tenu de critères tels que la distance à laquelle se trouve le fournisseur, le temps nécessaire pour effectuer la livraison et le coût ;

- un hébergement à l'hôtel ou ailleurs, ainsi que le transport entre la gare et le lieu d'hébergement, si un séjour d'une ou de plusieurs nuits devient nécessaire ou qu'un séjour supplémentaire s'impose, lorsque c'est matériellement possible ;

- si le train est bloqué sur la voie, le transport entre le lieu où se trouve le train et la gare, l'autre point de départ ou la destination finale du service, lorsque c'est matériellement possible.

Si le service ferroviaire est interrompu et ne peut plus se poursuivre, ou ne peut pas être assuré dans un délai raisonnable, **l'entreprise ferroviaire** propose aux voyageurs dès que possible d'autres services de transport et prend les dispositions nécessaires à cet égard.

L'entreprise ferroviaire informe les voyageurs concernés de la démarche à suivre pour demander qu'il soit certifié que le service ferroviaire a été retardé, qu'il a fait manquer une correspondance ou qu'il a été annulé. Cette certification s'applique également en cas de circonstances exceptionnelles.

Si les **principes du droit européen sont protecteurs** pour les usagers, leurs **conditions d'application sont restrictives**.

En application de l'article 12 du règlement, lorsque des **services ferroviaires** de transport de voyageurs à longue distance ou régionaux sont **exploités** par une **entreprise ferroviaire unique**, **cette entreprise propose un billet direct** pour ces services. Ainsi, **en cas de correspondance, le ou les billets achetés dans le cadre d'une seule transaction commerciale auprès d'une entreprise ferroviaire constituent un billet direct**.

Le règlement précise également que, **pour les autres services ferroviaires de transport de voyageurs**, les entreprises ferroviaires s'efforcent, dans la mesure du raisonnable, de proposer des billets directs et

coopèrent entre elles à cette fin. Cette exigence de coopération ne semble pas avoir encore porté ses fruits.

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conduit ainsi à ce que le passager emprunte fréquemment des trains de plusieurs compagnies différentes. En cas de correspondance ratée, il ne peut pas faire valoir ses droits.

L'intégralité des droits des passagers repose sur des **obligations pesant sur l'entreprise ferroviaire assurant le service**. Toutefois, elle peut **parfois ne pas bénéficier de l'intégralité de l'information nécessaire** pour garantir aux passagers le respect de leurs droits, car elle n'assure pas toujours elle-même la vente des billets.

B. Les adaptations du droit relatives au respect des droits des voyageurs

Tirant parti d'une souplesse offerte par le règlement, la France, en application de l'article L. 2151-2 du code des transports, a exclu les services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs de l'application des dispositifs de remboursement des trains retardés et d'indemnisation des voyageurs.

Il y a **deux exceptions** à cette dérogation :

- Est **applicable aux TER** la disposition selon laquelle, lorsque les possibilités de réacheminement disponibles ne sont pas communiquées au voyageur dans un délai de 100 minutes à compter de l'heure de départ prévue du service retardé ou annulé ou de la correspondance manquée, le voyageur a le droit de conclure un contrat de transport avec d'autres prestataires de services de transport public par chemin de fer, autocar ou autobus. L'entreprise ferroviaire rembourse au voyageur les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables qu'il a supportés.

- De même, depuis le 1^{er} janvier 2025, lorsqu'un **billet direct comporte une correspondance avec un service de TER**, le droit à indemnisation et au remboursement des billets est applicable.

II. Le dispositif envisagé : une amélioration de la communication entre les acteurs afin de mieux préserver les droits des voyageurs

Le texte proposé prévoit que, **afin de permettre aux entreprises ferroviaires de respecter leurs obligations** relatives au droit d'information des voyageurs et, le cas échéant, la fourniture d'une assistance, le remboursement, la poursuite du voyage ou le réacheminement, l'indemnisation ainsi que le traitement des plaintes, les **autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, les fournisseurs de services numériques multimodaux, les entreprises ferroviaires, les opérateurs de la vente de voyages et de séjours et toute personne habilitée à vendre des titres de transport ferroviaire communiquent à l'entreprise**

ferroviaire dont elles ont distribué un titre de transport ferroviaire, avant le début de l'exécution programmée du service de transport concerné, les informations suivantes :

1° **L'identité**, lorsque le titre de transport est nominatif, et, le cas échéant, les **coordonnées personnelles** du **voyageur** titulaire du titre de transport ;

2° Les **données de voyage** de la prestation commercialisée lorsque le titre de transport constitue un **billet direct**, au sens du droit européen.

Le dernier alinéa de l'article 9 du projet de loi initial renvoie les conditions d'application de l'article à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

III. Des mesures opportunes que la commission a utilement complétées de garanties supplémentaires pour les voyageurs

A. Un dispositif initial conforté

Pour la commission, il est indispensable de garantir le respect des droits des voyageurs afin d'assurer l'attractivité du transport ferroviaire, et ainsi accélérer le report modal. Or, la transmission des données de voyage et des coordonnées des passagers est nécessaire pour assurer leur effectivité et parer le risque d'un affaiblissement de la protection des voyageurs. Or, comme l'a en effet indiqué le groupe SNCF au rapporteur, *« la désintermédiation croissante de la distribution ferroviaire et la multiplication des gestionnaires d'offres et des inventaires aggravent ce risque, en fragmentant l'information et en privant les entreprises ferroviaires des éléments nécessaires pour assurer leurs obligations vis-à-vis des voyageurs. (...) Cette nouvelle disposition comble donc une lacune majeure en imposant aux gestionnaires d'offres et aux distributeurs de transmettre aux entreprises ferroviaires les données essentielles (identité, données de voyage en cas de billet direct) limitées à l'exécution du contrat de transport et à l'application des droits »* des voyageurs.

La Commission a donc approuvé le dispositif et adopté un amendement rédactionnel COM-214 du rapporteur.

B. Un renforcement des droits des voyageurs

Sur la proposition des corapporteurs de la mission d'information de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relative à la simplification de la billettique (COM-155), la commission a modifié le présent article afin d'instaurer un **droit pour tout voyageur ferroviaire en rupture de correspondance à pouvoir poursuivre son voyage jusqu'à la destination finale et ce, quel que soit l'opérateur ferroviaire susceptible de le prendre en charge.**

En l'état actuel du droit, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs risque de conduire à une fragilisation des droits des

voyageurs en rupture de correspondance. En effet, les trajets dont les segments sont réalisés par plusieurs opérateurs ne sont pas des billets directs, si bien que les droits définis par le règlement du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ne sont pas applicables pour les passagers.

Cette situation, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, va fragiliser les droits des voyageurs et risque d'induire une **perte de confiance dans le transport ferroviaire**, alors que la France entend renforcer le report modal vers ce mode de transport. En outre, elle constitue un **frein à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs**. Les nouveaux entrants, en effet, ne peuvent pas proposer de billet direct, puisqu'ils n'opèrent pas suffisamment de liaisons pour offrir des correspondances. Dans le cadre de trajets impliquant une correspondance, les voyageurs ont donc un intérêt à privilégier les trajets assurés en intégralité par l'opérateur historique afin de bénéficier des droits liés au billet direct.

Telle est la raison pour laquelle, la commission a adopté un amendement (COM-155) avec l'avis favorable du rapporteur visant à instaurer un **droit, pour un voyageur en rupture de correspondance effectuant un trajet opéré par plusieurs entreprises ferroviaires, de poursuivre son trajet jusqu'à sa destination finale**, dès lors qu'il a acheté son billet dans le cadre d'une même transaction commerciale. Cette mesure serait déclinée dans un nouvel article L. 2151-6 dans le code des transports.

En pratique, cela implique pour le voyageur de pouvoir monter dans un délai raisonnable dans un autre train que celui qu'il avait initialement prévu d'emprunter, et ce, même s'il est opéré par une autre entreprise ferroviaire. Afin de ne pas alourdir les charges publiques des régions, le dispositif prévoit que **ce droit ne peut donner lieu au versement d'une compensation financière entre les entreprises ferroviaires**.

Dans l'objectif de garantir l'opérationnalité du dispositif, il sera nécessaire que le distributeur soit en mesure de transmettre aux entreprises ferroviaires susceptibles de prendre en charge le voyageur en déshérence l'intégralité des données de voyage concernant son trajet.

C'est le sens de l'article L. 2151-7 introduit par la commission dans le code des transports.

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.

Article 9 bis (nouveau)

Réforme du cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux

Cet article additionnel, introduit par la commission sur la proposition de MM. Fernique, Dhersin, Jacquin et Rochette, rapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, avec l'avis favorable du rapporteur, vise à réformer le cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux (SNM)

La commission a adopté l'article 9 bis ainsi rédigé.

Le cadre juridique relatif aux services numériques multimodaux a été défini par l'article 28 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

Le présent article, inséré par un amendement COM-156 des corapporteurs de la **mission d'information** de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la billettique dans les transports¹ apporte **plusieurs ajustements** au régime d'intervention des services numériques multimodaux.

Tout d'abord il aménage la définition des produits tarifaires des services de transport opérés par une autorité organisatrice de la mobilité qu'un service numérique multimodal peut vendre de droit. Il en exclut les abonnements d'une validité strictement supérieure à une semaine et les produits tarifaires reposant sur une facturation a posteriori d'une fréquence inférieure ou égale à un mois. L'objectif de cette disposition est de recentrer l'action des SNM tiers sur les titres pour lesquels leur action peut être source de création de valeur pour l'AOM concernée. Les voyageurs réguliers identifiant généralement leur AOM et celle-ci mettant systématiquement à leur disposition un SNM propre, dont elle supporte les coûts, il n'apparaît pas opportun de contraindre l'AOM à rémunérer des tiers pour vendre ces titres. Les commissions prélevées dans ce cadre par les SNM constituent en effet une perte de recettes pour l'AOM et donc pour l'offre de transport.

Le présent article précise également qu'une AOM peut ne pas rémunérer le fournisseur d'un service numérique multimodal délivrant ses produits tarifaires si le gain économique qui lui est apporté par le fournisseur de service numérique multimodal est nul ou négligeable. Tel est par exemple le cas lorsque le SNM tiers propose exactement la même offre de transport, sur un périmètre géographique identique, au SNM de l'AOM.

Il facilite aussi la distribution des titres de transport d'une AOM par une autre AOM en introduisant une souplesse offerte pour faciliter la coopération entre AOM. Il précise ainsi que si les deux AOM le souhaitent, l'une peut vendre les titres de l'autre sur son SNM sans recevoir de commission. Les AOM le souhaitant pourront cependant toujours avoir

¹ *Mission d'information sur la billettique dans le domaine des transports : MM. Jacques Fernique, Franck Dhersin, Olivier Jacquin et Pierre Jean Rochette, rapporteurs.*

recours au cadre juridique de droit commun sur les relations entre une AOM et un SNM tiers.

En outre, le présent article prévoit qu'un fournisseur de SNM qui est une agence de voyages ou une AOM qui offre des garanties équivalentes qu'une agence de voyage peut de droit distribuer des services librement organisés routiers et ferroviaires. L'objectif de cette disposition est de concilier l'objectif d'ouverture à tous les SNM le souhaitant la vente de titres de SLO de longue durée et le maintien de garanties élevées pour les voyageurs. Les AOM ne souhaitant pas devenir des agences de voyage, il est prévu que tout SNM d'une AOM présentant des garanties équivalentes à une agence de voyage pourra distribuer ces titres.

Enfin, le présent article prévoit que lorsqu'un SNM assure la vente d'un service librement organisé, le gestionnaire d'un service librement organisé sur un itinéraire identique ou similaire peut de droit obtenir la commercialisation de ses produits tarifaires par le fournisseur de service numérique multimodal dans des conditions raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées, notamment en matière de rémunération dudit service numérique multimodal. Cette disposition ne s'applique pas au service numérique multimodal dont le fournisseur est directement l'opérateur de l'ensemble des services dont il assure la vente. Cette disposition devrait obliger un SNM qui commercialise, par exemple, un service de train à grande vitesse sur un axe à vendre l'ensemble de l'offre ferroviaire à grande vitesse sur cet axe ainsi que l'offre de transport collectif routier des opérateurs qui lui en font la demande, en échange d'une rémunération.

La commission a adopté l'article 9 bis ainsi rédigé.

Article 9 ter (nouveau)

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

Cet article additionnel, introduit par la commission sur la proposition de MM. Jacquin, Dhersin, Fernique et Rochette, rapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, avec l'avis favorable du rapporteur, vise à favoriser une harmonisation des critères de définition de certaines catégories tarifaires entre les AOM.

La commission a adopté l'article 9 *ter* ainsi rédigé.

Le caractère éclaté du paysage des AOM locales est responsable d'une forme d'archipelisation de la billettique des transports urbains et ferroviaires conventionnés. Ce foisonnement est source de complexité pour le développement de services numériques multimodaux intégrant l'offre de plusieurs AOM : la loi d'orientation des mobilités de 2019 a pourtant entendu encourager l'essor de ces services, dans l'intérêt de l'utilisateur et afin de fluidifier l'expérience voyageur dans une logique de porte à porte.

Or, la diversité, voire l'hétérogénéité, des catégories tarifaires définies par les AOM alimente cette complexité, en particulier s'agissant des catégories d'âge : les travaux de la mission d'information relative à la billettique dans les transports en cours témoignent que d'une AOM à l'autre, un usager n'est pas considéré comme étant jeune ou âgé au même âge. Or, ce manque d'harmonisation rend difficile le développement de tarifications combinées dans le cadre de la mise en place de services numériques multimodaux.

Dès lors, la commission a inséré le présent article en adoptant l'amendement COM-126, à l'initiative des rapporteurs de la mission d'information relative à la billettique dans les transports, qui propose, dans le respect de la liberté tarifaire des AOM, de définir par voie réglementaire les critères d'âge permettant de qualifier les catégories tarifaires suivantes : les enfants, les jeunes et les seniors. Il prévoit également une harmonisation des critères permettant de définir ce qu'est un étudiant, un stagiaire et un apprenti. Le décret qui viendra définir ces critères serait pris après avis de Régions de France et du Groupement des autorités responsables de transport (GART).

La commission a adopté l'article 9 *ter* ainsi rédigé.

Article 9 quater (nouveau)

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

Cet article additionnel, introduit par la commission sur la proposition de MM. Jacquin, Dhersin, Fernique et Rochette, rapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, avec l'avis favorable du rapporteur, vise à prévoir la définition, par voie réglementaire, de standards numériques que devront respecter les données issues des interfaces des services numériques de vente des AOM.

La commission a adopté l'article 9 quater ainsi rédigé.

La billettique des transports est traversée par deux tendances de fond.

D'une part, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire conventionné de voyageurs.

Actuellement, l'ensemble des trains opérés par SNCF Voyageurs sont accessibles pour toute personne souhaitant vendre des billets *via* la connexion à un inventaire, appelé portail d'accès aux offres (PAO). Cet inventaire comprend toute l'offre de TER, de TET et de TGV. Cet inventaire est un « service numérique de vente » (SNV), qui rend accessible l'offre ferroviaire aux distributeurs de billets, appelés services numériques multimodaux (SNM). Sa gestion est assurée par SNCF Voyageurs.

Or, l'ouverture à la concurrence va conduire les régions (pour l'offre TER) ainsi que l'État (pour l'offre TET) à reprendre la main sur la gestion d'une partie de l'inventaire de l'offre ferroviaire de voyageurs. Ainsi, alors qu'il n'y avait qu'un seul inventaire ferroviaire conventionné avant l'ouverture à la concurrence, ce processus va conduire à une fragmentation des systèmes susceptible de nuire considérablement à la fluidité des parcours d'achat pour les usagers.

D'autre part, le nombre élevé d'autorités organisatrices de la mobilité locale (AOM) conduit à une archipelisation de la billettique dans les transports urbains. Faute d'un cadre harmonisé dans lequel s'inscrire, les AOM locales ont en effet été conduites à développer des systèmes billettiques reposant le plus souvent sur des formats de données très diversifiés et non interopérables.

Cette situation complexifie considérablement le développement de tout service numérique multimodal intégrant l'offre tarifaire de plusieurs autorités organisatrices.

Afin de répondre à ces enjeux, la commission a inséré le présent article en adoptant l'amendement COM-38 des rapporteurs de la mission d'information relative à la billettique dans les transports, qui vise à prévoir la définition, par voie réglementaire, de standards numériques que devront respecter les données issues des interfaces des services numériques de vente des AOM.

La commission a adopté l'article 9 *quater* ainsi rédigé.

Article 10

Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire par le document de référence du réseau

Cet article prévoit que le document de référence du réseau (DDR) prend en compte les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet.

La commission a adopté l'article 10 modifié par 5 amendements du rapporteur et de MM. Jacquin, Dhersin, Fernique et Rochette, rapporteurs de la mission d'information sur la billettique dans les transports, tendant à renforcer certains dispositifs en faveur de l'aménagement du territoire, à étendre la durée du cycle tarifaire des redevances ferroviaires et à donner la possibilité au gestionnaire d'infrastructure de retirer des sillons à un opérateur défaillant.

I. Le document de référence du réseau prend partiellement en compte les enjeux d'aménagement du territoire

A. L'utilisation effective et maximale du réseau est le principe directeur des règles européennes de fixation des redevances d'accès au réseau ferroviaire et de l'attribution des sillons

1) Le document de référence du réseau fixe les règles d'accès aux sillons dans une logique d'accès ouvert

Le cadre européen en matière d'accès à l'infrastructure ferroviaire est défini par la **directive 2012/34/UE** du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 **établissant un espace ferroviaire unique européen**.

Ce texte garantit **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure** (articles 7 et suivants) et définit les **conditions d'accès au réseau ferroviaire**. Son article 10 précise ainsi que « *les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs* ».

L'article 39 indique que « *Le gestionnaire de l'infrastructure accomplit les procédures de **répartition de ces capacités**. Il veille notamment à ce que les capacités de l'infrastructure soient réparties sur une **base équitable** et de manière **non discriminatoire** et dans le respect du droit de l'Union* ».

Ainsi, comme le mentionne l'article 45 du texte, « *le gestionnaire de l'infrastructure s'efforce, dans la mesure du possible, de satisfaire toutes les demandes de capacités de l'infrastructure, et notamment celles portant sur les sillons qui traversent plus d'un réseau, et de tenir compte, dans la mesure du possible, de toutes les contraintes auxquelles les candidats doivent faire face, telles que l'incidence économique sur leurs activités* ». À cet égard la **possibilité d'« accorder la priorité à certains services »** est **rigoureusement encadrée**. Elle ne peut avoir

lieu qu'en cas de saturation de l'infrastructure et dans le cas d'une infrastructure spécialisée.

Le principe posé par le texte est que les sillons ne peuvent pas être accordés pour une durée supérieure à un an. Cependant, l'article 42 du texte rend possible la conclusion d'un accord-cadre entre un opérateur et le gestionnaire d'infrastructure. Cet accord *« ne définit pas un sillon de façon détaillée mais est établi de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat »*.

L'article 27 du texte prévoit la réalisation par le gestionnaire d'infrastructure d'un **document de référence du réseau (DDR)**. Ce document *« expose les caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires et contient des informations précisant les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire concernée. Le document de référence du réseau contient également des informations précisant les conditions d'accès aux installations de service reliées au réseau du gestionnaire de l'infrastructure et la fourniture de services dans ces installations »*.

L'adaptation de ces dispositions en droit français a été transcrite dans le code des transports. **L'indépendance du gestionnaire** d'infrastructure est ainsi garantie par les dispositions des articles L. 2122-4 et L. 2122-4-1-1. Le gestionnaire d'infrastructure, en l'occurrence SNCF Réseau sur la majeure partie du réseau assure ainsi la **répartition des capacités ferroviaires en toute indépendance**.

L'article L. 2111-9 du même code indique ainsi que la société **SNCF Réseau** a pour mission d'**assurer**, notamment **de façon transparente et non discriminatoire**, directement ou par l'intermédiaire de filiales, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif de développement durable, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale :

- **l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;**

- la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;

- la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ;

- le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national.

Le principe est donc celui du **libre accès des sillons**. Cependant, l'article L. 2122-6 dudit code prévoit également, comme le permet l'article 42 de la directive précitée, que tout candidat peut conclure avec le gestionnaire d'infrastructure assurant la fonction de répartition des capacités de celle-ci un **accord-cadre précisant les caractéristiques des capacités d'infrastructure**

ferroviaire qui lui sont offertes pour une durée déterminée tenant compte, le cas échéant, de l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques.

L'article L. 2122-9 du même code précise que les entreprises ferroviaires ont, dans des **conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire.**

Pour cela, elles peuvent s'appuyer sur le document de référence du réseau. Le premier alinéa de l'article L. 2122-5 du code des transports précise que 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.

2) Le principe d'une tarification au coût marginal des redevances ferroviaires répond à l'objectif de permettre une utilisation effective et optimale du réseau

Les règles en matière de redevances ferroviaires sont encadrées par le droit européen en l'espèce la **directive 2012/34/UE** du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 **établissant un espace ferroviaire unique européen.**

L'article 27 de ce texte prévoit la réalisation par le gestionnaire d'infrastructure d'un **document de référence du réseau (DDR).**

Le texte définit également des règles en matière de redevances ferroviaires. Celles-ci, comme l'indique son article 26, doivent permettre une *« utilisation effective et optimale »* du réseau.

Son article 31 dispose ainsi que : *« les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire »*. Autrement dit, le principe posé par le droit européen en matière de péage ferroviaire est celui d'une **tarification au coût marginal d'utilisation du réseau.**

3) Des majorations pour procéder au recouvrement des coûts totaux du réseau peuvent être perçues sous réserve de respecter des conditions limitatives strictes

L'article 32 du texte fixe des exceptions au principe de tarification au coût marginal. Ainsi, *« Un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire »*.

Cette possibilité de recouvrement des coûts complets du réseau est strictement encadrée : *« Le niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête ».*

Autrement dit, les **majorations de redevance** doivent être **soutenables** : elles **ne doivent pas rendre non rentable une circulation qui le serait sans majoration de tarification**.

Le 7 mai 2025, la Commission européenne a publié des lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Selon la Commission européenne, *« L'utilisation optimale des capacités est donc censée être le principe directeur des redevances d'utilisation de l'infrastructure et devrait prévaloir sur d'autres aspects (par exemple, le recouvrement intégral des coûts), qui sont considérés comme des exceptions ».*

Ainsi, *« les États membres peuvent autoriser les gestionnaires de l'infrastructure à percevoir des majorations afin de contribuer au recouvrement intégral des coûts. Toutefois, la directive impose des conditions strictes à l'utilisation des majorations afin de respecter les objectifs dominants consistant à optimiser l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à préserver la compétitivité du transport ferroviaire ».*

La Commission européenne considère ainsi que les **majorations de redevances** doivent **permettre une utilisation optimale du réseau** : *« La majoration devrait être fixée à un niveau qui maximise l'utilisation du réseau et favorise une large offre de différents services ferroviaires ».* À cet égard, un niveau de redevance qui constitue un obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs est contraire au droit de l'Union européenne. Des redevances définies à un niveau si élevé - notamment pour recouvrir les coûts totaux de l'infrastructure - que le réseau est durablement sous-utilisé et la concurrence entre opérateurs faible ou nulle ne sont pas fixées conformément aux règles définies par la directive.

En effet, *« les majorations ne peuvent jamais constituer un obstacle à la fourniture de services. S'il existe des capacités non utilisées sur une ligne et si les entreprises ferroviaires d'un segment de marché spécifique sont intéressées par l'utilisation de ces capacités, mais ne sont en mesure de payer que le coût marginal de l'utilisation de l'infrastructure, le gestionnaire de l'infrastructure ne peut imposer une majoration qui rendrait l'activité sur ce marché non rentable pour une entreprise ferroviaire efficace. (...) La capacité disponible ne peut être refusée à un opérateur disposé à assumer les coûts directs de l'utilisation de l'infrastructure que si cette capacité a été demandée pour une autre utilisation. 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 ».*

Cet impératif d'utilisation optimale du réseau justifie le recours à une différenciation des majorations entre différents segments en fonction de leurs capacités contributives respectives. Pour la Commission européenne, « *La capacité contributive variable des différents segments du marché ferroviaire peut être utilisée pour couvrir une part plus importante du coût total de l'infrastructure, tout en évitant que les entreprises ferroviaires capables de s'acquitter des coûts directs ne soient empêchées d'utiliser les capacités disponibles* ». La possibilité de recourir à des majorations dépend donc de la précision des segments de marché et de l'homogénéité de la capacité contributive des différents services qui en font partie : « *il importe que la segmentation du marché soit suffisamment détaillée pour garantir que les entreprises ferroviaires ne sont pas soumises à des majorations allant au-delà de leur capacité à les supporter* ».

En outre, ces majorations ne doivent pas porter atteinte à la **compétitivité du transport ferroviaire**, et doivent même au demeurant garantir une compétitivité optimale de chacun de ses segments. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), « [la] notion de compétitivité se rapporte non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la **compétitivité du secteur ferroviaire, considéré par rapport aux autres modes de transport** »¹. Il importe donc que les majorations de redevances ne défavorisent pas structurellement le transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport, notamment le transport routier – individuel ou collectif – et le transport aérien. Comme le résume à juste titre la Commission européenne, « *Les majorations ne devraient pas être fixées à un niveau qui empêcherait le rail de concurrencer efficacement d'autres modes de transport* ».

Les majorations doivent être **non discriminatoires**. L'alinéa 3 de l'article 29 de la directive précise en effet que « *Le gestionnaire de l'infrastructure s'assure que le système de tarification est appliqué de telle manière que les **différentes entreprises ferroviaires effectuant des prestations de service de nature équivalente sur une partie similaire du marché** soient soumises à des **redevances équivalentes et non discriminatoires*** ». L'alinéa 1^{er} de l'article 32 mentionne de nouveau cette exigence de non-discrimination, sans faire référence au fait qu'elle s'entend pour des entreprises similaires d'une partie similaire du marché. Par conséquent, pour la Commission européenne, le caractère **non discriminatoire des majorations** de redevances s'entend non seulement entre plusieurs entreprises ferroviaires, mais également **entre segments de marché** : « *si les majorations devaient être ajustées en fonction de la capacité différente des segments de marché à s'y prêter, elles ne devraient pas être trop pénalisantes ou trop favorables à des types spécifiques de services ferroviaires* ».

Elles doivent également **respecter les gains de productivité** des opérateurs ferroviaires. La Commission européenne estime ainsi que « *des majorations différenciées en fonction du nombre de sièges proposés pour des services équivalents pourraient non seulement enfreindre la condition générale de non-*

¹ Arrêt *LatRailNet et Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija*, point 59.

discrimination, mais également être contraires à l'exigence de "productivité" ». Cependant, comme la Commission l'indique, la différenciation de la majoration en fonction du nombre de sièges n'est interdite que « si le service fourni est de nature équivalente ».

B. Le choix de la France : une attribution des sillons en accès ouvert et une tarification visant à recouvrer le coût total d'utilisation de l'infrastructure

1) Les principes auxquels sont soumises les redevances ferroviaires en droit national

Les règles nationales de fixation des redevances ferroviaires sont définies à l'article L. 2111-25 du code des transports.

Il dispose que le calcul des redevances d'infrastructure tient notamment compte du **coût de l'infrastructure**, de la **situation du marché des transports** et des **caractéristiques de l'offre et de la demande**, des **impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national** et de **l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale**.

Ce calcul tient également compte de la nécessité de tenir les engagements pris par l'État de desserte par des trains à grande vitesse 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** ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la **soutenabilité des redevances** et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national.

Il respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. **Tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise.**

L'application de ces principes est précisée par le **décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.**

L'article 4 de ce décret définit les redevances destinées à couvrir le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, à savoir la redevance de circulation, la redevance due par tout candidat au titre des coûts de traitement des demandes de création ou de modification de sillons, la redevance due pour l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction et la redevance concernant la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains.

Son article 5 fixe le principe de définition des **segments de marché** par SNCF Réseau. Pour le SLO, les segments de marché des services de transport

de voyageurs librement organisés regroupent des **liaisons partageant des caractéristiques économiques, commerciales ou géographiques communes**.

Son article 6 définit la **redevance de marché**, qui est une **majoration de redevance d'infrastructure**.

Au sein des segments de marché, son montant peut être modulé en fonction :

1° Des **performances offertes par l'infrastructure ferroviaire**, telles que la vitesse ou la puissance du système électrique ;

2° De la **qualité de l'offre de services de SNCF Réseau**, tels que les engagements sur le délai d'acheminement, le délai entre la demande et la date prévue pour l'utilisation de la capacité ou la régularité horaire des trains ;

3° Pour les services de transport de voyageurs conventionnés, de l'évolution du trafic par rapport à un ou plusieurs seuils de trafic définis dans le document de référence du réseau ;

4° Des caractéristiques intrinsèques des services de transport assurés, telles que la capacité d'emport des trains ou les sujétions spéciales à certaines catégories de trains ;

5° De l'horaire programmé de départ ou d'arrivée des trains.

La redevance de marché est due par toute entreprise ferroviaire utilisant le réseau ferré national ou par tout autre candidat attributaire d'un sillon.

Ce décret **adapte en droit national** la notion de **soutenabilité des redevances** :

- S'agissant des services de transport de voyageurs librement organisés, la tarification est soutenable pour un segment de marché donné si elle permet à une entreprise efficacement gérée d'exploiter l'ensemble des services de ce segment de marché en dégagant un bénéfice raisonnable.

- S'agissant des services de transport de voyageurs conventionnés, la tarification est soutenable pour un segment de marché donné si sa structure permet une utilisation effective et optimale du réseau nécessaire à la fourniture de ces services, si les segments de marché pouvant au moins acquitter le coût directement imputable ne sont pas exclus de l'utilisation de l'infrastructure, et si le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part de coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable.

2) La périodicité de la révision des redevances

En application de l'article L. 2111-25 du code des transports, les **principes et montants des redevances sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans**.

L'article L. 2122-5 du même code précise que 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.

3) La prise en compte de l'aménagement du territoire en matière de redevances ferroviaires et d'attribution des sillons

En application 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.**

Le législateur national a veillé à garantir la **soutenabilité des péages ferroviaires pour les liaisons ayant un rôle d'aménagement du territoire.**

Le 11 décembre 2025, SNCF Réseau a publié un nouveau projet de document de référence du réseau ferré national (« DRR ») pour l'horaire de service 2027. Ce document **fixe les principes et les montants des redevances d'utilisation de l'infrastructure applicables à cet horaire de service, ainsi que leurs modalités d'évolution sur le cycle tarifaire 2027-2029.**

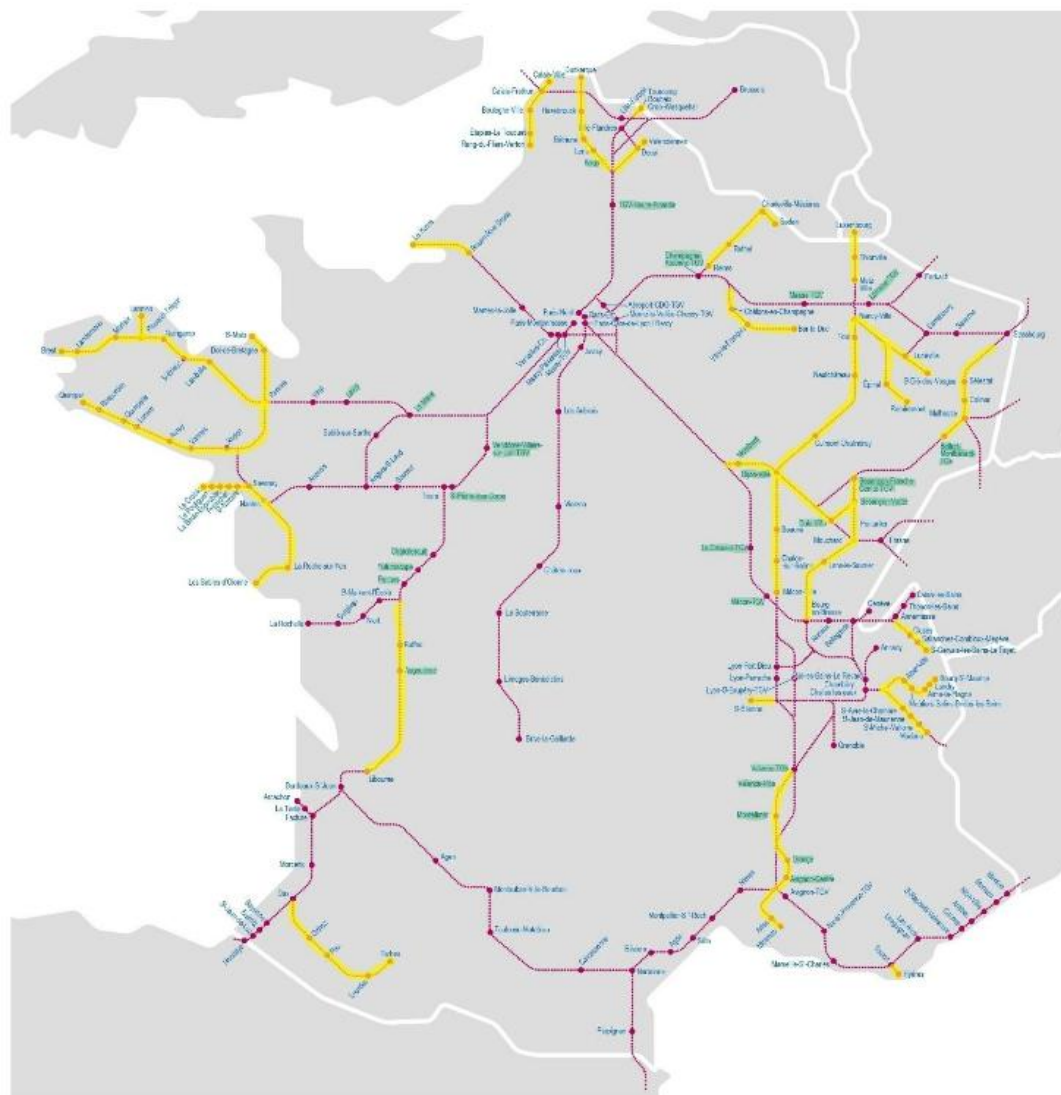
Ce document prévoit **plusieurs mesures en faveur de l'aménagement du territoire :**

- un **nouveau segment de tarification des TGV a été introduit afin d'isoler les dessertes intersecteurs domestiques** qui sont objectivement différentes des dessertes radiales, dès lors qu'elles ne desservent pas les gares de Paris intramuros (segment F). Les circulations sur ces lignes représentent environ 10 % des circulations commerciales et répondent à une demande plus faible. Elles sont donc moins attractives pour les entreprises ferroviaires, et ne sont donc pas substituables aux liaisons radiales justifiant ainsi la création d'un segment dédié. Par rapport au segment immédiatement supérieur, la baisse de tarification est de 2 % en 2027, 3 % en 2028 et 9 % en 2029 ;

- le maintien d'une **absence de redevance de marché sur les sections de lignes classiques labellisées « aménagement du territoire » pour les trains aptes à la grande vitesse de voyageurs** circulant à charge sur le marché domestique est maintenu. Ainsi, la tarification proposée dans le cadre de l'aménagement du territoire pour les trains aptes à la grande vitesse de voyageurs à charge, sur le marché domestique, est une tarification au coût directement imputable sur les sections de ligne classique comprises entre la sortie des LGV et les villes desservies ;

- une baisse de la RM en cas d'arrêts de 27 gares identifiées comme relevant de l'aménagement du territoire. La réduction de RM atteindra entre 1 % et 4 % en 2029 en fonction du nombre d'arrêts desservis (entre 1 et 3).

Carte illustrative des sections de lignes classiques dites « d'aménagement du territoire »



Source : SNCF Réseau

En jaune sont représentées les sections de ligne classique dites d' « aménagement du territoire » concernées par l'exonération de redevance de marché pour les sillons concernés. Sont également indiquées en vert les « gares LGV » dites d' « aménagement du territoire ».

L'Autorité de régulation des transports (ART) rend un avis conforme sur le DDR. Le 10 février dernier, elle a validé le DDR. Dans son avis, elle souligne que « malgré leur niveau élevé, les péages ferroviaires 2027-2029 restent soutenables et sont conçus de façon à favoriser une utilisation effective et optimale du réseau ».

Plus précisément, *« l’Autorité approuve les majorations tarifaires applicables aux SLO et encourage SNCF Réseau à poursuivre la logique de réductions ciblées »*.

Pour l’Autorité, **l’appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires est appréciée sur chaque segment de marché défini par SNCF Réseau** (le gestionnaire d’infrastructure a défini **6 segments de marché**, en fonction de la rentabilité et de la caractéristique de chaque ligne). Même si certaines lignes particulières au sein des segments de marché ne sont individuellement pas rentables, chacun des 6 segments de marché, pris comme un bloc, l’est.

L’Autorité encourage cependant le **gestionnaire d’infrastructure à développer une appréciation plus fine de la rentabilité du réseau**. Ainsi, il approuve l’introduction du nouveau segment F (segment intersecteurs), car *« l’introduction de ce segment permet en effet une appréciation plus fine de la soutenabilité de la RM au sein du marché TAGV domestique, en tenant compte de l’attractivité plus faible des liaisons exploitées par les sillons intersecteurs que celles exploitées par les sillons radiaux »*. De même, elle approuve la mise en œuvre de réductions de péages ferroviaires sur certaines gares et encourage SNCF Réseau à analyser les effets du dispositif afin de l’améliorer : *« un retour d’expérience quant à l’impact de ces propositions sur l’offre de transport de voyageurs à grande vitesse permettra, en conjonction avec des analyses plus fines visant à apprécier le coût d’opportunité, pour une entreprise ferroviaire, d’arrêts intermédiaires contribuant à l’aménagement du territoire, un **calibrage plus fin des réductions tarifaires pour les prochains cycles** »*.

Plus généralement, le régulateur encourage SNCF Réseau à proposer une **analyse plus précise de la soutenabilité de ces péages, ligne par ligne**, dans le prochain cycle 2030-2032 : *« Si le niveau global des redevances SLO est soutenable à l’échelle de chaque segment de marché, il **peut toutefois affecter la rentabilité des dessertes prises isolément et, partant, est susceptible de freiner leur intégration dans l’offre de transport des nouveaux entrants**. Eu égard à l’objectif d’utilisation effective et optimale du réseau, l’Autorité recommande à SNCF Réseau, dans le cadre des travaux préparatoires au cycle 2030-2032, d’examiner également la rentabilité de chaque desserte prise isolément, pour un opérateur réputé efficace »*.

Le régulateur considère ainsi que **les mesures dites d’aménagement du territoire sont nécessaires afin d’appliquer le droit européen et national en matière de redevances ferroviaires**. Il considère qu’elles ont **vocation à être étendues et affinées dans les prochains cycles ferroviaires**. Le droit existant semble donc, **en l’espèce, être une base légale suffisante pour mettre en œuvre de telles mesures**.

4) La question des effets territoriaux de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en service librement organisé (SLO)

La révision du DDR intervient à l'heure de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en service librement organisé (SLO) en France.

Actuellement, comme le met en avant l'annexe III du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de février 2024 sur *La tarification et le financement du réseau ferré national*, « SNCF Voyageurs réalise des péréquations entre les dessertes ». Des lignes sous-rentables, voire non-rentables, sont ainsi financées par des lignes rentables. Or, comme le met en avant l'étude d'impact du texte, « 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 ». Il s'agit de « **bouts de ligne** », de **dessertes intermédiaires** et de **liaisons transversales**.

Il est probable en toute logique que les **concurrents** de l'opérateur historique concentrent leur offre **sur les lignes les plus rentables**. L'équilibre économique du dispositif de péréquation entre dessertes de SNCF Voyageurs serait ainsi mis à mal par la diminution tendancielle de la rentabilité des lignes les plus rentables, du fait de l'entrée sur le marché de ses concurrents.

Le rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité montre que certains axes présentent, compte tenu de la structure de tarification actuelle du réseau, un niveau de rentabilité insuffisant. Ainsi, eu égard au niveau actuel des péages ferroviaires, des lignes non rentables de SLO opérées par SNCF Voyageurs existent actuellement. Selon ce rapport, en retranchant la redevance de marché, tous les axes redeviennent rentables. Il y a ainsi une « *une absence de problème de rentabilité intrinsèque avant redevance de marché dans tous les cas* ». En appliquant une tarification au coût marginal d'utilisation du réseau, aucune ligne n'est pas rentable. Ainsi, comme le souligne avec prudence l'IGF « *les données de rentabilité de l'activité TGV de SNCF voyageurs interrogent sur la soutenabilité du niveau des péages, à coût constant* ».

II. Le dispositif envisagé : une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire par le document de référence du réseau

L'article 10 prévoit que le document de référence du réseau prend en compte notamment les **enjeux d'aménagement du territoire** et peut définir des **dispositifs incitatifs à cet effet**.

III. La commission a enrichi ce dispositif bienvenu pour la desserte ferroviaire des territoires

A. Un dispositif en faveur de l'aménagement du territoire bienvenu, conforté et élargi par la commission

La commission a approuvé le dispositif proposé par le projet de loi initial et l'a clarifié par un **amendement rédactionnel** (COM-216) du rapporteur précisant que c'est bien le document de référence du réseau, et non le gestionnaire d'infrastructure qui prend en compte notamment les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet.

La commission a également modifié le texte, à l'initiative des sénateurs membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, afin d'indiquer que ces dispositifs d'aménagement du territoire concernaient aussi bien le transport de voyageurs que le fret ferroviaire (amendement COM-71).

La commission a aussi adopté l'amendement COM-217 du rapporteur afin de mettre en place une procédure en cas de difficultés économiques persistantes pour un opérateur sur une desserte pertinente pour l'aménagement du territoire. Si la desserte est d'intérêt régional, l'opérateur en informe la région concernée pour savoir si elle souhaite mettre en place un conventionnement sur cette liaison, comme l'a fait la région Bretagne sur certains segments. Si la desserte est d'intérêt national, l'opérateur en informe l'État pour savoir s'il souhaite mettre en place un conventionnement.

B. Un allongement de la durée du cycle tarifaire des redevances de 3 ans à 5 ans

La commission a également prévu d'allonger le cycle tarifaire des redevances ferroviaires en l'étendant de 3 à 5 ans à partir de 2030, en adoptant un amendement COM-215 du rapporteur. Cette disposition répond à un objectif d'attractivité du réseau pour les entreprises ferroviaires. Comme l'a en effet indiqué l'Autorité de régulation des transports (ART) au rapporteur, *« l'allongement à terme de la durée du cycle tarifaire à cinq ans serait un gage de prévisibilité pour le secteur en ce qu'il assurerait une certaine stabilité des recettes pour le gestionnaire d'infrastructures et des tarifs pour les entreprises ferroviaires »*.

Le texte ainsi modifié par la commission traduit dans la loi une recommandation du rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité. D'après les entreprises ferroviaires rencontrées par les auteurs du rapport, le manque de visibilité lié à la brièveté du cycle tarifaire *« constituerait un frein majeur à l'investissement : les rames étant un coût fixe qui s'amortit sur 30 ans au moins, l'incertitude qui porte sur les redevances, notamment sur un axe donné, rend difficile la construction d'un plan d'affaires. Cette incertitude est d'autant plus forte sur les axes où le poids des péages est fort »*.

Ce rapport met ainsi en avant que *« les comparaisons internationales montrent qu'un cycle tarifaire plus long, par exemple de cinq ans serait une bonne pratique, qui permettrait d'améliorer la visibilité pour les entreprises ferroviaires »*.

C. L'ouverture pour le gestionnaire d'infrastructure de la faculté de retirer des capacités ferroviaires à un opérateur défaillant

Suivant la proposition des corapporteurs de sa mission d'information sur la billettique dans les transports, avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-157 visant à résoudre une difficulté posée par l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

La commission a en effet souhaité ouvrir la possibilité au gestionnaire d'infrastructure de retirer des sillons à un opérateur dont les perturbations des circulations engendreraient l'une des deux conséquences suivantes, et qui ne serait pas en mesure de démontrer sa capacité à faire face à cette situation dans un délai raisonnable et proportionné :

- des perturbations significatives, durables et régulières des circulations opérées par les autres opérateurs ;

- une prise en charge régulière de voyageurs par les autres opérateurs en nombre disproportionné par rapport aux capacités du matériel roulant après prise en compte du remplissage préexistant.

L'article 9 modifié par la commission introduit en effet un droit pour tout voyageur ferroviaire en rupture de correspondance à pouvoir poursuivre son voyage jusqu'à la destination finale et ce, quel que soit l'opérateur ferroviaire susceptible de le prendre en charge. Les perturbations causées par un opérateur ferroviaire peuvent en effet entraîner non seulement des retards des trajets assurés par un autre opérateur, mais aussi une saturation des capacités du matériel roulant d'un opérateur tiers.

La commission a adopté l'article 10 ainsi modifié.

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN

CHAPITRE I^{ER}
Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la
Société des grands projets

Article 11
Évolution des missions de la Société des Grands Projets

Cet article vise à assouplir les modalités de gouvernance locale des projets de services express régionaux métropolitains et à sécuriser juridiquement l'intervention de la SGP dans ces projets.

La commission a adopté l'article 11 modifié par deux amendements du rapporteur tendant à renforcer la sécurité juridique de l'intervention de la SGP dans les projets de Serm.

I. La structure de gouvernance des Serm et les compétences de la SGP concernant les Serm ont été définies par la loi relative aux services express régionaux métropolitains du 27 décembre 2023

A. La structure locale de gouvernance des Serm

L'article 3 de la loi relative aux Serm, codifié à l'article L. 1215-8 du code des transports prévoit que les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés, les groupements et les organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ce projet de service et qui sont, dans ce cadre, maîtres d'ouvrage **de chaque projet créent un groupement d'intérêt public (GIE) ou une autre structure locale de coordination.**

Les modalités d'organisation du groupement d'intérêt public sont définies, en dérogation aux articles 105 et 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit : le **groupement d'intérêt public** est dirigé par un **directoire**, qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un **conseil de surveillance**. Le **directoire** comprend **trois à cinq membres nommés parmi les représentants des maîtres d'ouvrage**. Les **membres du conseil de surveillance** sont **désignés par les personnes morales concourant au financement du projet.**

Le présent article précise que les missions du directoire et du conseil de surveillance sont fixées par la convention constitutive du groupement d'intérêt public.

L'article L. 1215-8 du code des transports définit également le rôle de cette structure locale de gouvernance.

Le groupement d'intérêt public ou la structure locale de coordination mentionnés **s'assure de la cohérence des projets de service express régional métropolitain avec les schémas de planification territoriale régionaux et locaux.**

Cette structure **veille à la bonne articulation des interventions de ses membres** ainsi qu'au **respect des coûts et du calendrier** des projets d'infrastructures de transport dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du projet de service express régional métropolitain.

Afin de respecter cet objectif de respect des coûts et du calendrier du projet et plus largement d'assurer le suivi de la réalisation des infrastructures et ouvrages prévus dans le cadre du projet de Serm, conformément aux objectifs d'offre de services dudit projet, il est précisé qu'une **convention est conclue**, pour chaque projet de service express régional métropolitain, entre, **d'une part, ce groupement ou cette structure** et, **d'autre part, l'État, les autorités organisatrices de la mobilité concernées ainsi que, lorsqu'ils participent au financement du projet, les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités.**

Elle est conclue pour une durée de dix ans et actualisée tous les trois ans, et peut être renouvelée.

Elle détermine notamment :

- les objectifs de performance et de qualité fixés aux établissements publics, aux sociétés, aux groupements et aux organismes dont l'objet concourt à la réalisation du projet de Serm ;

- le calendrier de réalisation des infrastructures et ouvrages prévus dans le cadre du projet de Serm ;

- la trajectoire financière des travaux nécessaires à la réalisation de ces infrastructures ;

- les objectifs de sécurité de l'exploitation et d'interopérabilité des équipements projetés, ainsi que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Cette structure rend compte chaque année, dans un rapport d'activité public, du respect des objectifs et des engagements figurant dans cette convention. Ce rapport d'activité est également transmis à l'État et aux autorités organisatrices de la mobilité concernées par le projet de Serm ainsi que, le cas échéant, aux collectivités qui participent à son financement.

B. Le rôle de la Société des Grands Projets (SGP) dans la mise en œuvre des Serm

La loi relative aux services express régionaux métropolitains du 27 décembre 2023 a défini le cadre d'action de la SGP concernant les Serm.

L'article 4 du projet de loi initial insère un article 20-3 dans la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, qui définit le **rôle de la SGP dans les Serm**.

Il prévoit que :

- la SGP ou ses filiales peuvent **participer à l'élaboration des propositions de Serm**, sur décision du ministre chargé des transports, à la demande de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service, conjointement avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

- la SGP ou ses filiales peuvent **être désignées maîtres d'ouvrage des infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains et situées à l'intérieur du périmètre de ces services**, dans certains cas :

- Par arrêté du ministre chargé des transports, à la demande de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité concernées :
 - pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national et des nouveaux pôles d'échanges multimodaux et gares de voyageurs, y compris connexes à une gare existante (exclusion des infrastructures en exploitation) ;
 - pour des lignes ferroviaires ou des sections de ligne ferroviaire n'ayant pas été utilisées, sauf à titre occasionnel, par des services de transport de fret ou de voyageurs pendant 5 ans ;
- Par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents :
 - pour des projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l'une des lignes de transport public du service express régional métropolitain ;
 - pour les nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire ;
 - pour les lignes ferroviaires dont la propriété ou la gestion leur a été transférée.

- La SGP ou ses filiales peuvent **participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain**.

II. Une refonte de la structure locale de coordination et des modalités d'intervention de la SGP

A. Une simplification des modalités d'organisation de la structure locale de coordination

Le présent article propose une **refonte de la structure locale de coordination des Serm**, et modifie donc dans cet objectif l'article L. 1215-8 du code des transports.

Plutôt que d'y inclure uniquement les maîtres d'ouvrage, il propose d'y inclure l'État, les autorités organisatrices de la mobilité, les maîtres d'ouvrage et les personnes morales participant à son financement ou à sa coordination.

Il précise que la structure locale de gouvernance a pour **mission de veiller à la livraison de l'ensemble des services**, ouvrages, matériels et infrastructures de transport nécessaires à la réalisation de ce projet.

Le présent article indique que cette structure locale exerce sa mission dans le respect des prérogatives et compétences dévolues aux autorités organisatrices de la mobilité, aux maîtres d'ouvrages et aux gestionnaires d'infrastructure et d'installation de service concernés.

Il n'est plus fait systématiquement référence à la notion de groupement d'intérêt public, mais mentionné qu'il reste possible d'en créer un.

Une **présence obligatoire de l'État** dans cette structure locale de coordination serait prévue.

Le rôle de la structure locale de coordination serait également modifié : elle aurait plutôt une **mission de gouvernance** que de coordination. C'est pourquoi cette structure veillerait au **respect du programme, du financement, des coûts et du calendrier des services, ouvrages, matériels et infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre du projet**. Le droit actuel ne lui donne qu'un rôle de veille sur le coût et le calendrier des projets d'infrastructures de transports dont ses membres assurent la maîtrise d'ouvrage. Sa **mission** serait ainsi **élargie aux services et ne se limiterait pas aux infrastructures**.

En conséquence des évolutions de la composition et des missions de la structure locale de gouvernance, la convention qui la lie actuellement à l'État, aux autorités organisatrices de la mobilité concernées ainsi que, lorsqu'ils participent au financement du projet, aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités, serait remplacée par une **convention entre ses membres**.

Le présent article précise également que la convention ne porte pas seulement sur les infrastructures des Serm, mais sur tous les enjeux liés plus généralement aux services.

Enfin, serait supprimée la précision selon laquelle le rapport d'activité de la structure locale de gouvernance, par ailleurs public, est transmis à l'État et aux autorités organisatrices de la mobilité concernées par le projet de service express régional métropolitain ainsi que, le cas échéant, aux collectivités qui participent à son financement, dans la mesure où ces acteurs sont membres de la structure locale de gouvernance aux termes de la nouvelle rédaction retenue au présent article.

B. Une refonte du cadre d'intervention de la SGP dans la mise en œuvre des Serm

Le présent article modifie l'article L. 2111-13 du code des transports, relatif à la convention entre SNCF Réseau et la SGP lorsque cette dernière est maître d'ouvrage d'infrastructures ferroviaires nouvelles du réseau ferré national nécessaires à la mise en œuvre de Services express régionaux métropolitains et destinées à être remises à SNCF Réseau ou à SNCF Gares & Connexions, que non seulement la SGP, mais également l'une de ses filiales peut construire et acquérir des droits sur des ouvrages destinés à être remis à SNCF Réseau.

Le présent article modifie l'article 7 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris en confiant à la SGP la **mission de contribuer au développement des Serm en participant à leur financement** ou à leur **coordination**. Il précise que la SGP met à la disposition de l'État et des collectivités territoriales son **expertise en matière de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie financière**. Elle partage son expérience en matière de coordination d'opérations complexes et multimodales.

Plusieurs modifications de l'article 20-3 de la même loi sont ici proposées :

- la procédure de **désignation de la SGP** en tant que **maître d'ouvrage de nouvelles infrastructures ferroviaires** et de lignes ferroviaires non utilisées depuis 5 ans serait revue ; la désignation serait soumise à l'article L. 2422-13 du code de la commande publique. Lorsque **l'État** confie à l'un de ses établissements publics la réalisation d'opérations ou de programmes d'investissement, il **pourrait décider que cet établissement exercera la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage** ;

- pour les projets d'infrastructures de transport urbain, d'atelier de maintenance de matériel roulant ferroviaire et d'infrastructures ferroviaires transférées aux collectivités territoriales, **la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage serait substituée à la notion de suppléance de maîtrise d'ouvrage**.

Le présent article dispose donc que **la SGP peut suppléer un maître d'ouvrage à sa demande**, lorsque cela permet la réalisation du projet de service express régional métropolitain dans les délais et le respect de la trajectoire financière prévus par la structure locale de gouvernance.

Dans les cas où la SGP supplée certaines collectivités territoriales en tant que maître d'ouvrage, il est précisé qu'une convention est conclue entre le maître d'ouvrage et la Société des grands projets pour prévoir les conditions de cette suppléance, notamment la prise en charge éventuelle par le maître d'ouvrage des coûts que la Société des grands projets supporte à ce titre.

Lorsque la SGP supplée déjà un maître d'ouvrage situé dans le ressort du service express régional métropolitain, les dispositions de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique pourraient être mises en œuvre pour lui transférer d'autres maîtrises d'ouvrages.

Le présent article dispose que **lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage publics** (notamment l'État et les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics) ou de l'un ou plusieurs de ces maîtres d'ouvrage et de la société SNCF Réseau ou de sa SNCF Gares & Connexions, **ceux-ci peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération.**

Le **droit actuel** ne prévoit que **deux modalités d'intervention de la SGP**, mentionnées plus haut :

- soit, elle peut **participer à l'élaboration des propositions de Serm** (en amont de la réalisation de celui-ci) ;

- soit elle peut **assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines infrastructures.**

Si elle n'est **pas maître d'ouvrage d'une infrastructure**, elle ne peut **pas avoir une mission de coordination** d'un projet de Serm.

Afin de **permettre à la SGP d'intervenir en tant que coordinateur même si elle n'est pas maître d'ouvrage**, il est proposé :

- de confier à la SGP la mission de contribuer au développement des Serm en participant à leur financement ou à leur coordination ;

- de permettre à la SGP et à ses filiales dont l'objet concourt à la réalisation des missions relatives aux Serm de coordonner l'ensemble de la réalisation des services, ouvrages, matériels et infrastructures relatives aux Serm sur désignation des personnes morales concourant au financement du projet.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le **régime de coopération public-public** prévu à l'article L. 2511-6 du code de la commande publique pourrait **s'appliquer**. Ce régime **évite d'avoir recours à une procédure concurrentielle.**

Enfin, le texte comprend deux mesures pour conforter le **rôle de la SGP dans le financement des Serm**. Il est actuellement prévu au D du I de l'article 20-3 précité, transformé en un IV par le présent article, que

l'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain. Le texte proposé renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions dans lesquelles l'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent participer au financement de tels projets, individuellement ou de manière globale, la nature des projets financés et les règles d'affectation des ressources à ces derniers, sont définies.

Lorsque l'établissement public Société des grands projets ou ses filiales participent au financement des projets de Serm, cet établissement ou ses filiales pourraient coordonner l'ensemble de la réalisation des services, ouvrages, matériels et infrastructures liés au Serm.

III. Des adaptations souhaitables inspirées des premiers retours d'expérience liés au lancement des projets de Serm

A. Des assouplissements pertinents de la structure locale de gouvernance des Serm

Pour la commission, il est **opportun d'assouplir les modalités de gouvernance des Serm**, sans faire référence à une structure particulière reprenant celle utilisée pour le projet du Grand Paris Express. Il convient en effet de **laisser les acteurs locaux définir les modalités de gouvernance les plus adéquates pour conduire les projets.**

Il est aussi justifié de prévoir la présence, non seulement des maîtres d'ouvrage, mais plus généralement de l'ensemble des personnes morales participant au financement ou à la coordination du projet. L'étude d'impact du projet de loi souligne opportunément que cette refonte « *apparaît indispensable que les autorités organisatrices de la mobilité et les co-financeurs soient directement impliqués dans le suivi du Serm, en lien étroit avec les maîtres d'ouvrages. En effet, les dispositions initiales de la loi encourageant une gouvernance calquée sur celle du GPE ne semblent pas adéquates pour les Serm, dans la mesure où les collectivités (et l'État) resteront propriétaires des réseaux d'infrastructures, exploitants des services de mobilités et financeurs partiels des projets via des contributions budgétaires. Aussi doivent-elles rester en première ligne dans le dispositif de gouvernance qui sera institué* ».

Enfin, les Serm ne se résument **pas uniquement à des projets liés à des infrastructures**, mais peuvent porter plus généralement sur une **augmentation, une meilleure coordination et cohérence de l'offre de service au sein de bassins de mobilités élargis**. À cet égard, étendre la mission de la structure locale de coordination aux services, plutôt que se limiter aux infrastructures est indispensable. En effet, une **modification de l'offre de service n'exige pas nécessairement une modification de l'infrastructure**. De même, la **conduite de certains projets d'infrastructures de transport massifié**

exige d'**augmenter l'offre de service de rabattement** et de coordonner ainsi étroitement la réalisation des projets d'infrastructure et ceux liés à l'offre de services.

B. Un ajustement et une sécurisation juridique opportuns de l'intervention de la SGP dans la mise en œuvre des Serm

Pour que l'intervention de la SGP constitue un gain d'efficacité pour les Serm il est impératif de la doter d'un **cadre juridique le plus souple, le plus simple et le plus sécurisé possible**. Mentionner explicitement que la SGP est dotée d'une compétence générale de contribuer au développement des services express régionaux métropolitains en participant à leur financement ou à leur coordination permet de prendre acte du changement de vocation de la SGP, dont la mission ne se limiterait plus à la réalisation du Grand Paris Express, mais serait étendue à de nombreux projets de Serm. Comme l'a indiqué la SGP au rapporteur, cette disposition « *permet d'inscrire le déploiement des SERM dans les missions de la SGP, au même titre que la réalisation du Grand Paris Express* ».

À cet égard, la révision de la procédure de désignation de la SGP comme maître d'ouvrage d'infrastructures ferroviaires et sa soumission à l'article L. 2422-13 du code de la commande publique est pertinente. Cette disposition, lue à la lumière de la disposition conférant une mission d'intérêt général à la SGP de contribuer au développement des Serm, permettra de **sécuriser juridiquement** le fait de lui **confier la maîtrise d'ouvrage** de ces projets **sans recours** à une **procédure concurrentielle** : la SGP sera pleinement maître d'ouvrage, et non seulement mandataire.

De même, préciser que l'intervention de la SGP en tant que maître d'ouvrage de projets d'infrastructures de transport urbain, d'atelier de maintenance de matériel roulant ferroviaire et d'infrastructures ferroviaires transférées aux collectivités territoriales l'amène à suppléer un maître d'ouvrage est opportun. Comme le note en effet le Conseil d'État, « *cette suppléance ne s'apparente pas à un marché de services soumis aux règles de la commande publique* ».

La commission, suivant son rapporteur, a modifié le présent article afin de renforcer la sécurité juridique de l'intervention de la SGP dans le cadre des Serm (amendement COM-218). La rédaction initiale prévoyait que l'établissement public Société des grands projets peut suppléer un maître d'ouvrage à sa demande, « *lorsque cela permet la réalisation du projet de service express régional métropolitain dans les délais et le respect de la trajectoire financière prévus par la structure locale de gouvernance* ». Or, une telle précision pourrait être interprétée comme une condition de la légalité de la décision de l'AOM, dont le respect pourrait être vérifié, le cas échéant par le juge administratif. Or, si l'objectif de recourir à la SGP est bien de permettre le respect du calendrier et des coûts du projet, il serait cependant disproportionné que ces critères puissent être examinés par le juge administratif pour vérifier le bien-fondé du recours à la SGP, qui doit demeurer un choix souverain des

collectivités territoriales concernées. La modification proposée par la commission précise à cet effet que **le recours à la SGP est possible lorsque le maître d'ouvrage estime que cela permet la réalisation du projet dans les délais et le respect de la trajectoire financière.**

Permettre à la SGP et à ses filiales dont l'objet concourt à la réalisation des missions relatives aux Serms de coordonner l'ensemble de la réalisation des services, ouvrages, matériels et infrastructures relatives aux Serms sur désignation des personnes morales concourant au financement du projet est également une disposition de simplification bienvenue. Le rôle de la SGP sur les divers projets de Serms doit être défini de la manière la plus souple pour **s'adapter à la diversité de ces projets et aux choix des collectivités territoriales.**

Enfin, la commission estime opportun de sécuriser le rôle de financement de la SGP dans certains projets de Serms. L'étude d'impact du projet de loi mentionne les options qui pourraient être précisées par voie réglementaire : *« Afin de ne pas multiplier les créations d'établissements publics locaux, et dans l'hypothèse où les emprunts contractés bénéficieraient de la garantie de l'État, l'option privilégiée est de mutualiser les émissions obligataires en recourant à une unique structure émettrice de la "dette SERM", à l'assise financière robuste et connue des marchés financiers. Le recours à la SGP devrait permettre aux projets de SERM d'accéder à de meilleures conditions de crédit, d'assurer la liquidité des titres émis, et de simplifier la coordination des émissions obligataires entre l'État et son EPIC »*. Elle indique également la nécessité de veiller à ce que cette « dette Serms » n'interfère pas avec les capacités d'endettement de la SGP dans le cadre du GPE.

L'amendement COM-219 du rapporteur procède à une coordination législative.

La commission a adopté l'article 11 ainsi modifié.

CHAPITRE II

Financement des autorités organisatrices de la mobilité

Article 12

Indexation sur l'inflation des tarifs de transport public sauf décision contraire de l'Autorité organisatrice de la mobilité

Cet article vise à indexer sur l'inflation des tarifs de transport public sauf décision contraire de l'Autorité organisatrice de la mobilité.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

I. Les transports publics sont financés à hauteur d'environ 30 % par les usagers

Les **transports publics** sont financés par les **usagers, les collectivités territoriales et les entreprises**.

L'article L. 1221-12 du code des transports prévoit que le financement des services de transports publics réguliers de personnes est assuré :

- par les usagers ;
- le cas échéant par les collectivités publiques ;
- par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

Les employeurs sont assujettis à un **versement destiné au financement des services de mobilité** dit « versement mobilité » (VM). Ce versement est une proportion de la masse salariale de l'entreprise considérée.

Les conditions dans lesquelles les employeurs sont assujettis à un versement destiné au financement des services de mobilité sont fixées :

- hors de la région Île-de-France : par les articles L. 2333-64 à L. 2333-71, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales et par l'article 74-1 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;

- pour la région Île-de-France : par les articles L. 2531-2 à L. 2531-7 du même code.

Le plafond de ce taux est compris entre 0,6 % et 1,8 % (avec une majoration possible de 0,2 % dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques) hors de l'Île-de-France et entre 1,6 % et 3,2 % en Île-de-France.

En outre, la loi de finances pour 2025 a créé, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des crédits relatifs aux transports

ferroviaires, fluviaux et maritimes, Philippe Tabarot, un **versement mobilité régional** (non applicable en Île-de-France et en outre-mer), dont le taux plafond est de 0,15 point, défini à l'article L. 4332-8-1 du Code général des collectivités territoriales.

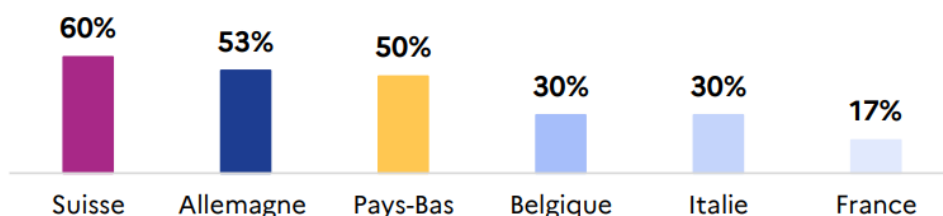
Ainsi, les transports publics comptent trois financeurs : les collectivités territoriales, les entreprises et les usagers.

La part du financement des usagers diminue alors que les besoins de financement des AOM sont élevés et croissants.

On observe en effet sur le long terme une diminution de la couverture des coûts d'exploitation des transports publics par les recettes tarifaires. Selon le rapport de l'Atelier 1 d'Ambition France Transport, « *la dégradation du ratio de couverture des dépenses par les recettes tarifaires s'inscrit dans une tendance générale et ancienne, que seul le réseau de Lyon a contredite de 2002 à 2019. En effet, ce ratio, qui s'élevait à 70 % pour l'ensemble des transports collectifs urbains en 1975, a atteint 52 % en 1990, et seulement 28,7 % en 2022* ». Cet atelier recommande « *une hausse de la participation des usagers pour se rapprocher des standards européens et retrouver des capacités d'investissement* ».

Selon l'UTPF, le prix moyen d'un abonnement de transport entre 2013 et 2023 a baissé de 19 % en euros constants.

Part des recettes tarifaires dans le total des dépenses des 20 plus grandes AOM hors Ile-de-France en 2022 en France et part du financement des transports du quotidien par les usagers dans d'autres pays européens



Source : DGITM, UTIPF, DG Trésor

Il convient de noter que les transports en commun en Île-de-France échappent à cette dynamique : le prix du pass navigo est plus cher en euros constants qu'il ne l'était en 1975 (77,30 €₂₀₂₂ VS 90,80 €₂₀₂₂)

Parmi les usagers, les titulaires d'un abonnement participent en général plus faiblement que les autres usagers aux coûts de leurs déplacements.

On observe, notamment pour le TER, un **écart de tarification élevé entre ces deux publics.**



Source : Mobil'Impulse

II. Le dispositif envisagé : l'indexation des tarifs de transports publics sur l'inflation sauf décision contraire de l'Autorité organisatrice de la mobilité

L'article 12 du texte prévoit que les tarifs des transports publics sont **indexés, chaque année, sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, sauf décision contraire de l'autorité organisatrice.**

III. Un dispositif équilibré et bienvenu qui concilie la participation des usagers au coût des transports publics et la libre administration des collectivités territoriales

Pour la commission, ce dispositif permet de concilier participation des usagers au coût des transports publics et libre administration des collectivités territoriales.

En effet, en prévoyant une augmentation au niveau de l'inflation - qui permet d'éviter une baisse des prix en euros constants - plutôt qu'une stagnation par défaut, il favorise le maintien de la participation des usagers à un niveau pertinent. Le principal effet de cette mesure est ainsi, comme le note l'étude d'impact, qu'elle « *épargne le coût politique d'une délibération annuelle d'augmentation des tarifs* » à l'AOM.

La liberté tarifaire de l'AOM est bien maintenue. À cet égard, comme l'a indiqué au rapporteur le groupement des autorités responsables de transports, « *la politique tarifaire relève du choix politique de chaque AOM : certaines font le choix de la gratuité totale ou de tarifs bas quand d'autres les augmentent régulièrement en tenant compte de l'inflation ou du développement de l'offre de mobilité. Le GART ne s'oppose pas à cette mesure qui n'entrave pas la liberté tarifaire des AOM et permet d'y déroger par le biais d'une délibération* ».

Au demeurant, le **principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales** est bien préservé, car l'AOM peut empêcher cette hausse automatique des tarifs.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

CHAPITRE III

Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs

Article 13

Adaptation du comité des partenaires

Cet article vise à assurer une bonne information et concertation avec le comité des partenaires sur les politiques de financement des transports publics fixées par les autorités organisatrices de la mobilité.

La commission a adopté l'article 13 modifié par trois amendements du rapporteur et de David Margueritte tendant à assurer un équilibre entre information du comité des partenaires et contraintes imposées aux autorités organisatrices de la mobilité et à assurer la représentation des organisations représentatives des employeurs dans le comité des partenaires.

I. Les dispositifs d'information et de concertation avec les usagers et les employeurs mis en place par les autorités organisatrices de la mobilité

A. Le comité des partenaires, une instance d'échanges et de concertations réunissant les acteurs économiques et les usagers

L'article L. 1231-5 du code des transports prévoit que **les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales et régionales créent un comité des partenaires, dont elles fixent la composition et les modalités de fonctionnement.** Cette obligation est issue de la loi d'orientation des mobilités.

La loi impose aux AOM plusieurs prérequis concernant :

- La **composition du comité** : il comprend notamment des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, des représentants des organisations syndicales de salariés, des représentants des associations présentes sur le territoire, notamment les associations d'usagers ou d'habitants, ainsi que des habitants tirés au sort. **Les représentants des employeurs disposent d'au moins 50 % des sièges au sein du comité**¹.

- La **périodicité de ses réunions** :

. Il est saisi **pour avis au moins une fois par semestre**² par les **autorités organisatrices de la mobilité** sur le niveau de l'offre de mobilité en place, sur les renforcements de l'offre et sur le développement des offres nouvelles, sur le taux de couverture des dépenses d'exploitation des services de mobilité par les recettes tarifaires, sur le niveau de contribution financière

¹ Cette place renforcée des employeurs dans les comités a été prévue par la LFI pour 2025.

² Avant la LFI pour 2025, ce n'était qu'une fois par an.

des employeurs dans le cadre du versement mobilité, sur la qualité des services et sur l'information des usagers mise en place.

. Il est consulté à l'occasion de **l'évaluation de la politique de mobilité par l'AOM** et sur **tout projet de mobilité structurant**, y compris les services express régionaux métropolitains.

. Il est saisi également avant toute instauration, évolution ou modulation du taux du versement destiné au financement des services de mobilité.

. Les AOM consultent également le comité des partenaires avant l'adoption du document de planification de leur politique de mobilité.

Lorsqu'elle intervient en AOM locale en se substituant aux communautés de communes, la région crée un comité des partenaires associant les représentants des communes ou de leurs groupements à l'échelle pertinente, qui est au maximum celle d'un bassin de mobilité.

Comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi, *« l'objectif est d'organiser un dialogue régulier entre l'AOM, les usagers et habitants, les employeurs et, plus généralement, les acteurs économiques et sociaux du territoire, et ainsi d'instaurer une gouvernance plus participative de la mobilité »*.

Le rôle accru du comité des partenaires, et en son sein la **représentation renforcée des représentants des employeurs**, traduit la volonté politique d'une **meilleure prise en compte des besoins des employeurs** dans les politiques de transport dans la mesure où ils en sont les **principaux financeurs**.

B. L'information des usagers sur les mobilités

En application de l'article L. 1231-8 du code des transports, les autorités organisatrices de la mobilité dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci, à l'exception des communautés de communes et à l'exception de la région lorsqu'elle exerce la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité à l'échelle locale, élaborent des **outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité**.

Elles établissent un **compte relatif aux déplacements** dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité.

Elles instaurent un **service d'information**, consacré à l'ensemble des modes de transports et à leur combinaison, **à l'intention des usagers**, en concertation avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transports.

II. Le dispositif envisagé : une information accrue au bénéfice du comité des partenaires

Le présent article **modifie en premier lieu l'économie de l'article L. 1231-5 du code des transports, relatif au comité des partenaires.**

Il précise que les représentants des employeurs ne sont pas exclusivement des représentants des organisations patronales.

Il prévoit également que le **comité des partenaires est saisi avant toute réforme tarifaire substantielle.** Cette précision rétablit une disposition en vigueur avant la dernière modification législative relative aux comités des partenaires en LFI pour 2025.

Il mentionne que les **impacts socio-économiques prévisibles** de la réforme lui sont **présentés.**

Enfin, ceux-ci devraient faire l'objet d'une **évaluation *a posteriori***, également **présentée au comité dans un délai de trois ans.**

Ces trois dispositions poursuivent, selon l'étude d'impact, l'objectif de « *renforcer et éclairer le dialogue local avec les parties prenantes sur la politique tarifaire et plus généralement sur le modèle économique du transport public* ». En obligeant les AOM à étudier *ex ante* et *ex post* l'impact des évolutions tarifaires substantielles, elles visent à **améliorer la qualité de l'information** des membres du comité des partenaires, notamment les employeurs, sur leurs conséquences, et ainsi à rendre sa **saisine plus approfondie.** Une telle disposition pourrait permettre de **mieux suivre l'évolution de la clé de financement du service de transports entre les AOM, les usagers et les employeurs.**

L'avant-projet de loi prévoyait initialement que les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité des partenaires sont précisées par décret. Le Conseil d'État et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) avaient recommandé la suppression de ce dispositif, qui portait atteinte à la liberté des AOM. Le Gouvernement a procédé à cette suppression, suivant ces recommandations.

Le texte proposé **modifie en second lieu l'article L. 1231-8 du code des transports.** Il clarifie les catégories d'AOM tenues d'élaborer des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité.

Plutôt que les AOM dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci, à l'exception des communautés de communes et à l'exception de la région lorsqu'elle exerce la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité en application du II de l'article L. 1231-1, il précise qu'il s'agit des AOM mentionnées à l'article L. 1231-1 du code des transports, de plus de

100 000 habitants, et les autorités organisatrices de la mobilité mentionnées à l'article L. 1231-3.

Il prévoit que ces AOM établissent un **rapport sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité**. Le rapport indique notamment les recettes fiscales et tarifaires ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement destinées au financement des services de transport et de toute action relevant de la compétence d'autorité organisatrice. Ce rapport est transmis chaque année au comité des partenaires mentionné à l'article L. 1231-5 du code des transports

Cette disposition, qui résulte d'une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 1231-8 du code des transports, se substitue à l'obligation d'établir un compte relatif aux déplacements dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité.

III. Un dispositif bienvenu, qui doit être concilié avec une simplification des contraintes pesant sur les AOM et la garantie de représentation des organisations représentatives des employeurs au sein des AOM

Pour la commission, ce **dispositif** est **opportun**. Les employeurs étant le premier financeur des AOM, il est essentiel que le comité des partenaires soit bien informé des **implications des politiques de financement et tarifaires des AOM**. Le comité des partenaires est le lieu idoine pour nouer un **dialogue fructueux sur ce sujet entre les employeurs, les usagers et les AOM**.

La commission approuve en particulier la **souplesse ouverte aux AOM d'ouvrir le comité des partenaires à des représentants des employeurs autres que les représentants de leurs organisations représentatives**. Ce dispositif se justifie, notamment pour des comités des partenaires d'AOM de **petite dimension**, pour lesquels il est parfois **difficile de trouver suffisamment de représentants des organisations professionnelles des employeurs**. Le Groupement des autorités responsables des transports (GART) a à cet égard indiqué au rapporteur que « *la mobilisation des membres du comité dans la durée constitue également un enjeu, en particulier pour les employeurs. Dans les AOM de plus petite taille, les organisations patronales peuvent être plus difficiles à mobiliser* ».

Cependant, **la commission a souhaité le maintien d'une priorité de représentation des employeurs par leurs organisations professionnelles**. Suivant son rapporteur, la commission a modifié le présent article (amendement COM-221) afin que la **possibilité d'être membre du comité des partenaires ne soit ouverte à des représentants des employeurs autres que les représentants de leurs organisations qu'à titre subsidiaire**, en l'absence de candidats issus de ces organisations.

En outre, la commission considère indispensable d'assurer un bon équilibre entre information du comité des partenaires et contraintes pour les usagers. Elle a donc veillé à ce que ces dispositions ne constituent pas une trop lourde charge administrative pour les AOM. Le CNEN a d'ailleurs souligné dans son avis que l'« *encadrement excessif [de l'organisation du comité des partenaires] , notamment en matière de tarification, constituerait une entrave importante à la liberté d'action des régions* ».

L'association Régions de France, entendue par le rapporteur, a ainsi mis en avant les difficultés que le texte pourrait poser aux AOM : « *Régions de France ne perçoit aucune valeur ajoutée dans l'ajout d'un rapport établi trois ans a posteriori des réformes tarifaires, qui rajouterait une couche de complexité alors que les équipes régionales sont déjà mobilisées afin d'assurer le respect de toutes les obligations déjà en vigueur : rédaction de l'ensemble des contrats opérationnels de mobilité, installation des comités des partenaires régionaux, y compris dans les intercommunalités dans lesquelles la région est autorité organisatrice de la mobilité par substitution, animation des comités de desserte ferroviaire. De notre point de vue, un tel rapport n'apporterait pas de valeur ajoutée particulière et ne produirait pas de connaissance supplémentaire par rapport au fonctionnement actuel du comité des partenaires* ».

Afin d'assurer un bon équilibre entre information accrue des employeurs et allègement des contraintes pour les AOM, la commission a supprimé l'obligation d'une présentation *a posteriori* au comité des partenaires des impacts des réformes tarifaires, car cette dernière semble redondante avec le rapport annuel sur les moyens et ressources relatifs aux mobilités (amendements identiques COM-220 et COM-147).

La commission a adopté l'article 13 ainsi modifié.

Article 14

Conventionnement entre collectivités territoriales et États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes

Cet article vise à permettre à des collectivités territoriales de conclure des conventions avec des États étrangers limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes, sans passer par la création d'un groupement de coopération transfrontalière ou par la conclusion systématique au préalable d'une convention interétatique par le Gouvernement français.

La commission a adopté l'article 14 sans modification.

I. La loi ne permet à une AOM de conclure une convention avec un État limitrophe en vue de l'organisation de services publics de transports transfrontaliers que dans des conditions très restrictives

Conformément au règlement européen (CE) 1370/2007¹ (article 1^{er}, paragraphe 2), les services publics de transport transfrontaliers, qui couvrent des besoins de transport au niveau local et régional, sont fournis, sous réserve de l'accord des autorités compétentes des États membres sur le territoire desquels les services sont fournis.

En France, l'organisation de services publics de transports transfrontaliers relève de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui sont chargées d'organiser la mobilité au sein de leur ressort territorial en fonction des besoins identifiés et dans le cadre des compétences prévues aux articles L. 1231-1 (pour les AOM locales) et L. 1231-3 (pour les AOM régionales) du code des transports. Pour ce faire, elles disposent de plusieurs outils, notamment la signature de conventions transfrontalières ou la création de groupements de coopération transfrontalière avec des collectivités étrangères. Néanmoins, cette possibilité n'est ouverte, hormis quelques exceptions strictement encadrées, que dans la mesure où la collectivité étrangère en question est une autorité locale et non nationale². Il s'agit dès lors d'une forme de coopération transfrontalière « décentralisée ».

Ce principe découle de la compétence exclusive accordée au pouvoir exécutif – c'est-à-dire le chef de l'État pour les traités et le Gouvernement pour

¹ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

² Au sens du règlement (CE) 1370/2007 précité, une « autorité locale » se caractérise par son périmètre géographique de compétence restreint, c'est-à-dire local et non national.

les accords internationaux – en vertu de l’article 52 de la Constitution selon lequel :

« *Le Président de la République négocie et ratifie les traités.*

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d’un accord international non soumis à ratification. »

Or, dans certains États voisins de la France, les autorités compétentes pour organiser des services publics transfrontaliers de transports sont nationales et non locales. **C’est le cas du Luxembourg, de la Suisse, de la Principauté de Monaco, de la Belgique et, dans une certaine mesure, de l’Italie.**

Extrait de l’étude d’impact du projet de loi (page 165) – Exemples d’États limitrophes dans lesquels l’organisation de services publics transfrontaliers de transports relève d’une compétence nationale

En **Belgique**, l’organisation des **services publics ferroviaires**, même urbains, relève de l’**État fédéral** (conformément à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques) qui a attribué par arrêté royal le contrat de service public à l’entreprise ferroviaire SNCB de début 2023 à fin 2032. En revanche, l’organisation des **services non ferroviaires de transport de voyageurs** relève de la compétence des trois régions (wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale).

Au **Luxembourg**, le **ministre chargé des transports** est l’autorité compétente pour les **services de transports publics ferroviaires**, ainsi que **routiers** lorsqu’ils sont intercommunaux, destinés à couvrir les besoins de déplacement de personnes sur le territoire du Grand-Duché et sur les **relations entre le Grand-Duché et les régions transfrontalières allemande, belge et française**, conformément à la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

En **Suisse**, la confédération est autorité organisatrice des **lignes de transport régional de voyageurs par chemin de fer** et par **route** conjointement aux cantons en vertu du premier alinéa de l’article 28 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV).

Dans la **Principauté de Monaco**, l’organisation des transports relève des compétences du Ministre d’État.

En **Italie**, l’État est l’autorité compétente pour certains services, par exemple les **services ferroviaires transfrontaliers** entre la **région Provence-Alpes-Côte d’Azur** et la **Ligurie**, dans la mesure où le ministère des transports italien considère que, ces trains desservant trois pays, dont la Principauté de Monaco, leur intérêt dépasse le niveau local ou régional.

Jusqu’en avril 2008, l’article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) posait le principe selon lequel aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne pouvait être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.

Des exceptions à ce principe ont néanmoins été progressivement introduites en 2008¹, en 2014² et en 2016³, afin d'encourager la coopération transfrontalière.

Actuellement, cet article dispose qu'« une collectivité territoriale ne peut conclure une convention avec un État étranger, **sauf dans les cas prévus par la loi** ou lorsqu'il s'agit d'un **accord** destiné à permettre la création d'un **groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération** ou d'un **groupement local de coopération transfrontalière**. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région. »

En outre, aux termes de ce même article, cette interdiction ne s'applique pas aux conventions préalablement autorisées par le représentant de l'État, lorsqu'elles relèvent d'un des cas limitatifs suivants :

- la convention met en œuvre un **accord international** antérieur approuvé par l'État ;

- la convention a pour objet l'exécution d'un **programme de coopération régionale** établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ;

- la convention met en place un **groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale** autre que ceux précités (groupement européen de coopération territoriale, groupement eurorégional de coopération ou groupement local de coopération transfrontalière) et dont l'adhésion est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État.

Néanmoins, les deux premiers cas de figure restreignent fortement la capacité d'initiative de l'AOM⁴, tandis que la solution consistant à créer un groupement de coopération transfrontalière s'avère « *inadaptée, trop complexe et coûteuse* », ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi, pour répondre à des besoins souvent « relativement simples », comme par exemple :

- l'organisation et le financement de services ferroviaires, guidés ou routiers prolongés sur le territoire voisin de quelques arrêts, voire parfois d'un seul ;

¹ Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

⁴ En outre, l'hypothèse de la conclusion préalable d'un accord interétatique apparaît complexe et lourd en termes de délais de mise en œuvre.

- la mise en place d'un accord tarifaire portant sur la reconnaissance mutuelle de titres ou d'abonnements de transports mis en place de part et d'autre de la frontière ou sur la création de tarifs uniques ;

- la mise en place et/ou l'utilisation partagée de certains équipements et installations liés à l'exploitation de transport ou au service des clients.

Enfin, si l'article L. 2121-7 du code des transports dispose que « *la région peut confier à l'attributaire d'un contrat relatif à des services de transport ferroviaire de voyageurs public la mission de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'État voisin pour l'organisation de tels services* », cette disposition apparaît peu adaptée dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et complexe à mettre en œuvre.

Compte tenu de ces lacunes juridiques, certaines AOM ont dû concevoir des solutions de repli, à l'instar de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

En décembre 2024, la région PACA a confié pour dix ans à SNCF Voyageurs Sud Azur (une filiale de SNCF Voyageurs), dans le cadre d'un contrat de service public attribué après mise en concurrence, l'exploitation des trains express régionaux (TER) desservant la ligne Grasse, Cannes, Nice, Monaco-Monte-Carlo, Menton, Vintimille. La région ne pouvant, en application de l'article L. 1115-1 du CGCT, conclure de convention directement avec les deux autorités compétentes nationales, SNCF Voyageurs a signé une convention avec la Principauté de Monaco, qui lui verse une contribution financière (venant en déduction de la subvention versée à cet opérateur par la région PACA). Une solution comparable est envisagée avec l'État italien. Cette coopération *via* l'exploitant n'offre toutefois pas de cadre juridique permettant à la région de co-organiser, coordonner et co-financer ces services, avec la Principauté de Monaco et l'État italien.

II. Faciliter, pour les AOM, la conclusion de conventions avec des États limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes

L'article 14 vise à compléter l'article L. 1115-1 du CGCT, par un nouvel alinéa prévoyant la possibilité pour une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales de conclure avec un État limitrophe une convention portant sur l'organisation et la coordination transfrontalières de services publics de transport de personnes mentionnés à l'article L. 1221-1 du code des transports (c'est-à-dire les services publics de transport réguliers et à la demande) qui relèvent de sa compétence, sous réserve que sa signature ait été préalablement autorisée par le représentant de l'État.

Afin d'assurer la conformité de ce dispositif aux exigences constitutionnelles, en particulier l'article 52 de la Constitution, il est prévu que la convention est dénoncée par la collectivité territoriale ou le groupement « à

la demande de l'État, si celui-ci estime qu'elle est devenue contraire aux engagements internationaux de la France ». Cette précision a été introduite à la suite de l'avis formulé par le Conseil d'État sur le projet de loi.

III. La position de la commission : un dispositif bienvenu permettant d'apporter une solution aux difficultés opérationnelles rencontrées par certaines AOM frontalières

La commission a accueilli très favorablement ce dispositif, qui permet d'apporter une solution juridique à des difficultés opérationnelles rencontrées par les AOM frontalières.

En premier lieu, cette mesure sera de nature à faciliter l'action des AOM régionales limitrophes d'un État compétent en matière de transport ferroviaire, à l'instar de la région PACA. La conclusion de conventions permettra de définir les modalités les plus adaptées et pertinentes pour organiser, coordonner et subventionner le service public transfrontalier, et de les mettre en œuvre dans le contrat de service public attribué à l'opérateur de transport.

La commission estime en outre que le présent article respecte les conditions posées par le cadre constitutionnel, dans la mesure où ces conventions transfrontalières auront un objet limité et où elles seront soumises à un strict contrôle de l'État, préalablement à leur signature ou à leur modification ainsi que pendant leur exécution.

La commission a adopté l'article 14 sans modification.

Article 15

Renforcement de la gouvernance des gares routières et autres aménagements de transport de voyageurs

Cet article vise à renforcer la gouvernance et la planification des gares routières et, de manière générale, des aménagements de transport de voyageurs, afin de garantir un meilleur maillage territorial de ces aménagements et une plus grande attractivité des services de transport par autocar et, dès lors, de favoriser le développement de nouvelles offres en la matière.

Premièrement, il désigne les AOM locales comme chefs de file pour planifier et réaliser des aménagements de transport routier. Il prévoit aussi l'intégration d'un volet relatif aux gares routières dans les plans de mobilité, pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Deuxièmement, il impose aux AOM de plus de 200 000 habitants de garantir, à compter de 2032, l'existence d'au moins une gare routière respectant des spécifications qui seront précisées par voie réglementaire. Il prévoit une dérogation lorsqu'un tel aménagement existe déjà à l'extérieur du ressort de l'AOM et qu'il permet de la desservir de manière équivalente.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a :

- précisé le champ des spécifications que devront respecter les gares routières dont les AOM de plus de 200 000 habitants devront garantir l'existence à compter de 2032 ;

- encadré la notion de « desserte équivalente », afin notamment de prendre en compte la qualité de service et l'interconnexion de l'aménagement situé à l'extérieur du ressort territorial de l'AOM ;

- consolidé la gouvernance des gares routières, en prévoyant la création de comités de concertation pour les gares les plus structurantes, rassemblant le gestionnaire de la gare, les AOM et collectivités concernées, les opérateurs et les usagers. Ces comités, qui seront créés dans les gares routières les plus structurantes, devront être consultés préalablement à la fermeture de ces gares. Tout membre de ces comités pourra saisir l'ART afin qu'elle rende un avis sur le projet de fermeture ;

Enfin, elle a adopté un amendement visant à permettre à l'AOM de se voir transmettre les prévisions d'évolution du trafic par les opérateurs de SLO, afin de faciliter la planification des capacités d'accueil de ces services dans les plans de mobilité.

La commission a adopté l'article 15 ainsi modifié.

I. Gares routières : une gouvernance particulièrement lacunaire, dont il résulte une offre dispersée et insuffisante au regard des enjeux de massification du transport de voyageurs

A. Gares routières : un cadre juridique hérité de la loi dite « Macron » de 2015, dans l'objectif d'accompagner l'essor des services librement organisés par autocars

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a ouvert à la concurrence le secteur du transport régulier interurbain de voyageurs par autocars, qui peuvent désormais être librement organisés.

L'article L. 3111-17 du code des transports, introduit par cette loi, permet ainsi aux entreprises de transport public routier de personnes établies sur le territoire national d'assurer des services réguliers interurbains. L'exploitation des liaisons par autocar de moins de 100 km est néanmoins encadrée par le code des transports (articles L. 3111-17 à L. 3111-25) et soumise à un cadre réglementaire, afin de ne pas menacer l'équilibre économique des services conventionnés. Les liaisons de plus de 100 km sont, en revanche, totalement libéralisées.

Régulation des liaisons de moins de 100 km par autocar (extrait du site internet de l'ART)

Pour les **liaisons de moins de 100 km**, la loi oblige tout transporteur à **déclarer** le service librement organisé qu'il entend exploiter et prévoit la **possibilité** pour une **autorité organisatrice des mobilités (AOM)** de **saisir l'Autorité de régulation des transports** afin de **limiter** ou d'**interdire** un **projet de desserte** qui porterait une **atteinte substantielle** à l'**équilibre économique** du **service public existant** (TER, trains d'équilibre du territoire, *etc.*).

L'ART évalue l'**impact** de la **nouvelle liaison par autocar** sur les **services de transport public conventionnés** et formule un **avis conforme**, juridiquement contraignant, sur les projets d'interdiction ou de limitation envisagés par les AOM.

Ces règles sont prévues aux articles L. 3111-18 à L. 3111-20 du code des transports.

Outre la dynamisation de ce secteur économique, cette loi visait une massification et une diversification de l'offre de transport par autocar, avec des tarifs plus compétitifs pour les usagers, afin de faire de ce mode de transport un maillon essentiel de la chaîne de mobilité.

À la suite de la loi « Macron », le transport par autocar a connu un essor rapide en France. Il demeure aujourd'hui dynamique : en 2024, selon l'Autorité de régulation des transports (ART), on dénombrait 1,3 million de mouvements d'autocars en France, soit une hausse de 11 % par rapport à 2023, et 18 millions de passagers au total (dont 11 millions de passagers domestiques), soit une fréquentation supérieure à celle constatée en 2019, y compris pour la partie domestique.

Les aménagements de transport public routier de voyageurs (dits « ATR ») jouent un rôle essentiel pour la bonne organisation des services de transport collectifs routiers, urbains et interurbains. Le cadre juridique qui leur est applicable a été défini par l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, prise en application de l'article 12 de la loi « Macron ».

Ce cadre vise en particulier à éviter des distorsions de concurrence au sein du secteur des SLO par autocar, en favoriser la définition de règles d'accès aux aménagements routiers qui soient transparentes et non discriminatoires. Il précise les compétences de l'ART pour concourir au bon fonctionnement de ce secteur, à travers un cadre réglementaire à trois niveaux, selon les types d'aménagements concernés.

- **L'ensemble des ATR est soumis à enregistrement à un registre tenu par l'ART**

En application de l'article L. 3114-10 du code des transports, l'ART met en place et tient à jour un registre public des aménagements permettant aux entreprises de transport public routier d'accéder aux informations pertinentes relatives à ces aménagements, notamment à « *l'identité du responsable de l'exploitation, aux règles d'accès et aux conditions dans lesquelles elles peuvent demander un accès à ces aménagements* ». L'exploitant de tout aménagement routier relevant de l'article L. 3114-1¹ doit être clairement identifié et déclarer auprès de l'ART les éléments nécessaires à la tenue de ce registre.

- **Certains aménagements sont soumis à des règles d'accès contrôlées par l'ART**

En application de l'article L. 3114-4 les aménagements autres que ceux comprenant un unique emplacement d'arrêt exclusivement destinés aux services de transport urbain et faisant l'objet d'une demande de desserte par des SLO relevant de l'article L. 3111-17 sont soumis à des règles particulières d'exploitation, hormis certaines exceptions (aménagements ne relevant pas du service public par exemple). En particulier, les exploitants doivent définir et mettre en œuvre des règles d'accès des entreprises de transport public routier transparentes, objectives et non discriminatoires, le cas échéant après avis des AOM et des opérateurs desservant l'aménagement. Ces règles sont publiées sur le site internet de l'exploitant et elles doivent comprendre les tarifs éventuels et horaires pour la prise en charge et la dépose de passagers et, le cas échéant, pour l'utilisation des services assurés par l'exploitant à destination des entreprises de transport public routier.

¹ Cet article fait référence aux aménagements accessibles au public, qu'ils soient ou non situés, en totalité ou en partie, sur les voies affectées à la circulation publique, destinées à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier.

Ces règles d'accès sont notifiées à l'ART préalablement à leur entrée en vigueur.

La réponse de l'exploitant à une demande d'accès formée par une entreprise de transport public routier est notifiée à cette dernière dans un délai d'un mois à compter de sa réception (article L. 3114-7). Les refus d'accès doivent être motivés.

Le respect de ces règles d'accès est contrôlé par l'ART, en application de l'article L. 3114-8.

En outre, l'ART précise, par une décision motivée, les prescriptions applicables aux aménagements pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles d'accès, notamment les règles tarifaires.

• Les aménagements exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personnes sont soumis à une régulation plus stricte

En application des articles L. 3114-13 et L. 3114-14 du code des transports, l'ART peut fixer des obligations à tout exploitant d'aménagements exerçant une influence significative sur un marché du secteur des transports de personnes. Est réputé exercer une influence significative tout opérateur qui, pris individuellement ou conjointement avec d'autres, se trouve dans une position équivalente à une position dominante lui permettant de se comporter de manière indépendante vis-à-vis de ses concurrents, clients ou consommateurs.

Ces obligations peuvent par exemple consister en :

- la révision des règles d'accès, conformément aux prescriptions fixées par l'ART ;

- l'amélioration de l'efficacité de l'exploitation de l'aménagement, pour permettre l'utilisation maximale de ses capacités ;

- la cessation des pratiques visant à entraver l'accès d'une ou plusieurs entreprises assurant des services de transport à un aménagement ou à certaines de ses prestations, notamment en limitant le nombre ou la dimension de ses locaux, équipements ou installations en l'absence de toute justification économique raisonnable ;

- la proposition, en cas de saturation de l'aménagement, d'une ou plusieurs solutions de substitution en dehors de l'aménagement concerné.

B. Des aménagements qui recouvrent des équipements et fonctionnalités multiples, en l'absence de définition précise dans le droit

Le chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des transports consacré aux « gares et autres aménagements de transport routier », créé par l'ordonnance de 2016, est applicable aux aménagements définis à l'article L. 3114-1, soit aux « *aménagements accessibles au public, qu'ils soient ou*

non situés, en totalité ou en partie, sur les voies affectées à la circulation publique, destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier. »

Cette définition, de même que le reste de la réglementation applicable, n'opère pas de distinction entre les « gares routières » et les autres aménagements de transport routier de voyageurs. De fait, la loi ne définit donc pas précisément ce qui constitue une gare routière ni le degré d'équipement que ce type d'aménagement implique.

L'article L. 3114-2 du code des transports se borne en outre à prévoir la publication d'un décret en Conseil d'État pour préciser « *les éléments que doivent comprendre [les aménagements de transport public routier] et les services qui doivent y être assurés selon leurs caractéristiques, leur niveau de fréquentation ou la nature du trafic, afin de répondre aux besoins des entreprises de transport public routier et des passagers* ». Ces éléments ont été introduits à l'article R. 3114-2, selon lequel sont considérés comme des ATR les aménagements suivants :

- lorsqu'ils constituent ou comprennent un ou plusieurs arrêts de services réguliers :

. les parcs de stationnement, qu'ils soient ou non réservés aux véhicules relevant des catégories M2¹ ou M3² (définies, respectivement, aux paragraphes 1.2 et 1.3 de l'article R. 311-1 du code de la route) ;

. les espaces destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers pour l'ensemble des usagers de la route, le véhicule devant repartir immédiatement ;

- les espaces situés sur les voies ouvertes à la circulation publique qui sont signalés comme étant destinés à l'arrêt des services réguliers ;

- les espaces pour lesquels un paiement est spécifiquement exigé pour l'arrêt de services réguliers.

Ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi, tandis que le dictionnaire de l'académie française donne une définition très générique de la gare routière (qu'il définit comme « *un ensemble d'installations d'où partent et où s'arrêtent les véhicules de transport routier assurant un service régulier* »), l'ART réserve l'appellation de « gare routière » à « *un aménagement équipé d'un bâtiment destiné à l'accueil des voyageurs* »³ (cf. illustration ci-après). Ce faisant, l'autorité distingue les gares routières d'autres équipements qui ne sont pas nécessairement équipés d'un tel bâtiment.

¹ Véhicule conçu et construit pour le transport de personnes, comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises et ayant un poids maximal inférieur ou égal à 5 tonnes.

² Véhicule conçu et construit pour le transport de personnes, comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises et ayant un poids maximal supérieur à 5 tonnes.

³ « *Guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier* », ART, juin 2021.

Typologie des aménagements de transport routier

Un **arrêt routier** est un aménagement situé sur la chaussée ou en évitement, quel que soit son niveau d'équipement.



Un **arrêt sur parking** est un aménagement qui est situé dans un espace ou un bâtiment destiné au stationnement des véhicules.

Une **gare routière** est un aménagement équipé d'un bâtiment destiné à l'accueil des voyageurs.



Une **halte routière** est un aménagement qui n'est pas équipé d'un bâtiment d'accueil des voyageurs.

Sans considération de la catégorie de laquelle il relève, un aménagement routier fait partie d'un **pôle d'échange multimodal** s'il permet aux voyageurs d'emprunter un autre mode de transport collectif.

Source : ART

Le groupement des autorités responsables de transport (GART), selon l'étude d'impact du projet de loi, décrit quant à lui les « gares routières », pour l'essentiel, à partir des fonctionnalités qui en sont attendues, notamment la facilitation des fonctionnalités d'exploitation de transports routiers conventionnés ou non conventionnés et celle des fonctionnalités d'intermodalité et le traitement de fonctionnalités urbaines (gestion des espaces publics, propreté, sûreté, transition climatique, *etc.*).

De fait, les ATR recouvrent donc une grande diversité d'équipements, allant des gares routières proposant des équipements d'envergure, aux simples arrêts routiers correspondant à des trottoirs aménagés de manière minimaliste.

Le même flou juridique entoure les services proposés par les gares routières et aménagements de transport routier.

Dans ce contexte, l'ART¹ a défini huit types de services ou équipements pouvant être attendus d'une gare ou d'un aménagement de transport routier, à partir d'un recensement des équipements présents dans les 10 gares routières les plus fréquentées en France (par niveau de fréquentation) :

¹ *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2024*, ART, juin 2025.

	Personnel sur site	Information dynamique	Billetterie	Salle d'attente	Sanitaires	Distributeur de boissons	Restauration	Accès wifi	Salle de repos conducteurs
Paris Bercy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Lyon Perrache	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗
Grenoble	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Marseille Saint-Charles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Toulouse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Lille-Europe	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Terminal Jules Verne	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Anney	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nantes Haluchère	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗
Aéroport de Nice	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗

* La simple présence d'un équipement ne suffit pas à assurer une bonne qualité de service en gare. D'autres facteurs doivent également être pris en compte, tels que la propreté, l'entretien régulier des installations, ou la sécurisation des lieux.

Source : ART d'après exploitants d'aménagements

Ainsi, rien n'oblige dans la réglementation actuelle une gare routière à se doter de l'un ou l'autre de ces services, y compris dans de grandes agglomérations : la gare routière de Lille-Europe, par exemple, ne propose ainsi aucun des services recensés par l'ART.

Il résulte de cette situation de fortes disparités d'équipement d'une gare routière à l'autre sur le territoire.

C. Une gouvernance dispersée et une planification très lacunaire de ces aménagements au niveau local

Le déploiement des gares routières pâtit aujourd'hui d'une gouvernance dispersée et d'une planification insuffisante, aucun acteur n'étant explicitement identifié pour endosser la responsabilité de planifier la réalisation de ces équipements.

L'article L. 3114-2-1 du code des transports pose un principe de liberté de création ou d'aménagement d'ATR.

Il dispose que, sous réserve des missions de service public mentionnées au 1° de l'article L. 1211-4 du code des transports¹ qui sont confiées à titre exclusif aux autorités organisatrices des services de transport

¹ Il s'agit des missions suivantes : la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité.

routier en matière de création de gares routières et d'autres aménagements de transport routier, « toute personne privée ou publique, dans la limite de ses compétences, peut créer librement ou aménager une gare routière ou tout autre aménagement relevant de l'article L. 3114-1 ».

En outre, ainsi que le souligne l'étude d'impact du projet de loi, la fiche d'impact de l'ordonnance de 2016 ayant introduit cet article rappelait que la **clause générale de compétence** (selon laquelle une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale dès lors qu'il existe un intérêt local et que le domaine d'intervention ne relève pas de la compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité territoriale) **des communes** s'applique dans ce domaine.

Cette fiche d'impact indique qu'« aucune disposition du droit positif ne vient expressément confier une compétence de création des gares routières à une autorité publique. Cette approche tranche avec l'organisation des services de transports terrestres pour lesquels la compétence est répartie strictement et de manière exclusive entre l'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, alors qualifiés d'autorités organisatrices des transports ». Elle précise qu'il résulte de la lecture combinée de la clause générale de compétence et du code des transports que :

- les communes peuvent créer et gérer des gares routières qui peuvent accueillir tout type de services routiers, y compris les services d'une AOT ou les services d'initiative privée ;

- toute AOT compétente en matière de transport routier peut créer des gares routières pour les services qu'elle organise, sans préjudice de la possibilité pour ces gares d'accueillir d'autres services en complément, d'initiative privée ou organisés par une autre AOT.

L'ordonnance de 2016 a en outre supprimé le régime d'autorisation ministérielle préalable qui régissait la création de gares d'initiative privée sous l'empire de l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 sur les gares routières de voyageurs, qui était jusqu'alors applicable¹.

Ce principe de liberté de création, tel qu'il résulte de l'article L. 3114-2-1 et de la clause de compétence générale, vaut donc à la fois pour les collectivités territoriales et pour les personnes privées. Selon l'étude d'impact du projet de loi, les responsables de l'exploitation des ATR ont des statuts divers (établissements publics de coopération intercommunale, exerçant ou non la compétence d'AOM, régions, communes, sociétés d'économie mixte, etc).

Concrètement, aucun acteur public ne s'est donc vu conférer la responsabilité d'organiser l'accueil des SLO grâce à la création d'ATR ni l'obligation de planifier et mettre en œuvre un réseau de gares routières

¹ Cette ordonnance a été abrogée par celle publiée en 2016.

cohérent. Un rapport de l'IGEDD sur les gares routières publié en juin 2025¹ fustige à ce titre une « *gouvernance mal arrimée et dispersée* ».

En conséquence, il existe également un flou juridique sur l'autorité compétente pour **supprimer une gare routière**, comme l'avait mis en avant 13 personnalités dans une tribune publiée dans « Le Monde » en novembre 2023, à la suite de la décision unilatérale de la ville de Paris, annoncée en 2023, de fermeture de la gare routière de Paris-Bercy, plus grande gare routière de France par son trafic (environ 5 millions de passagers par an). Cette situation est d'autant plus étonnante que, comme le souligne cette tribune, « *jamais un aéroport ou une gare ferroviaire ne pourrait être supprimé sur simple décision d'un exécutif local* ». Le projet de fermeture de la gare de Bercy a finalement été reporté, sur décision d'un comité de pilotage constitué sous l'autorité du préfet d'Île-de-France : la gare de Bercy devrait rester en service jusqu'en 2030, échéance à laquelle une autre gare routière dans le secteur Pleyel, à Saint-Denis, ainsi qu'une autre à la Porte Maillot, devraient permettre l'accueil des SLO desservant aujourd'hui dans la gare de Bercy.

En outre, la prise en compte des gares routières dans les documents de planification apparaît également limitée, et même en recul, comme l'a souligné le rapport de l'IGEDD de juin 2025 précité.

En effet, avant 2016, il existait des schémas régionaux des gares routières, comme composantes des schémas régionaux de l'intermodalité, tous deux institués par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »). Le schéma régional de l'intermodalité avait vocation à coordonner les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques.

L'ordonnance de janvier 2016 précitée avait, dans un premier temps, maintenu ces deux outils de planification.

Or, tirant les conséquences de l'instauration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « NOTRe »), l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 (prise en application de la loi « NOTRe ») a supprimé le schéma régional de l'intermodalité et le schéma régional des gares routières.

En 2019, la loi d'orientation des mobilités² (dite « LOM ») a consacré la compétence des régions en matière de services de transport d'intérêt régional (notamment s'agissant des services réguliers de transport public de personnes)³. En outre, elle leur a confié un rôle de « chef de file » des mobilités

¹ IGEDD, rapport de la mission relative aux gares routières, juin 2025.

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

³ Depuis la loi NOTRe, les régions s'étaient déjà vues transférer la compétence en matière de transports interurbains et scolaires qui relevait auparavant des départements.

(article L. 1215-1 du code des transports), afin qu'elles assurent l'organisation des « *modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité* ». Cette compétence s'applique notamment à la création, l'aménagement et au fonctionnement des pôles d'échange multimodaux (PEM) et s'agissant du système de transport vers et à partir de ces pôles. Néanmoins, la LOM n'a pas rétabli le schéma régional des gares routières.

Dans ce contexte, le rapport de l'IGEDD précité a préconisé :

- l'élaboration d'un **schéma national des gares routières, décliné au niveau de chaque région**, afin d'identifier les équipements existants, en les classifiant selon leur niveau de service, ainsi que les parties du territoire dépourvues d'ATR d'accueil des SLO, et de proposer une **planification indicative** des aménagements à réaliser ou à développer (recommandation n° 1) ;

- la **définition**, à l'appui du schéma national des gares routières, **de ce qu'est ou non une gare routière**, en fonction du **niveau de service requis**, sans qu'il soit néanmoins besoin de procéder à une définition juridique précise et peu adaptable aux évolutions rapides du secteur (recommandation n° 2).

En tout état de cause, la mission préconise une **intégration « maximale » des opérateurs utilisateurs des gares routières dans la concertation à mener**, qu'il s'agisse des opérateurs SLO, des opérateurs de transport conventionné ou encore des opérateurs de transport touristique.

En outre, elle recommande de clarifier la répartition des responsabilités en matière d'accueil des SLO sur un territoire donné, en confiant aux AOM locales (article L. 1231-1-1 du code des transports) une compétence de conception, de planification et d'accueil des SLO, en veillant à leur articulation avec les transports ferroviaires, interurbains et urbains (recommandation n° 3). Elle ajoute que les régions, au titre de leur compétence de chef de file des mobilités, pourraient compléter les contrats opérationnels de mobilités, prévus à l'article L. 1215-1 et L. 1215-2 du code des transports) en y intégrant les projets de gare routière, en lien avec les acteurs compétents de chaque bassin de mobilité (recommandation n° 4).

Enfin, afin d'éviter la réitération des difficultés rencontrées lors de la décision unilatérale de fermeture de la gare de Bercy, elle préconise de doter l'ART d'un pouvoir de veto temporaire pour empêcher la fermeture éventuelle d'un équipement (recommandation n° 5), en l'absence de définition d'une solution de substitution par l'AOM, et selon des critères d'intervention objectifs (nombre de passagers SLO, taille de l'agglomération, etc.)

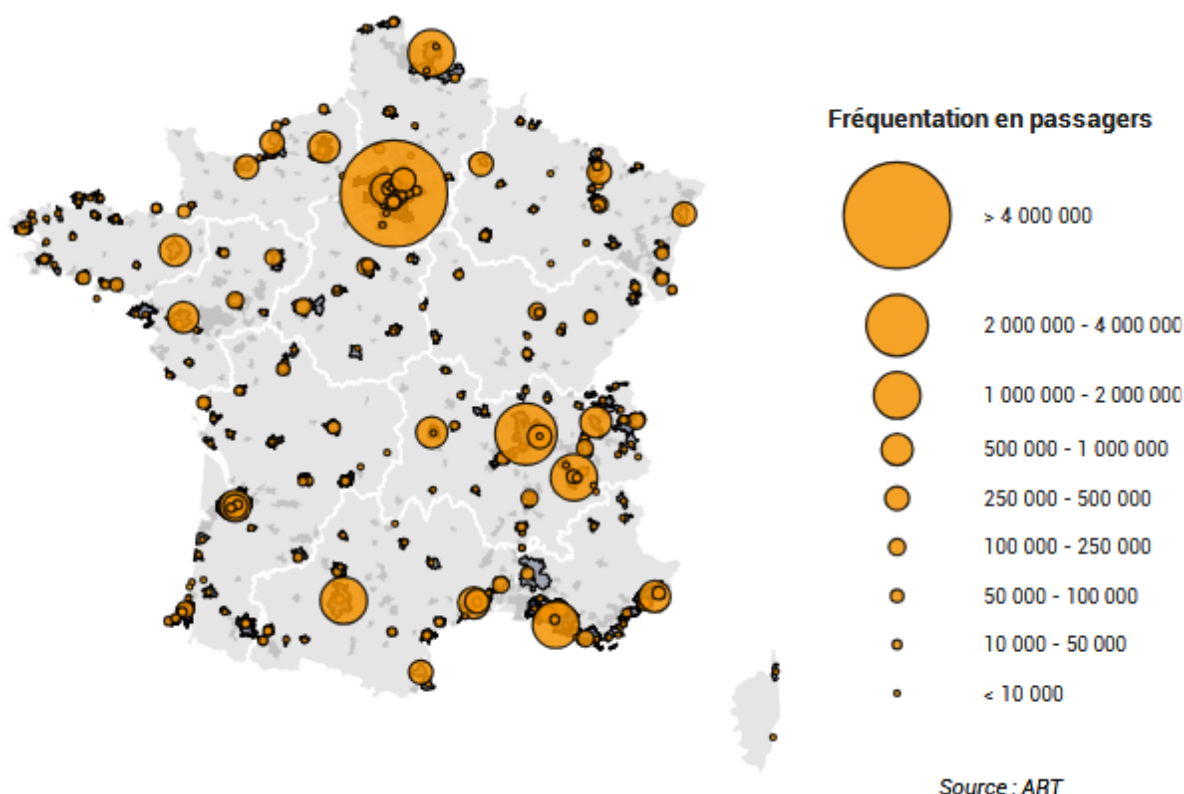
D. Aménagements de transport routier de voyageurs : un état des lieux très contrasté, notamment en termes de qualité de service

Avant la réforme de 2015, les gares routières avaient essentiellement vocation à assurer la gestion des flux d'autocars conventionnés par les départements (autocars interurbains et transports scolaires), en lien parfois avec les services de transports urbains. Si la loi « Macron » a induit un fort essor de l'offre de transport par autocar de longue distance, le développement des SLO, d'une part, et les aménagements destinés à accueillir ces services, d'autre part, ont été traités de manière dissociée. Pourtant, la réalisation et la planification territoriale de ces aménagements est centrale pour le développement et la qualité de service offerte par les SLO et pour favoriser le rabattement des voyageurs.

Selon le rapport annuel 2024 de l'ART sur le marché du transport par autocar, sous l'effet de la hausse du trafic des SLO par autocar notamment, **la fréquentation des gares et aménagements routiers a fortement augmenté sur la période 2019-2024** : en 2024, **27 millions de passagers** ont été pris en charge ou déposés dans 279 aménagements de transport routier, répartis sur environ **200 unités urbaines**. **Cinq unités urbaines concentrent plus de 36 % des mouvements de SLO**, dont la moitié dans l'unité urbaine de **Paris**, au sein de laquelle la gare de Paris Bercy-Seine constitue le principal nœud de desserte. Les autres unités urbaines les plus fréquentées sont **Lyon** (2,69 millions de passagers), **Marseille-Aix-en-Provence** (1,38 million de passagers), **Grenoble** (1,25 million) et **Toulouse** (1 million).

Les **gares routières** concentrent la majeure partie de la fréquentation (**70 % des voyageurs SLO**), suivies des **arrêts routiers** (14 %), haltes routières (9 %) et des **arrêts de parking** (7 %). **Les gares routières connectées à d'autres modes de transport sont privilégiées par les passagers : 79 % des passagers SLO sont accueillis dans des aménagements adossés à une gare ferroviaire**. Seulement 12 % des passagers sont accueillis dans un point routier sans adossement.

La carte ci-après présente la fréquentation des aménagements de transport routier en 2024, en nombre de passagers.



L'une des clés du succès du transport par autocar réside dans le coût accessible de cette solution de transport.

Le registre des gares routières de l'ART recense **342 gares et aménagements routiers** sur l'ensemble du territoire, au 31 décembre 2024.

En dépit de cette fréquentation élevée et croissante, le niveau d'équipement des gares routières demeure en-deçà des standards attendus selon le régulateur des transports.

Comme exposé précédemment, l'offre de services pour les voyageurs dans les gares routières est fortement disparate : trois des dix gares routières les plus fréquentées ne proposent par exemple pas d'information dynamique et la moitié ne disposent pas d'une offre de billetterie (cf. supra). Un rapport de 2023 de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) soulignait que « 53 % des usagers indiquent en effet être peu satisfaits à pas satisfaits du tout. [...] Les critères d'insatisfaction se polarisent autour de la saleté, du manque de places assises, de l'absence de points de restauration chaude, de la faiblesse de l'éclairage ».

En outre, la mission de l'IGEDD précitée souligne un décalage entre l'existence d'un service, tel que recensé par l'ART, et la perception de la qualité de ce service par l'utilisateur et par les opérateurs. Cet écart est mis en avant par le tableau ci-après, qui doit être mis en regard du tableau de l'ART précédemment cité.

Perception de la qualité des services proposés dans les gares routières

Services en gare ou à proximité :

- présent et satisfaisant
- présent mais sous dimensionné ou de mauvaise qualité
- absent
- à proximité

Ville	Train	Métro/ Tram	Agents / Gestio nnaire	Salle d'atten te	Banc et abris	Toilett es	Resta uration	Billette rie	Afficha ge dynam ique
Paris	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Lyon	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bruxell es	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toulou se	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Marsei lles	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Greno ble	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Borde aux	●	●	●	●	●	●	●	●	● *
Lille	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Montp ellier	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Annec y	●		●	●	●	●	●	●	●

Source : [rapport](#) de la mission relative aux gares routières, IGEDD, juin 2025

Ainsi, certains services considérés comme « existants » sont en réalité proposés « à proximité » de la gare (qui constitue parfois un simple trottoir aménagé), et non au sein de celle-ci, ou sont jugés par les usagers et opérateurs de mauvaise qualité ou sous-dimensionnés.

Or, la qualité des services proposés aux usagers et opérateurs est un élément structurant de l'attractivité des SLO par autocar et du développement de l'offre.

Cette question renvoie néanmoins à celle du modèle économique des gares routières. Le rapport de l'ART précité souligne en outre qu'il est possible d'assurer un bon fonctionnement et une qualité de service satisfaisante dans une gare routière, tout en maintenant des **tarifs d'accès** (dits « touchers de quai ») raisonnables pour les opérateurs SLO : dans certaines gares, à l'instar de celle d'Aix-en-Provence, les charges d'exploitation sont ainsi financées à 100 % par les recettes générées. Selon ce rapport, le tarif moyen d'accès aux gares routières s'élevait en 2024 à 5,17 € HT par toucher de quai (en hausse de

5 % par rapport à 2023), soit une redevance de 41 centimes d'euros par passager. 60 % des mouvements SLO transitent par des aménagements à accès payant. En 2024, 88 % des aménagements payants desservis par des SLO ont appliqué un tarif d'accès inférieur ou égal à 10 € ; neuf aménagements ont dépassé ce seuil, dont la gare de Bercy et le terminal Jules Verne à La Défense.

Partant de ces constats, la mission de l'IGEDD recommande d'actualiser et d'approfondir le recensement effectué par l'ART, notamment en précisant les typologies d'aménagements concernés et en introduisant des éléments relatifs à la qualité des services proposés, afin de réserver la qualification de « gare routière » aux seuls équipements proposant un socle minimal de service aux usagers et opérateurs (recommandation n° 6). Elle propose de permettre à l'ART d'être davantage force de proposition en matière de niveau et de qualité des services proposés par un ATR et d'équilibre entre ces exigences de qualité, d'une part, et le niveau du « toucher de quai » imposé aux opérateurs de SLO, d'autre part.

II. Le dispositif envisagé : renforcer la gouvernance et la planification des gares routières

L'article 15 apporte plusieurs modifications au code des transports afin de renforcer la gouvernance des gares routières et la planification de l'accueil des SLO par autocar dans les territoires.

Premièrement, le **1° du I** introduit un article L. 1214-2-3 dans le code des transports, prévoyant, pour les AOM locales pour lesquelles un **plan de mobilité** est obligatoire en application de l'article L. 1214-3 (soit les agglomérations de plus de 100 000 habitants), l'intégration dans ce document d'un volet consacré à la planification des capacités d'accueil des services réguliers de transports collectifs routiers de voyageurs par autobus et autocars, autres que celles spécifiques au transport scolaire. Cette planification doit prendre en compte l'évolution prévisible des services réguliers sur le territoire, compris SLO.

Cette obligation est également intégrée au plan de mobilité d'Île-de-France Mobilités (IDFM) (**2° du I**) et à celui de Sytral Mobilités en territoire lyonnais (**3° du I**).

Pour rappel, le plan de mobilité est un document qui fixe les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'AOM. Il a été institué par la LOM, en lieu et place des plans de déplacement.

Deuxièmement, le **4° du I** modifie l'article L. 1231-1-1 du code des transports qui comprend les compétences des AOM locales, afin d'y ajouter un **7°** relatif à la planification et à la réalisation des capacités d'accueil pour les services réguliers collectifs de transports routiers de voyageurs par autobus et autocar dans les gares routières et autres aménagements de

transport routier définis à l'article L. 3114-1. Ces capacités d'accueil doivent être « adaptées à la coexistence éventuelle de services urbains et non urbains, y compris de SLO ». Il est précisé que cette compétence ne remet pas en cause le principe de liberté de création ou d'aménagement de gares routières ou d'autres ATR, prévu à l'article L. 3114-2-1.

Un ajout similaire est effectué à l'article L. 1241-1, qui régit les compétences d'Île-de-France Mobilités (IDFM) (6° du I) ainsi qu'à l'article L. 1243-6, qui régit celles de Sytral Mobilités en territoire lyonnais (8° du I).

Enfin, le 5° du I introduit un article L. 1231-8-1 dans le code des transports, pour imposer aux AOM locales dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants de garantir l'existence, à compter du 1^{er} janvier 2032, d'au moins une gare routière ou d'un autre aménagement de transport routier, répondant à des « spécifications proportionnées aux flux de voyageurs par autobus ou autocars », relevant notamment de SLO. Ces spécifications, dont la nature n'est pas précisée dans le texte ni dans l'étude d'impact du projet de loi, seront définies par décret en Conseil d'État.

Il est précisé que cette exigence est réputée satisfaite si un tel aménagement existe sur son ressort territorial, ou permet de le desservir « de manière équivalente », selon des modalités qui seront elles aussi définies par décret en Conseil d'État, y compris si ledit aménagement relève d'une autre personne morale.

Une disposition similaire est introduite à l'article L. 1241-1 concernant IDFM (7° du I) et à l'article L. 1243-6 pour le Sytral (9° du I).

Le II de l'article 15 comprend des précisions concernant l'entrée en vigueur des 1°, 2° et 3° du I relatifs aux plans de mobilité : ils s'appliqueront aux plans de mobilité (et aux plans locaux d'urbanisme en tenant lieu) dont l'approbation ou l'évaluation¹ intervient à compter « du premier jour du treizième mois suivant la date de publication de la présente loi ».

III. La position de la commission : un dispositif indispensable pour clarifier la gouvernance des gares routières, mais qui nécessite des compléments

La commission a veillé à consolider l'article 15 de manière à en garantir la portée et à préciser davantage la gouvernance locale des gares routières, sur la proposition du rapporteur.

Premièrement, afin de faciliter la planification des gares routières dans les plans de mobilité, elle a adopté un amendement COM-199 visant à prévoir la transmission par les opérateurs de SLO par autocar, à la demande de l'AOM, des prévisions de l'évolution de l'offre sur une période de trois ans.

¹ En application de l'article L. 1214-8 du code des transports, les plans de mobilité doivent faire l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, d'une révision.

Elle a également adopté **trois amendements** pour encadrer l'obligation faite aux AOM de plus de 200 000 habitants, à compter de 2032, de garantir l'existence d'une gare routière ou d'un aménagement de transport routier. D'une part, elle a précisé le champ des spécifications que devront respecter ces gares, afin qu'elles prennent en compte le niveau d'équipement et de qualité de service, pour les usagers et les opérateurs, mais aussi qu'elles soient interconnectées aux autres réseaux de transports (COM-196). Le décret en Conseil d'État qui viendra préciser ces spécifications sera pris après avis de l'ART (COM-197). D'autre part, elle a veillé à encadrer la notion de « desserte équivalente » permettant à une AOM de déroger à l'obligation de garantir l'existence d'une gare routière en 2032 en cas d'existence d'une gare routière en dehors de son ressort territorial (COM-198).

Enfin, elle a proposé (COM-200) d'instaurer des comités de concertation autour des gares routières les plus structurantes, afin de créer les conditions d'une **gouvernance plus fluide** de ces équipements sur le modèle de ce qui est pratiqué s'agissant des gares ferroviaires. Ces comités comprendraient donc des représentants du gestionnaire de la gare, des autres collectivités concernées, des opérateurs mais aussi des usagers. Ce comité sera consulté préalablement à toute décision de fermeture de la gare ; tout membre du comité pourra saisir l'ART afin qu'elle rende un avis sur le caractère essentiel de l'aménagement pour la desserte du ressort territorial de l'AOM. Cet avis permettra, le cas échéant, d'éclairer les parties prenantes, notamment l'AOM (quel que soit l'acteur gestionnaire de la gare) et les membres du comité de concertation, sur les conséquences d'une telle décision et sur les solutions de substitution possibles. Une fois saisie, l'ART rendrait son avis dans un délai de trois mois. Il s'agit ainsi d'éviter de reproduire le précédent malheureux de la gare routière de Paris-Bercy, dont la ville de Paris avait annoncé de la fermeture de façon unilatérale en 2023.

En dernier lieu, la commission a adopté un amendement visant à intégrer un volet relatif à l'inclusion sociale dans les plans de mobilité (COM-175).

La commission a adopté l'article 15 ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs

Article 16

Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants

Cet article vise à traduire au niveau législatif deux propositions issues du « plan Joana » pour le renforcement de la sécurité routière du transport scolaire, présenté par le Gouvernement à la suite d'un dramatique accident d'autocar survenu en janvier 2025. D'une part, il instaure une obligation pour les employeurs de conducteurs d'autocars et autobus de soumettre ces employés à un test de dépistage préventif de la consommation de stupéfiants, au moins une fois par an. D'autre part, il impose l'installation de « stupotests » antidémarrage dans les véhicules de transports en commun, à compter du 1^{er} septembre 2029. Les catégories de véhicules concernés seront précisées par voie réglementaire.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a clarifié le champ d'application du doublement de la durée de suspension administrative du permis de conduire en cas de consommation de stupéfiants par un conducteur professionnel du transport de personnes, issue du plan Joana de 2025. S'agissant des stupotests, elle a prévu la consultation des organisations professionnelles sur le texte réglementaire qui en précisera les conditions d'homologation, ainsi que la publication d'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), pour préciser les conditions d'application de ces dispositions.

La commission a adopté l'article 16 ainsi modifié.

I. La situation actuelle : un cadre préventif de la lutte contre la consommation de stupéfiants par les conducteurs d'autobus et autocars insuffisant au regard des enjeux de sécurité soulevés

A. En 2025, un dramatique accident lié à la consommation de stupéfiants a conduit à l'élaboration d'un plan d'action national pour renforcer la sécurité des transports scolaires

Le 30 janvier 2025, un grave accident de car scolaire survenu à Châteaudun en Eure-et-Loir, a coûté la vie à une lycéenne âgée de quinze ans et blessé vingt autres élèves. Les analyses réalisées sur le conducteur ont permis d'établir que celui-ci avait consommé des produits stupéfiants.

Le Gouvernement a alors présenté, le 30 avril 2025, un plan pour le renforcement de la sécurité routière du transport scolaire. Ce plan dresse le constat d'une augmentation des pratiques à risque, notamment le non-port de la ceinture de sécurité et la conduite sous l'emprise de stupéfiants. Le nombre d'accidents impliquant des autocars est relativement faible -0,3 % des accidents de la route en 2023 et 0,7 % de la mortalité routière-. Pour autant la conduite sous l'emprise de stupéfiants constitue un risque majeur, à plus forte raison en matière de transports scolaires.

Dès lors, ce plan propose 16 mesures, réparties selon 5 axes.

Présentation des mesures du « plan Joana » pour le renforcement de la sécurité routière du transport scolaire

Axe n° 1 : améliorer la sensibilisation, la prévention et le dépistage pour lutter contre les stupéfiants

Mesure n° 1 : Imposer la mise en œuvre d'un minimum de 1 dépistage aléatoire par an et par chauffeur pour détecter la consommation de substances pouvant altérer les capacités à conduire

Mesure n° 2 : Soumettre les conducteurs à un dépistage lors des visites médicales imposées tous les 5 ans pour le renouvellement du permis de conduire poids-lourds

Mesure n° 3 : Intégrer un module sur les risques des conduites addictives lors des formations initiale et continue des conducteurs professionnels

Mesure n° 4 : Inciter à la mise en place de plans de prévention et de formation spécifiques à la lutte contre les addictions par les entreprises opérant des transports scolaires

Axe n° 2 : renforcer la sécurité dans les véhicules de transport collectif

Mesure n° 5 : Imposer la mise en place de stupotests antidémarrage dans les nouveaux véhicules de transport scolaire d'ici 4 ans

Axe n° 3 : écouter, impliquer et responsabiliser les usagers

Mesure n° 6 : Renforcer les possibilités de signalement d'un comportement ou d'une situation à risque dans les véhicules et au sein du cadre scolaire par l'apposition d'un numéro de téléphone visible

Mesure n° 7 : Mener une campagne de communication ciblée sur le port de la ceinture de sécurité et les bons comportements à adopter, intégrant l'apposition d'une signalisation de sécurité au dos des sièges

Axe n° 4 : renforcer les sanctions applicables

Mesure n° 8 : Créer un délit d'homicide routier, puni de 7 ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende, lorsque le conducteur qui a causé la mort d'autrui, conduisait sous l'emprise d'un état alcoolique ou avait fait usage de stupéfiants

Mesure n° 9 : Créer le délit de blessures routières ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure ou égale à 3 mois, puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, lorsque le conducteur conduisait sous l'emprise d'alcool ou s'il avait fait usage de stupéfiants

Mesure n° 10 : Rehausser les quantums des peines à 3 ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende pour les délits de conduite sous l'influence d'alcool et conduite après usage de stupéfiants

Mesure n° 11 : Systématiser la suspension administrative du permis de conduire à la suite de la constatation de l'infraction de conduite après usage de stupéfiants

Mesure n° 12 : Porter à 2 ans la durée maximale de suspension du permis de conduire en cas de conduite après usage de stupéfiants ou sous l'empire d'un état alcoolique pour les conducteurs professionnels de transport de personnes

Mesure n° 13 : Aggraver la perte de points du permis de conduire en la portant à 9 en cas de condamnation pour conduite après usage de stupéfiants aggravée par un état alcoolique

Axe n° 5 : renforcer les capacités de contrôle

Mesure n° 14 : Étudier la faisabilité technique de développer un stupomètre, appareil électronique de mesure des stupéfiants chez un conducteur et permettre de procéder aux opérations de contrôle en bord de route en obtenant un résultat opposable ayant force probante, comme c'est le cas de l'éthylotest

Mesure n° 15 : Ajouter la kétamine aux molécules détectées par les tests de dépistage salivaire

Mesure n° 16 : Étudier la faisabilité technique de la détection et de la mesure de la consommation de protoxyde d'azote

B. Le cadre législatif applicable à la répression de la consommation de stupéfiants pour les conducteurs professionnels a été récemment renforcé

La loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière, issue d'une proposition de loi déposée en 2023 par une députée du groupe Renaissance (Mme Anne Brugnera), a permis de traduire plusieurs mesures inscrites dans le plan Joana. En particulier, elle a prévu :

- la création d'un délit d'homicide routier, puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende (mesure n° 8) et d'un délit de blessures routières (mesure n° 9 - **nouveaux articles L. 221-18 du code pénal et suivants**) ;

- le rehaussement du quantum de peines en cas de conduite sous l'emprise d'alcool et/ou de stupéfiants, à trois ans d'emprisonnement (au lieu de deux) et 9 000 euros d'amende (au lieu de 4 500 euros) (mesure n° 10 - **articles L. 234-1 et L. 235-1 du code de la route**) ;

- la systématisation de la suspension administrative du permis de conduire à la suite de la constatation de l'infraction de conduite en état d'ivresse ou sous l'emprise de stupéfiants (mesure n° 11 - **nouveau IA de l'article L. 224-2 du code de la route**) ;

- la possibilité de réduire de plein droit de trois quart le nombre maximal de points du permis de conduire (soit neuf points) (mesure n° 12 – **dernier alinéa du IV de l’article L. 235-1 du code de la route**) ;

En revanche, si l’article L. 224-2 du code de la route tel que modifié par cette loi prévoit le **doublent de la durée de la suspension administrative** du permis de conduire dans certains cas (excès de vitesse de 40 km/h ou plus, infraction en matière d’usage du téléphone tenu en main commise simultanément avec une infraction en matière de respect des règles de conduite, permis de conduire retenu à la suite d’un refus d’obtempérer, etc.) **lorsque le conducteur est un professionnel chargé du transport de personnes** (pour porter cette durée à un an au lieu de six mois, ou deux ans en cas d’accident de la circulation ayant entraîné la mort d’une personne ou ayant occasionné un dommage corporel), l’application de ce doublement aux cas de suspension administrative du permis liée à une conduite dans un état alcoolique ou sous l’emprise de stupéfiants apparaît ambiguë.

En effet, aux termes du second alinéa du II de l’article L. 224-2, cette mesure ne s’applique en effet qu’aux cas prévus au I de cet article, et non à ceux énumérés au IA introduit par cette loi. Néanmoins, selon la DGITM, il faut déduire du second alinéa du II de l’article L. 224-2 qui pose le principe du doublement de la durée de la suspension de permis lorsque le conducteur est un professionnel chargé du transport de personnes que les cas mentionnés au IA de l’article (conduite sous l’emprise de stupéfiants notamment) sont également visés, bien que la rédaction actuelle ne l’explique pas clairement.

Cette loi a également instauré d’autres mesures, comme l’**obligation d’un examen médical**, aux frais du conducteur, en cas de délit d’homicide routier ou de blessures routières (**nouvel article L. 232-4 du code de la route**) et le **renforcement des peines complémentaires** pour toute personnes ayant conduit un véhicule sous l’emprise de stupéfiants ou sous l’emprise combinée de l’alcool et de stupéfiants (**article L. 235-1 du code de la route**), notamment l’**obligation de la confiscation du véhicule** dans ce second cas et l’**allongement de la durée de la suspension du permis de conduire** et de son **annulation avec interdiction de solliciter la délivrance d’un nouveau permis** (à cinq ans au lieu de trois) dans ces deux cas.

C. Des moyens de dépistage et de prévention de la consommation de stupéfiants trop lacunaires s’agissant des conducteurs routiers professionnels, appelant à traduire dans la loi plusieurs mesures du plan Joana

Ainsi que le souligne l’étude d’impact du projet de loi, la consommation de stupéfiants sur le lieu de travail ne fait pas l’objet d’une réglementation spécifique, à l’inverse de celle de l’alcool.

En matière d’alcool, l’employeur a en effet l’interdiction de laisser entrer ou séjourner dans les lieux de travail de personnes en état d’ivresse, en vertu de l’article R. 4228-21 du code du travail. L’employeur a en outre la

faculté de limiter voire interdire la consommation d'alcool sur le lieu de travail, sous réserve de démontrer que celle-ci est susceptible de porter atteinte à la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs et que la restriction soit proportionnée au but recherché (article R. 4228-20 du code du travail). En outre, aucune boisson alcoolisée autre que le vin, la bière et le poiré n'est autorisée sur le lieu de travail.

L'employeur dispose néanmoins de moyens d'action, notamment au titre de l'obligation générale d'assurer la sécurité physique et mentale des travailleurs prévue par l'article L. 4121-1 du code du travail. Les manquements de l'employeur aux règles de santé et de sécurité font, en outre, l'objet de sanctions pénales (articles L. 4741-1 à L. 4741-8 du code du travail).

En revanche, aucune obligation de dépistage de la consommation de stupéfiants par des conducteurs routiers professionnels n'est prévue par la loi, en dépit du risque que ce type de comportement représente pour les usagers du service du transport et les autres usagers de la voirie.

À ce titre, le plan Joana préconise d'imposer la mise en œuvre d'au moins un dépistage aléatoire par an et par chauffeur (mesure n° 1).

En complément, le plan Joana propose d'imposer l'installation d'appareils interdisant le démarrage des véhicules de transport scolaire (mesure n° 5), en s'inspirant du dispositif déjà existant pour la consommation d'alcool.

Depuis le 1^{er} septembre 2015, en application de l'article 70 *bis* de l'arrêté du 2 juillet 1982, les autocars affectés à un transport en commun de personnes doivent être équipés d'un éthylotest anti-démarrage (EAD), qui bloque le démarrage du véhicule en cas d'alcoolémie supérieure aux taux autorisés de 0,10 mg par litre d'air expiré. Selon le site du ministère de la transition écologique, les EAD sont soumis à un contrôle tous les ans dans un centre qualifié et l'appareil enregistre les données et les conserve pendant 45 jours.

L'article L. 234-15 du code de la route encadre le traitement des données issues de ces appareils. Il prévoit que ces EAD permettent le traitement automatisé de données relatives à leur fonctionnement, au taux d'alcoolémie des conducteurs et au démarrage des véhicules, et précise que :

- les données relatives au taux d'alcoolémie des conducteurs ne doivent être ni consultées, ni communiquées, ni utilisées ;
- les autres données ne peuvent être consultées que par des personnes nommément désignées par le chef d'entreprise.

À l'heure actuelle, il n'existe pas d'appareil permettant d'empêcher le démarrage d'un véhicule en cas de consommation par le conducteur de substances ou plantes classées comme stupéfiants. Ces substances sont définies par l'arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants.

Les modalités de dépistage de la consommation de stupéfiants par un conducteur sont régies par un arrêté du 13 décembre 2016. Il s'agit exclusivement de contrôles réalisés par les forces de sécurité intérieure en bord de route ou lors d'accidents de la route, selon des règles prescrites par les articles L. 235-1 à L. 235-5 du code de la route.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, en 2024, 1 199 329 dépistages ont été réalisés sur tous types de conducteurs. Dans ce cadre, 149 130 délits ont été relevés. En 2024, dans les accidents corporels impliquant des véhicules de transport en commun enregistrés par les forces de l'ordre, 3 % de l'ensemble des conducteurs impliqués ont été testés positifs aux stupéfiants.

II. Le dispositif envisagé : compléter les moyens existants en matière de dépistage de la consommation de stupéfiants chez les conducteurs de transport routier professionnels, en premier lieu par autocar

Le présent article concrétise deux mesures du plan Joana, afin de compléter les moyens actuels de répression de la consommation de stupéfiants par des conducteurs professionnels par des moyens de prévention.

Le I crée un article L. 3318-1 dans le code des transports, qui impose à l'employeur de soumettre tout conducteur assurant des transports publics routiers de personnes au moyen d'un véhicule comportant plus de huit places assises à un test salivaire permettant de détecter l'usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants. Ce test devra être réalisé au moins une fois par an, à une date non fixe et inconnue du conducteur.

Ce dispositif est applicable aux entreprises de transports routiers effectuant du transport de voyageurs par autocars ou autobus, y compris s'agissant du transport urbain et lorsqu'elles opèrent pour le compte de collectivités territoriales. Sont, en revanche, exclus du dispositif les entreprises en compte propre, le transport privé ainsi que les taxis et VTC.

Le II introduit deux nouveaux articles L. 235-6 et L. 235-7 dans le code de la route.

Le nouvel article L. 235-6 prévoit l'obligation d'installer dans les véhicules de « transports en commun » répondant à des spécifications qui seront fixées par voie réglementaire un dispositif destiné à empêcher le démarrage du véhicule en cas de test de dépistage de stupéfiants positif. Le démarrage desdits véhicules devra être conditionné à l'utilisation préalable de ce dispositif.

Les conditions d'homologation du dispositif et les modalités d'agrément des professionnels chargés de les installer seront fixées par voie réglementaire.

Le nouvel article L. 235-7 prévoit, quant à lui, que ces dispositifs permettent le traitement automatisé de données relatives à leur fonctionnement, à la positivité aux épreuves de dépistage de stupéfiants des

conducteurs et au démarrage des véhicules. Ces données ne pourront être consultées que par des personnes nommément désignées par l'employeur.

Le III de l'article 16 prévoit que le II, concernant les dispositifs de stupotests anti-démarrage des véhicules, entrera en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2029.

Cet article transpose ainsi les propositions n°s 1 et 5 du plan Joana, sans toutefois les limiter au seul secteur des transports scolaires, mais en visant plus largement l'ensemble du transport public collectif de passagers pour compte d'autrui.

III. La position de la commission : un dispositif essentiel pour garantir la sécurité des voyageurs, complété d'une simple clarification juridique

La commission a porté un regard très favorable à ce dispositif, qui permet de poursuivre la mise en œuvre du plan Joana.

S'agissant de l'obligation d'installer des « stupotests » anti-démarrage à bord des véhicules de transports routiers, elle note que le Gouvernement a prévu d'apporter des précisions, par voie réglementaire, sur le champ d'application du dispositif. La commission sera attentive aux dispositions ainsi retenues, afin d'assurer un juste équilibre entre les impératifs de sécurité des usagers et les contraintes opérationnelles de certains transporteurs. Cette vigilance concerne notamment l'inclusion des transports urbains dans le champ de cette obligation, qui nécessite une réflexion plus approfondie compte tenu des conséquences possibles pour l'exploitation des services.

Elle a adopté, sur la proposition du rapporteur, un amendement COM-201 visant à clarifier le fait que le doublement de la durée maximale de la suspension administrative du permis de conduire prévue à l'article L. 224-2 du code de la route lorsque le conducteur est un professionnel du transport routier de personnes s'applique à la fois aux infractions prévues au IA et I de cet article. La rédaction de l'article L. 224-2, telle qu'elle résulte de la loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière, comportait en effet une ambiguïté sur ce point.

S'agissant des stupotests, la commission a adopté un amendement COM-180, avec un avis favorable du rapporteur, prévoyant la consultation des organisations professionnelles sur le texte réglementaire qui en précisera les conditions d'homologation, ainsi que la publication d'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), pour préciser les conditions d'application de ces dispositions.

La commission a adopté l'article 16 ainsi modifié.

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET

Article 17

Harmonisation des frais de manutention fluviale dans les ports maritimes

Cet article vise à permettre l'incorporation du surcoût lié à la manutention fluviale dans le tarif de manutention global (« terminal handling charges » ou THC) applicable dans les ports maritimes, en imposant la facturation à un prix identique, par le manutentionnaire à l'armateur maritime, des opérations de manutention de conteneurs, quel que soit le mode de transport utilisé (routier, ferroviaire ou fluvial). Cette mesure, inspirée d'une préconisation du rapport de la mission sur l'axe Méditerranée Rhône-Saône (MeRS) d'août 2024 menée par Éric Legrigois, vise à mettre le transport fluvial sur un pied d'égalité avec les autres modes de transport en termes de compétitivité pour les pré et post acheminements portuaires.

La commission a réécrit l'article 17, sur proposition du rapporteur, de manière à assurer son acceptabilité pour l'ensemble de la chaîne logistique portuaire.

La commission a adopté l'article 17 ainsi modifié.

I. Dans les ports maritimes, les opérations de manutention fluviale génèrent un surcoût qui obère la compétitivité de la voie d'eau par rapport aux autres modes de transports, dans les opérations de pré et post acheminement portuaires

Dans les ports français, la **manutention de conteneurs maritimes** pour leur pré et post acheminement via le **transport fluvial** fait l'objet d'un **surcoût** par rapport aux modes routier et ferroviaire, car elle implique une **opération de manutention supplémentaire pour le chargement de la barge fluviale**.

En **août 2024**, un **rapport** commandité par la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes visant à harmoniser les coûts de la manutention portuaire entre modes de transports sur l'axe Méditerranée Rhône Saône (axe MERS) (dit « rapport Legrigois ») a pu établir que le surcoût appliqué par les manutentionnaires aux opérateurs fluviaux était de l'ordre de **50 € par conteneur sur cet axe** : le coût de la manutention y passerait donc de 220 € pour les modes terrestres à 270 € pour le mode fluvial.

Ce surcoût est **facturé de manière différente** selon que le transport est organisé selon un régime de « *carrier haulage* » ou « *merchant haulage* ».

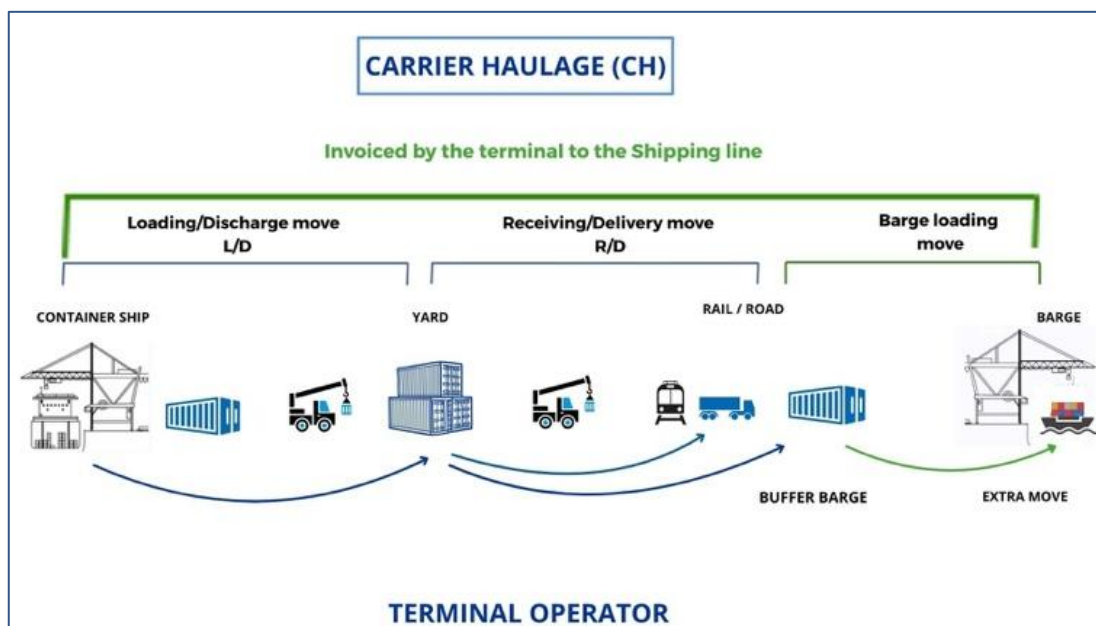
Le périmètre des THC et la problématique de la manutention fluviale

Les THC correspondent aux frais facturés par l'armateur au payeur de fret maritime (en fonction du contrat commercial, à l'expéditeur ou au réceptionnaire) afin de couvrir notamment les frais de manutention du conteneur, les frais de logistique du conteneur ainsi que les frais d'escale, *etc.* Ils s'expriment sous la forme d'un montant unitaire par conteneur.

Le périmètre de la THC couvre le plus souvent à la fois la **manutention verticale** (déplacement du conteneur entre le navire et le parc de stockage sur le terminal et vice versa) et la **manutention horizontale** (reprise sur parc et livraison soit sur une remorque soit sur un wagon). La négociation avec les manutentionnaires distingue ces **deux phases**. La 1^{ère} est dénommée « *Board* » (elle concerne le navire) et la 2^{ème} « *Receipt et Delivery* » (elle concerne la réception et la livraison de la marchandise).

Le périmètre des THC varie néanmoins selon que le transport est organisé selon un régime de « *carrier haulage* » (CH) ou de « *merchant haulage* » (MH).

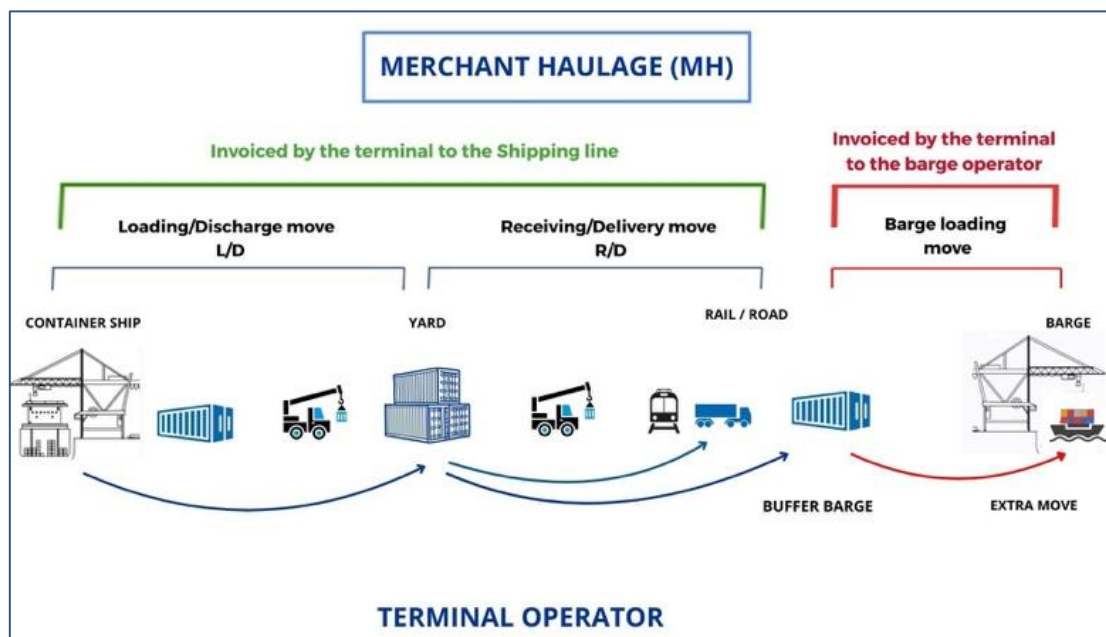
Dans le cas du CH (qui représente 30 % du marché en France), l'armateur maîtrise l'**intégralité de la chaîne logistique**, du chargeur au réceptionnaire. Le manutentionnaire portuaire facture les prestations de manutention au transporteur maritime, qui facture à son tour le chargeur pour la **prestation globale de transport, sans identification des THC**, conformément au schéma ci-après. Dans ce cas de figure, la rupture de charge engendrée par le report fluvial est facturée directement par le manutentionnaire à l'armateur.



Dans le cas du MH (qui représente 70 % du marché), les pré et post acheminements sont organisés par le chargeur, souvent par l'intermédiaire d'un **commissionnaire de transport**, et non par l'armateur. L'armateur émet un « *bill of lading* » (ou « bon de chargement ») jusqu'au port de destination. Le commissionnaire de transport prend ensuite le relais et organise la chaîne logistique : c'est lui qui

contracte avec les différents prestataires. L'armateur facture à son client une **prestation** qui comprend le **transport maritime** et les **THC**.

Dans ce cas de figure, **la rupture de charge engendrée par le report fluvial est facturée directement à l'opérateur fluvial**. La négociation entre les armateurs et les manutentionnaires concernant les frais de manutention ne prend en effet pas en compte (hormis le cas de Dunkerque, depuis 2015) le mode fluvial dans le volet « *receipt et delivery* » : la prestation de manutention couverte par les THC s'arrête au quai où est amarrée la barge, mais le coût généré par les docks et l'utilisation du portique qui chargent le conteneur sur la barge et vice versa fait l'objet d'une **facturation séparée, adressée directement à l'opérateur fluvial par le manutentionnaire**. L'opérateur fluvial refacture le coût de cette prestation de manutention au commissionnaire de transport, conformément au schéma ci-après.



Chaque opérateur fluvial doit donc intégrer à son prix de vente un tarif de manutention de base, indifférencié selon que le conteneur soit plein ou vide, ce qui constitue un désavantage concurrentiel par rapport aux autres modes qui sont couverts par les THC et qui ne subissent pas un tel surcoût.

Ce tarif est public et actualisé chaque année. Si des coûts supplémentaires surviennent (par exemple si le terminal impose une manutention nocturne), il est rare que l'opérateur fluvial puisse en outre les répercuter sur le client. Il lui est également difficile d'anticiper précisément les conséquences du mode de facturation propre à chaque manutentionnaire, qui peut combiner coût unitaire au mouvement et forfait minimum de perception par escale. En outre, dans le cadre de leur propre stratégie commerciale, les manutentionnaires peuvent consentir des réductions différenciées selon l'opérateur fluvial. Ces incertitudes font peser un risque sur le modèle économique des opérateurs fluviaux.

Source : réponses de l'UNIM au questionnaire du rapporteur et rapport « *Legrigeois* »

De fait, le surcoût spécifiquement lié à la manutention fluviale dans le cadre du régime de « *merchant haulage* » est imputé à l'opérateur fluvial qui le répercute dans ses tarifs : dès lors, il constitue un **désavantage concurrentiel** pour ce mode, qui bénéficie pourtant de nombreux atouts. Outre son caractère fortement capacitaire (une barge fluviale équivaut à 125 poids lourds), le mode fluvial s'avère moins polluant que le mode routier : il émet ainsi jusqu'à 5 fois moins de CO₂ que le transport routier par tonne transportée. En outre, selon Entreprises fluviales de France (E2F), 50 % des tonnes transportées en transport fluvial en France ont pour origine ou destination un port maritime : le renforcement du recours à la voie d'eau dans les pré et post acheminements portuaires constitue donc un puissant levier de développement du transport fluvial. La France s'est d'ailleurs dotée d'objectifs ambitieux en la matière, en prévoyant dans la loi « Climat et résilience » de 2021 une hausse de 50 % de la part du transport fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030. Pour rappel, cette part est aujourd'hui comprise entre 2 et 3 % en moyenne nationale.

Cette pratique, qui consiste à facturer séparément les opérations de manutention fluviale, diffère de celle observée dans certains ports du range nord tels qu'Anvers et Rotterdam, où ce surcoût est intégré dans les THC et répercuté au chargeur puis au client final, quels que soient les modes utilisés pour le pré et post acheminement.

En France, certains ports maritimes ou compagnies maritimes ont pris des initiatives afin de mettre fin à cette distorsion de concurrence et d'encourager le report modal vers la voie d'eau.

Ainsi, le grand port maritime de Dunkerque a lancé une expérimentation en 2015, via la conclusion d'un accord de place entre les acteurs portuaires locaux, visant à intégrer le surcoût lié aux opérations de manutention fluviale dans un système de tarif de manutention unique, quel que soit le mode. Selon l'étude d'impact du projet de loi, « *à la suite de cette harmonisation qui a participé à la mise en place d'un contexte plus favorable au transport fluvial, le volume de conteneurs transports par le fleuve à Dunkerque a significativement augmenté, et la part modale du transport fluvial est passée de 2 à 7 % environ en quelques années.* »

Plus récemment, depuis 2022, la CMA CGM prend en charge les surcoûts liés à la manutention fluviale dans les terminaux portuaires du Havre et de Marseille-Fos, pour l'ensemble des flux de conteneurs qu'elle achemine. Cette compensation n'est cependant que partielle : elle ne prend pas en compte les « extra-costs », liés par exemple à la réalisation nocturne des opérations de manutention, ni les opérations liées à des retours à vide, qui restent à la charge de l'opérateur fluvial.

Dans ces conditions, le rapport Legrigeois d'août 2024 précité a préconisé (proposition n° 2) d'étudier la possibilité de prévoir, via un vecteur législatif et pour chaque port maritime, un montant de THC indépendant du choix du mode retenu pour le pré et le post acheminement portuaire, chaque

compagnie maritime pouvant en définir la valeur en fonction des négociations menées avec les manutentionnaires et de sa stratégie commerciale. Le rapport précisait néanmoins que cette proposition de portée nationale et contraignante avait vocation à constituer un second recours, en cas de refus de la part du grand port maritime de Marseille (GPMM) ou des principales compagnies maritimes concernées de s'engager dans une telle voie de manière volontaire.

Le rapport fournit des ordres de grandeur, s'agissant du GPMM, de l'évolution des tarifs de manutention à laquelle un tel dispositif pourrait permettre d'aboutir. En pratique, le coût global de la manutention portuaire resterait inchangé, mais une péréquation serait opérée entre modes afin d'éviter toute discrimination. Le tarif de manutention serait répercuté par le manutentionnaire à l'armateur maritime. Le tableau ci-après présente ces estimations :

	Montant actuel estimé de la part de THC au titre de la prestation pour la livraison	Estimation des coûts réels des acconiers calculée en pondérant les parts des modes terrestres	Proposition préservant les recettes des manutentionnaires avec péréquation équitable entre modes	Ecart entre montant péréqué et coût réel (surcoût ou réduction selon mode)	Evolution en % par rapport à ce qui est ou devrait être perçu aujourd'hui	Evolution en % par rapport à ce qui devrait être perçu si équité entre modes terrestres
Route	40	37,02 €	51,60 €	14,58 €	2G%	39%
Fer	40	57,02 €	51,60 €	-5,42 €	-2G%	-10%
Fleuve	90	90	51,60 €	-38,40 €	-43%	-43%

Source : rapport Legrigois, août 2024

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, le coût de manutention ne représente qu'une faible part dans le coût total de la prestation de transport, sa composante essentielle étant le transport maritime.

II. Le dispositif envisagé : une mesure législative, de portée nationale, pour étendre à l'ensemble du territoire le dispositif de tarif unique de manutention mis en place au port de Dunkerque il y a dix ans

Le présent article vise à permettre l'incorporation du surcoût lié à la manutention fluviale au périmètre des THC : il impose la **facturation à un prix identique par l'entreprise de manutention à l'armateur pour l'ensemble des opérations de manutention de conteneurs**, quel que soit le mode de transport utilisé (remorque, wagon ou barge).

Dès lors, il est directement inspiré de la recommandation n° 2¹ du rapport de la mission sur l'axe MERS précédemment cité (dit « rapport

¹ Analyser un vecteur législatif permettant d'obtenir, pour chaque port hexagonal, un **montant de THC indépendant du choix du mode retenu pour le pré ou post acheminement**, chaque compagnie

Legrigeois »). Cet article, tel qu'il est rédigé, permettra de couvrir d'éventuels surcoûts qui pourraient être liés à l'avenir à la manutention ferroviaire : la demande croissante en faveur du ferroviaire a en effet conduit les manutentionnaires à investir dans des portiques dédiés dans certains ports maritimes. Selon le rapport Legrigeois, ils envisageraient de facturer le surcoût lié à leur utilisation aux opérateurs ferroviaires à l'avenir.

En pratique, l'application de ces dispositions nouvelles conduira les manutentionnaires à harmoniser le coût de manutention d'un mouvement de conteneur sur la base d'une péréquation évitant toute discrimination entre modes, **tout en veillant à préserver leurs recettes.**

III. La position de la commission : un objectif unanimement salué, des modalités qui nécessitent une meilleure prise en compte des spécificités locales

Le présent article, s'il est unanimement salué pour son objectif, suscite des positionnements très divergents au sein du secteur maritime et portuaire. Entendue par le rapporteur, l'union nationale des industries de la manutention (UNIM) exprime de fortes craintes vis-à-vis de ce dispositif, qui pourrait ne pas permettre « *de s'assurer que la prestation supplémentaire réalisée par le manutentionnaire portuaire pour le chargement/déchargement des barges soit effectivement payée.* » Cet acteur précise :

« Cet article est silencieux sur les modalités de formation du prix. L'instauration d'un prix unique pour des opérations de nature différente engageant des ressources matérielles et humaines distinctes soulève des doutes légitimes. En outre, l'UNIM regrette que le dispositif proposé ne prévoit aucun mécanisme garantissant la répercussion effective de ces coûts sur les donneurs d'ordre de la chaîne de valeur du transport de marchandises. En d'autres termes, les manutentionnaires pourraient être placés dans l'impossibilité de répercuter à leurs clients les coûts afférents à la prestation de manutention supplémentaire engendrés par le report fluvial. Or, il est évident que ces charges ne peuvent être supportées par les entreprises de manutention. En l'absence d'un équilibre économique clairement établi, ce dispositif risque ainsi de désinciter au report fluvial, à l'encontre de l'objectif initialement poursuivi ».

Entendus par le rapporteur, les Armateurs de France formulent également des points de vigilance :

« La question de la répartition des coûts demeure un point sensible. Il convient de veiller à ce que le dispositif n'aboutisse pas à faire peser de manière disproportionnée ces coûts sur un seul maillon de la chaîne, en particulier les armateurs, sans prise en compte des équilibres économiques globaux ni des conditions de concurrence internationale. Dans ce contexte, les armateurs sont favorables à une approche plus souple et progressive, reposant sur des accords conclus à l'échelle des

maritime définissant, comme aujourd'hui, sa valeur en fonction des négociations menées avec les acconiers et de sa stratégie commerciale.

places portuaires (« accords de place »). Cette logique permettrait d'adapter les modalités de mise en œuvre aux spécificités locales, de tenir compte des réalités opérationnelles et de favoriser l'adhésion de l'ensemble des acteurs

Si ce dispositif est essentiel par son objectif au regard des engagements pris par la France en matière de report modal et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de renforcement de la compétitivité des ports, il soulève des difficultés de mise en œuvre opérationnelles. En particulier, il ne permettrait pas de s'assurer que la prestation supplémentaire réalisée par le manutentionnaire portuaire pour le chargement/déchargement des barges fluviales serait effectivement payée par l'armateur, ce qui pourrait conduire à pénaliser les manutentionnaires. »

Enfin, Entreprises fluviales de France (E2F) considère également que le dispositif, tel qu'il figure dans le projet de loi initial, « doit être sécurisé et précisé dans sa rédaction et dans ses modalités de mise en œuvre ».

Dès lors, la commission a proposé une réécriture globale de l'article 17 (COM-202 du rapporteur), visant à prendre en compte ces points de vigilance et ces réserves. Le dispositif proposé fonctionne en deux temps.

Premièrement, il est proposé que chaque place portuaire définisse un plan de développement du transport fluvial et négocie un accord de place destiné à fixer les modalités de prise en charge et de répercussion des coûts de chargement et déchargement des marchandises sur un bateau fluvial. Il s'agit par là de permettre aux acteurs de la place portuaire de négocier, au niveau interprofessionnel, des mesures permettant de mutualiser le surcoût lié à la manutention fluviale, sur le modèle de ce qui est pratiqué au GPM de Dunkerque depuis 2015. Le recours à des accords de place permettrait aux parties prenantes de prévoir des engagements réciproques adaptés au contexte local, afin d'éviter un renchérissement du prix du transport fluvial.

Afin d'assurer que le dispositif atteigne ses objectifs, dans l'hypothèse où l'une ou plusieurs des places portuaires visées ne parviendraient pas un accord dans le délai imparti, il est proposé qu'un mécanisme législatif obligatoire de prise en charge de ces surcoûts s'applique. Dans un tel cas, il est proposé que ces surcoûts soient supportés par le transporteur maritime, à l'exclusion de tout autre opérateur de la chaîne logistique, à charge pour celui-ci de les répercuter à son propre donneur d'ordre, à savoir le chargeur.

Dans la mesure où ces dispositions ont vocation à s'appliquer aux contrats en cours, il est prévu une période transitoire suffisante permettant aux opérateurs d'adapter leurs relations contractuelles aux exigences posées par ce dispositif.

Ce dispositif est le fruit d'un travail de concertation mené entre l'UNIM, Armateurs de France, Entreprises Fluviales de France, l'Union des Ports de France, TLF Overseas, l'Association des Utilisateurs de Transport de Fret, ainsi que les Agents Maritimes et Consignataires de France.

La commission a adopté l'article 17 ainsi modifié.

Article 18

Trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre

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

La commission a adopté plusieurs amendements du rapporteur visant à recalibrer le champ d'application du dispositif et à permettre aux donneurs d'ordre, lorsqu'ils ne peuvent atteindre les objectifs prévus, de les compenser en ayant recours aux transports fluviaux et ferroviaires, afin de favoriser le report modal. Elle a également adopté un amendement de MM. Fernique et Dantec, avec un avis favorable du rapporteur, visant à prévoir l'élaboration de feuilles de route de recours au report modal pour les donneurs d'ordre les plus émetteurs de gaz à effet de serre.

La commission a adopté l'article 18 ainsi modifié.

I. En dépit des ambitions de la France et de mesures de soutien mises en place, le verdissement du transport de marchandises présente des résultats insuffisants

A. Le transport routier de marchandises représente une part prépondérante des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports

En France, le fret demeure largement dominé par le mode routier : près de 90 % du transport intérieur de marchandises est ainsi réalisé par la route. Cette prédominance s'est d'ailleurs accentuée depuis les années 1990, comme l'avait mis en avant le rapport d'information n° 604 (2020-2021) relatif au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux du 19 mai 2021, des sénateurs Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau.

Si la route est prédominante dans les systèmes de transport de la grande majorité des pays européens, la France se caractérise par une place plus faible des modes massifiés : le mode ferroviaire représente ainsi une part modale de 9 % dans le fret français (contre plus de 17 % en moyenne en Europe), tandis que le transport fluvial se situe entre 2 et 3 %, contre 5,5 % en moyenne européenne.

Les transports (de voyageurs et de marchandises) sont à l'origine de près du tiers des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France. Or, les

plus de 600 000 poids lourds en circulation représentent 22 % des émissions de ce secteur.

Le report modal vers les modes massifiés et le verdissement du parc de poids lourds constituent donc un enjeu structurant des politiques de décarbonation de la France.

Le rail, de même que la voie d'eau, présentent de nombreux atouts environnementaux. Ces modes sont en effet peu émetteurs, compte tenu de leur caractère capacitaire : un train équivaut ainsi à 40 poids lourds et une barge fluviale à 125 poids lourds. Selon le rapport d'information sénatorial précité, le transport fluvial émet jusqu'à 5 fois moins de CO₂ que le transport routier par tonne transportée, tandis que le fret ferroviaire émet 9 fois moins de CO₂ par tonne transportée. Le mode fluvial est en outre un mode peu saturé : selon VNF, il serait possible de tripler, voire quadrupler le fret fluvial sur les axes Seine et Rhône-Saône, sans modifier les caractéristiques des modes existants.

Le verdissement du parc de poids lourds constitue également un levier d'action essentiel pour réduire les émissions de CO₂ du secteur. Un poids lourd électrique permet en effet de réduire très significativement les émissions de CO₂ à l'échappement par rapport à un équivalent diesel : selon Transport & Environnement, on estime qu'un poids lourd électrique émet 40 gCO₂e/km en roulant contre 695 gCO₂e/km.

B. La France s'est fixé des objectifs ambitieux pour renforcer le report modal vers les modes massifiés et l'électrification du parc de poids lourds, pour lutter contre le changement climatique

Dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la France s'est fixé l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, soit une réduction de 75 % des émissions de GES en 2050 par rapport à 1990. En matière de transports, la stratégie vise une réduction de 28 % des émissions en 2030 par rapport à leur niveau de 2015 et une décarbonation complète du secteur à horizon 2050¹.

Le projet de troisième édition de la SNBC (SNBC 3), en cours d'élaboration et qui devrait être publié au printemps 2026, fixe également des objectifs ambitieux en matière de décarbonation des transports. Elle prévoit de doubler la part modale du fret ferroviaire et d'augmenter de 50 % celle du fret fluvial à horizon 2030 par rapport à 2019. L'article 1^{er} du projet de loi, qui pose le principe d'une loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport et du fléchage d'une partie des recettes des péages issus des futures concessions autoroutières vers ces investissements, doit permettre de renforcer les efforts financiers en faveur des réseaux ferroviaire et fluvial. Ainsi que l'a mis en avant le rapport de la conférence « Ambition France Transports »² à l'été 2025, ces infrastructures sont marquées par un état

¹ Il s'agit des chiffres figurant dans la deuxième édition de la SNBC, publiée en 2020.

² Rapport « Ambition France Transports : financer l'avenir des mobilités », juillet 2025.

vieillissant et dégradé. Ce rapport préconise d'allouer 2 milliards d'euros supplémentaires par an à la régénération de ces réseaux, afin de résorber leur « dette grise » et d'accélérer le report modal.

En outre, la SNBC 3 fixe des objectifs en matière d'augmentation de la part des poids lourds électriques dans les immatriculations neuves, pour atteindre 50 % en 2030 et 85 % en 2050. Elle fixe en complément un objectif de 10 % du parc de poids lourds électrifiés en 2030.

Or, l'électrification du parc de poids lourds constitue un considérable défi financier pour les transporteurs routiers. Les coûts d'acquisition des véhicules lourds électriques demeurent en effet le principal frein au verdissement du parc, pour un secteur composé à plus de 80 % d'entreprises de moins de 10 salariés et dont les marges sont généralement faibles et l'activité soumise aux aléas de la conjoncture. Un véhicule lourd électrique est trois à quatre fois plus onéreux que son équivalent thermique. En outre, cet écart demeure en privilégiant une approche par le coût total de possession (TCO) du véhicule, même s'il est moins marqué. Ainsi que le souligne l'étude d'impact, le coût total de possession d'un camion électrique reste en effet supérieur à celui d'un modèle thermique diesel thermique : *« les résultats de coûts totaux de possession issus du modèle de la DGITM indiquent, pour la catégorie des porteurs de 16 à 19 tonnes, un TCO de 236 k€ pour un véhicule diesel contre 323 k€ pour un véhicule électrique »*.

Ces résultats ne prennent néanmoins pas en compte les aides à l'acquisition de véhicules lourds électriques, qui reposent sur deux leviers : le suramortissement vert et les certificats d'économies d'énergies (C2E).

Le dispositif de suramortissement, instauré en 2016 à l'article 39 *decies* A du code général des impôts, permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un régime réel) de bénéficier d'une déduction fiscale exceptionnelle sur l'amortissement des véhicules lourds et utilitaires légers utilisant des énergies propres. L'étude d'impact du projet de loi indique que, pour l'acquisition d'un tracteur, ce dispositif peut représenter une aide fiscale allant jusqu'à 25 k€.

Le dispositif C2E permet, depuis 2025, de soutenir l'acquisition de véhicules lourds électriques neufs ainsi que les opérations deetrofit électrique. Le montant des primes varie selon le véhicule considéré, et peut atteindre 31 000 € pour un porteur de 12 à 19 tonnes (pour un coût d'acquisition autour de 220 k€) et 57 000 € pour un poids lourd de 26 tonnes ou un tracteur routier (pour un coût d'acquisition autour de 270 à 300 k€)¹.

¹ Source : étude d'impact du projet de loi.

C. Le verdissement du fret routier demeure insuffisant au regard des objectifs de planification écologique

La décarbonation du fret en France se heurte encore à une part modale stagnante des transports ferroviaire et fluvial, d'une part, et à un certain retard du processus d'électrification du parc de poids lourds, d'autre part.

Selon le service de la statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement (SDES), au 1^{er} janvier 2025, sur un parc de 621 501 poids lourds, seuls 1 661 étaient électriques. Cela représente 0,27 % du parc, loin de l'objectif de 10 % à horizon 2030 fixé par la SNBC 3.

Pour ce qui concerne les ventes de véhicules neufs, sur 40 250 nouvelles immatriculations de poids lourds en 2025, seuls 2 % étaient électriques (soit 800 véhicules).

Cette situation résulte, en grande partie, d'un coût encore élevé de ces véhicules, même en prenant en compte les aides à l'acquisition. Comme évoqué précédemment, les coûts réduits de l'électricité par rapport au diesel ne suffisent pas à résorber l'écart de coût total d'utilisation par rapport à un véhicule thermique, compte tenu d'un coût à l'achat encore très élevé et d'économies d'échelles insuffisantes pour les constructeurs.

Dans ce contexte, la conférence « Ambition France Transports » (AFT) a proposé d'impliquer davantage les donneurs d'ordre en les responsabilisant dans leurs choix de transporteur et des modalités de transport, lorsqu'ils ont recours au fret routier. Le rapport préconise d'instaurer une trajectoire incitative à l'électrification des poids lourds, pour les chargeurs d'une certaine taille, dans l'objectif de garantir aux transporteurs routiers un « débouché » pour les poids lourds électriques qu'ils acquièrent.

Suivant un objectif similaire, bien que plus large et ambitieux, le Sénat avait préconisé dans le rapport d'information de 2021 précité sur la décarbonation du transport de marchandises, d'étudier la possibilité de mettre en place une contribution financière, pesant sur les donneurs d'ordre du transport de marchandises, afin de les inciter à privilégier des solutions de transport massifié ou décarboné (recommandation n° 27). Cette piste semblait néanmoins se heurter à certaines difficultés opérationnelles, la principale étant l'impossibilité d'assujettir les chargeurs étrangers (avec donc un risque de renchérissement du coût des produits français à l'exportation et de distorsion de concurrence sur le sol français par rapport aux produits importés).

II. Le dispositif envisagé : instaurer une trajectoire incitative de recours aux poids lourds à émission nulle pour les donneurs d'ordre

L'article 18 traduit une préconisation du rapport AFT (cf. *supra*) : il introduit une trajectoire de recours à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle pour les donneurs d'ordre de prestations faisant l'objet d'un contrat de transport public routier de marchandises, ayant pour origine le

territoire métropolitain. Cette trajectoire prévoit un objectif de recours minimal aux véhicules à émission nulle croissant sur dix ans, de 2026 à 2035.

Les objectifs minimaux sont exprimés annuellement en part de facturation payée de prestations de transport public routier réalisées par des poids lourds à émission nulle, rapportée à la facturation totale payée de prestation de transport public routier.

Les véhicules à émission nulle s'entendent au sens du paragraphe 11 de l'article 3 du règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules lourds neufs et modifiant les règlements (CE) n° 595/2009 et (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil et la directive 96/53/CE du Conseil¹. En pratique, cette catégorie désigne des véhicules alimentés exclusivement par l'électricité et l'hydrogène.

Sont assujettis à cette obligation deux catégories d'acteurs :

- les entreprises disposant d'un établissement stable en France (ou tout groupe pour ses établissements situés en France), ayant un chiffre d'affaires annuel excédant 5 millions d'euros ou un total de bilan excédant 43 millions d'euros, et employant 250 personnes ou plus, et dont la facturation totale payée de prestations de transport public routier de marchandises excède un montant qui sera fixé par décret. En pratique, cette catégorie recouvre les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises ;

- tout commissionnaire de transport réalisant un chiffre d'affaires de plus de 10 millions d'euros et dont la facturation totale payée de prestations de transport public routier de marchandises excède un montant qui sera fixé par décret.

Le transporteur devra transmettre au donneur d'ordre une attestation justifiant les montants facturés de prestations à prendre en compte pour le respect de cette obligation.

Il importe de noter que le dispositif n'est assorti d'aucune sanction. Il prévoit simplement que les donneurs d'ordre assujettis rendent compte annuellement à l'État du respect de leur « obligation » et que ces résultats sont rendus publics, selon des modalités qui seront fixées par décret.

D'autres éléments seront précisés par décret, notamment les conditions dans lesquelles une prestation de transport public routier est considérée comme réalisée par un poids lourd à émission nulle et les modalités de transmission des données aux services de l'État.

¹ « Véhicule utilitaire lourd à émission nulle » : un véhicule utilitaire lourd sans moteur à combustion interne ou équipé d'un moteur à combustion interne dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 1 g/kWh, telles que déterminées conformément au règlement (CE) n° 595/2009 et à ses mesures d'exécution, ou inférieures à 1 g/km, telles que déterminées conformément au règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil et à ses mesures d'exécution.

Selon l'étude d'impact, ce dispositif est de nature transitoire : il a vocation à disparaître une fois la parité en matière de TCO atteinte entre les motorisations électriques et leurs équivalents diesel, soit un horizon temporel estimé entre 5 et 10 ans pour la majorité des poids lourds.

Il est précisé que s'il a été envisagé d'asseoir cette obligation de décarbonation du fret via les émissions de GES générées par le mode de transport utilisé, cette option a été écartée pour plusieurs raisons :

- les modèles existants de calcul de ces émissions seraient trop « hétérogènes » et les données pas toujours connues ;

- une telle obligation aurait étendu le dispositif au fret fluvial et ferroviaire. Or, le mécanisme proposé a pour objectif spécifique de développer le marché des prestations de transport par des poids lourds à émission nulle, afin de créer des débouchés pour les transporteurs acquérant ces véhicules et d'accélérer la convergence des TCO entre véhicules lourds électriques et thermiques. À ce titre, le dispositif cible d'ailleurs les plus grands donneurs d'ordre, qui du fait de leur poids économique et de leur volume d'achat de prestations de transport routier sont susceptibles d'avoir une capacité d'entraînement sur le marché. L'étude d'impact affirme que le dispositif pourrait présenter un double intérêt pour les transporteurs : il pourrait leur permettre d'imposer aux donneurs d'ordre une répercussion des surcoûts de TCO qu'ils subissent, en créant un marché sanctuarisé pour les prestations de fret via des véhicules lourds à émission nulle, et faciliter l'octroi de financements bancaires pour l'acquisition de ce type de véhicules ;

- enfin, le Gouvernement n'a pas souhaité inclure dans le dispositif les prestations réalisées par l'intermédiaire de véhicules utilisant des bio-carburants, d'une part, parce que ces motorisations bénéficient déjà d'un TCO proche de celui d'un véhicule diesel et, d'autre part, compte tenu du caractère limité des ressources en biomasse et des importants conflits d'usage dont elles font l'objet.

La trajectoire retenue n'est pas assise sur les objectifs fixés par la SNBC 3, dans la mesure où celle-ci apparaît en décalage par rapport à la composition actuelle du parc de poids lourds (0,3 % du parc étant électrifié seulement, loin de l'objectif de 10 % fixé par la SNBC 3 pour 2030). En outre, l'offre de prestations de transport par l'intermédiaire de véhicules lourds électriques peut différer d'un territoire à l'autre. Elle est également inférieure aux objectifs fixés par le règlement européen (UE) 2024/1610. L'étude d'impact fournit le tableau ci-après, qui met en regard ces différentes trajectoires :

Part de véhicules électriques dans le parc de total de poids lourds	2030	2035
SNBC 3	10%	32%
Règlement UE 2024/1610	7%	27%
Article 18	6%	30%

Source : étude d'impact du projet de loi (page 242)

Le second temps de la trajectoire (2031-2035) sera marqué par une montée en puissance plus rapide des objectifs, par rapport à la période 2026-2031, en misant sur une réduction du différentiel de TCO et un effet d'entraînement permis par le dispositif.

L'étude d'impact du projet de loi fournit en outre des éléments chiffrés sur l'impact que pourrait avoir ce dispositif pour les entreprises assujetties. Le nombre d'entreprises potentiellement assujetties serait de l'ordre de 7 500. En restreignant aux secteurs d'activité susceptibles de recourir au transport routier de marchandises, ce chiffre serait plus proche des 5 000. Le nombre de commissionnaires de transport est quant à lui de 8 700 en 2025. Le surcoût de facturation serait compris entre 0,05 % et 0,2 %, soit entre 9 et 38 millions d'euros.

Le surcoût pour 2027 (objectif de recours minimal de 1 % à des prestations via des véhicules à émission nulle) pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises (qui représenteraient 32 % de l'activité de camionnage) est estimé entre 0,05 % et 2 %, soit entre 9 et 38 millions d'euros.

III. La position de la commission : un dispositif qui nécessite des ajustements ainsi qu'une prise en compte des modes massifiés

La commission approuve la logique et l'objectif de cet article, qui vise à permettre le développement d'un marché sanctuarisé pour les prestations de transport routier effectuées avec des poids lourds à émissions nulles. Il propose une évolution positive pour accompagner l'électrification du parc et accélérer le rapprochement des TCO entre les véhicules lourds électriques et leurs équivalents thermiques. En outre, la responsabilisation des donneurs d'ordre, mais aussi des commissionnaires de transport, permet d'engager la chaîne logistique dans le processus d'électrification, qui ne saurait reposer exclusivement sur les transporteurs routiers.

Néanmoins, elle ne peut que regretter l'absence de prise en compte des enjeux de report modal vers le transport ferroviaire et fluvial, ces deux modes ayant un rôle essentiel à jouer dans la décarbonation du fret. En outre,

le recours aux poids lourds électriques n'est pas pertinent, ni possible, sur l'intégralité des flux et pour l'ensemble des secteurs économiques.

Pour autant, la prise en compte de ces modes dans le dispositif de l'article 18 soulève certaines difficultés. Les objectifs chiffrés posés à l'article 18 ont, en effet, été définis en cohérence avec la composition actuelle du parc de poids lourds et l'évolution projetée de la part des véhicules à émissions nulles dans les immatriculations de poids lourds neufs dans la prochaine décennie. Dès lors, une intégration du transport ferroviaire et du transport fluvial, à objectifs chiffrés identiques, reviendrait à amoindrir la portée du dispositif et son ambition s'agissant de l'électrification du parc de poids lourds. En outre, un rehaussement de ces objectifs - moyennant une prise en compte des modes massifiés - conduirait à pénaliser les donneurs d'ordre n'étant pas en capacité de recourir à ces modes, qui se verraient imposer des objectifs peu réalistes de recours à des poids à émissions nulles, ce qui n'apparaît pas davantage souhaitable.

Dès lors, elle a adopté un amendement COM-200, sur proposition du rapporteur, proposant une solution alternative, qui consisterait à permettre, si une entreprise justifie ne pas pouvoir avoir recours à des véhicules à émission nulle pour des raisons opérationnelles, de considérer que l'objectif prévu par l'article est satisfait si elle a recours en compensation aux modes massifiés. Cette rédaction permet de conserver l'ambition initiale de l'article 18 s'agissant de l'électrification du parc de poids lourds, tout en accordant une souplesse aux donneurs d'ordre dans le choix du mode décarboné le plus adapté.

Par ailleurs, la commission a adopté plusieurs amendements du rapporteur, visant à :

- restreindre le dispositif aux flux ayant pour origine et pour destination la France métropolitaine. Cela apparaît opportun, dans la mesure où les donneurs d'ordre sont tributaires du déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques lourds à l'étranger, ainsi que du niveau de disponibilité, de développement et de performance des modes ferroviaires et fluviaux (COM-225) ;

- étendre l'assiette de la trajectoire d'objectifs de recours à des véhicules à faible émission par les donneurs d'ordre à l'ensemble des véhicules utilitaires, qu'ils soient légers ou lourds. Il s'agit d'éviter des biais pour les entreprises ayant principalement recours à des véhicules utilitaires légers, qui se verraient imposer des objectifs de recours à des poids lourds à émission nulle irréalistes, et d'adopter une trajectoire de décarbonation plus globale et cohérente (COM-226) ;

- décaler la trajectoire des objectifs de recours aux poids lourds à émission nulle d'un an, compte tenu du fait que les contrats de transport des donneurs d'ordre pour l'année en cours sont déjà en grande partie établis. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du projet de loi n'interviendra vraisemblablement

pas avant encore plusieurs mois. Il apparaît donc opportun de fixer le début de la trajectoire à 2027 (COM-227).

Elle a par ailleurs adopté un amendement visant à prévoir l'élaboration d'une feuille de route (COM-183) fixant une trajectoire de recours au report modal pour les principales filières utilisatrices du transport de marchandises. Ces feuilles de route seront élaborées avec les pouvoirs publics et comprendront un plan d'action permettant de mettre en œuvre cette trajectoire.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-203).

La commission a adopté l'article 18 ainsi modifié.

TITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19

Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet et amélioration des procédures de consultation du public

Cet article vise à simplifier et sécuriser la conduite de projets d'infrastructures à deux titres :

- d'une part, en permettant la reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) dès le stade de la déclaration de projet ou de la déclaration d'utilité publique (DUP) ;

- d'autre part, en modifiant la procédure de consultation du public pour les projets d'infrastructures linéaires de transport, pour lesquels la consultation du public dite « parallélisée » instaurée par la loi « industrie verte » de 2023 n'est pas adaptée.

La commission a adopté deux amendements du rapporteur, pour traduire deux recommandations du rapport de la mission de Michel Cadot remis à Clément Beaune, haut-commissaire à la stratégie et au plan, en janvier 2026, intitulé « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir » afin de :

- permettre la reconnaissance anticipée de l'absence d'autre solution satisfaisante dès le stade de la DUP, uniquement pour les projets d'infrastructures de transports ;

- prévoir une présomption de RIIPM pour les opérations d'entretien, de régénération, de modernisation et d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transport.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

La commission a adopté l'article 19 ainsi modifié.

I. La nécessité de sécuriser et simplifier la réalisation des grands projets d'infrastructures de transport

A. La reconnaissance tardive de la RIIPM dans la vie des projets est source d'insécurité juridique

L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit la destruction des espèces animales ou végétales et de leurs habitats. La liste des habitats et espèces ainsi protégés est précisée par des dispositions réglementaires.

Néanmoins, l'article L. 411-2 du même code prévoit une dérogation à ces interdictions, sous trois conditions cumulatives :

- qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante (4° du I) ;
- que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (4° du I) ;
- enfin, que la dérogation soit motivée par un motif parmi les cinq énumérés au présent article, dont « *des raisons impératives d'intérêt public majeur* » (c du 4° du I).

Ces conditions, de même que la notion de « *raisons impératives d'intérêt public majeur* », sont tirées de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ces trois conditions étant fixées à l'article 16 de la directive). Cet article ne définit pas la notion de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), et précise simplement qu'elle peut être « *de nature sociale ou économique* », sans que ces deux motifs ne soient limitatifs.

La reconnaissance de la RIIPM est effectuée, pour la plupart des projets, au stade de la délivrance de l'autorisation environnementale du projet.

Or, cette temporalité tardive est susceptible de susciter des difficultés pour la sécurité juridique des projets, comme l'a démontré l'exemple malheureux de l'autoroute A69 entre Castres et Toulouse dont l'autorisation environnementale a été annulée par le tribunal administratif de Toulouse en février 2025 au motif que le projet ne répondrait pas à une RIIPM. Cette annulation est intervenue alors que le chantier avait commencé près de deux ans plus tôt et qu'il était achevé à 80 %.

La notion de RIIPM n'étant définie ni dans le droit européen ni dans le code de l'environnement¹, l'administration dispose d'une marge d'appréciation relativement large pour reconnaître ou non son existence. De même, lorsqu'il se prononce sur cette reconnaissance, le juge administratif dispose d'une marge d'appréciation importante à l'heure actuelle.

L'annulation contentieuse de l'autorisation environnementale d'un projet sur le fondement de l'absence de RIIPM peut en outre être d'autant plus source de difficultés pour les pétitionnaires que ledit projet avait été déclaré d'utilité publique (DUP) souvent de nombreuses années auparavant.

¹ Si la jurisprudence du Conseil d'État est venue préciser progressivement les critères d'appréciation de cette notion (sécurité et santé publique, raisons de nature sociale ou économique, etc), elle reste difficile à appréhender de manière précise.

Rappel – Chronologie de la réalisation d’un projet nécessitant une dérogation espèces protégées (source : étude d’impact du projet de loi)

La réalisation d’un projet d’aménagement ou d’infrastructure nécessite plusieurs phases successives :

- Phase 1 : étude d’opportunité du projet

- Phase 2 : études préalables à l’enquête publique, à travers le dossier d’étude d’impact et le dossier d’enquête publique (arrêter les caractéristiques techniques du projet, évaluer le coût, lancer l’enquête publique...)

- Phase 3 : finalisation du programme, dans l’objectif d’obtenir la DUP. L’acte déclarant la DUP précise le délai accordé pour réaliser les expropriations ; il ne peut excéder cinq ans si la DUP n’est pas prononcée par décret en CE. Cette durée maximale est néanmoins portée à 10 ans si les opérations déclarées d’utilité publique sont prévues par les plans d’occupation des sols, les plans locaux d’urbanisme ou des documents d’urbanisme en tenant lieu.

- Phase 4 : finalisation du projet (caractéristiques techniques détaillées et expropriations. Cette phase s’achève avec les demandes d’autorisation environnementale, de dérogation espèces protégées, et les autres demandes d’autorisations imposées par la réglementation.

→ Ainsi, plusieurs années peuvent s’écouler entre l’étude d’impact initiale (phase 2), la DUP (phase 3) et la demande d’une dérogation espèces protégées (phase 4). Entre les deux, les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du projet peuvent avoir été opérées.

- Phase 5 : réalisation des travaux

- Phase 6 : mise en service.

Les notions juridiques de RIIPM et DUP sont certes proches. Néanmoins, elles ne se confondent pas : la notion de RIIPM est en effet plus exigeante que celle de DUP. Pour être reconnu d’intérêt public « majeur », un projet doit être d’une importance telle qu’il puisse être mis en balance avec l’objectif de conservation des espèces. Si la DUP d’un projet peut être prise en compte par le juge pour vérifier l’existence d’une RIIPM, elle ne suffit pas à l’établir.

Afin de limiter l’impact de ce risque contentieux sur la conduite de grands projets d’infrastructures, ces dernières années, plusieurs évolutions législatives ont été introduites en matière de RIIPM. Des présomptions de RIIPM ont notamment été instaurées pour :

- certains projets d’énergies renouvelables, au-dessus de certains seuils de puissance (loi dite « APER » de 2023¹) ;

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables.

- la réalisation de réacteurs nucléaires (loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires de 2023)¹.

Le Conseil constitutionnel a validé la présomption de RIIPM pour les projets d'ENR² et pour les projets de réacteurs nucléaires³, en tant qu'ils répondent à un « objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement » et que cette possibilité est conditionnée à des critères précis, notamment de puissance de production. Le juge constitutionnel a, en outre, rappelé que la présomption de la RIIPM pour ces projets ne les dispensait pas du respect des autres conditions prévues pour la délivrance de la dérogation « espèces protégées », prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Dès lors, il a considéré que ladite présomption ne méconnaissait pas l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁴.

Enfin, la reconnaissance de la RIIPM est désormais possible plus tôt dans la vie de certains projets, notamment les projets industriels qualifiés par décret de projets d'intérêt national majeur (loi « industrie verte » de 2023)⁵. Cette reconnaissance anticipée est réalisée par décret.

Le projet de loi de simplification de la vie économique, déposé en avril 2024 sur le Bureau du Sénat et dont l'examen par le Parlement est en cours, comporte un article 15 bis AA, introduit à l'Assemblée nationale⁶ en première lecture, visant à permettre la reconnaissance de la RIIPM au stade de la DUP. Cet article a été conforté lors de l'examen du texte en commission mixte paritaire (CMP). Néanmoins, à la date d'examen du présent rapport, les lectures de conclusions de la CMP n'ont pas encore été examinées par le Sénat et l'Assemblée nationale. L'objectif de cette mesure est d'anticiper la reconnaissance de la RIIPM, afin de purger ce contentieux plus tôt dans la vie du projet.

Récemment, le rapport sur la sécurisation des projets d'infrastructures (remis en janvier 2026 par Michel Cadot à Clément Beaune, **Haut-commissaire à la stratégie et au plan, et qui a fait l'objet d'une présentation devant la commission en audition plénière⁷**) a permis de dresser de nouvelles pistes de réflexion et de proposer notamment :

- de prévoir une présomption de RIIPM pour des projets d'entretien, de modernisation ou de régénération des réseaux d'infrastructures existants,

¹ Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

² Décision n° 2023-848 du 9 mars 2023.

³ Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023.

⁴ Selon cet article, « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

⁵ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

⁶ Cet article a été introduit par un amendement du Gouvernement.

⁷ Compte rendu de la réunion d mardi 24 mars 2026 (vidéo) – audition plénière conjointe avec la commission des affaires économiques.

d'adaptation au changement climatique ou de réduction des impacts environnementaux des réseaux d'infrastructures existantes. Il propose également de reconnaître, par principe, qu'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante pour ce type de projets, ce qui permettrait de reconnaître automatiquement le respect de deux des trois critères nécessaires à l'obtention d'une dérogation espèces protégées (proposition n° 16) ;

- d'établir la RIIPM des grands projets d'infrastructures et l'absence d'alternative satisfaisante au moment de la délivrance de la DUP, sur la base d'une étude d'impact environnementale évaluant les impacts potentiels du projet sur la biodiversité (proposition n° 12).

Sur le second point, le rapport met néanmoins en avant plusieurs points de vigilance :

- « Dans la mesure où cette reconnaissance anticipée risque de reporter le contentieux sur la troisième condition d'octroi de la dérogation espèces protégées (le maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable), il convient d'anticiper au mieux le respect de cette dernière condition dès la DUP ;

- La durée importante entre la DUP et l'autorisation environnementale en matière de transport (entre cinq et dix ans, parfois plus) ouvre la voie à plusieurs changements de contexte, qui sont autant de prises pour de nouveaux contentieux notamment en annulation du refus d'abroger la reconnaissance de RIIPM, parallèlement aux recours contre le refus d'abroger la DUP. Diffractionner l'autorisation environnementale en remontant la RIIPM au moment de la DUP fait naître un risque de contentieux itératif, à chaque changement de contexte ;

- La notion de RIIPM se distingue des notions d'intérêt général et d'utilité publique. Pour être reconnu d'intérêt public « majeur », le projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des espèces. Faire remonter la reconnaissance de la RIIPM au moment de la DUP peut conduire à rapprocher ces deux notions en reconnaissant plus difficilement l'utilité publique ou plus facilement l'intérêt public majeur ;

- Le contrôle du juge sur la première autorisation deviendrait donc, concernant les solutions de substitution, un contrôle au fond, et non plus un contrôle simplement formel, comme il l'est aujourd'hui. »

Le rapport propose également d'autres mesures intéressantes pour accélérer et simplifier la réalisation des projets, notamment :

- la limitation de la durée de validité de la DUP à quatre ans, renouvelable une fois, au lieu de cinq ans, renouvelable une fois, afin de favoriser une conduite plus rapide des chantiers (proposition n° 13) ;

- créer un régime juridique des « opérations répétitives » (en s'inspirant de ce qui existe pour les protocoles de sécurité, à l'article R. 4515-9 du code du travail) afin de simplifier les travaux de maintenance, de régénération ou d'adaptation revêtant un caractère répétitif, qui feraient ainsi

l'objet d'une seule autorisation, préalablement à la première opération (recommandation n° 17) ;

- mieux anticiper les besoins de compensation environnementale des projets, par exemple en identifiant dans les documents de planification territoriale (SRADDET, SCoT et PLUi notamment) des zones préférentielles pour la restauration écologique (recommandation n° 18).

B. Une procédure de consultation du public inadaptée aux infrastructures linéaires de transports

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre un droit, pour le public, de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence de l'environnement. Il en résulte que les décisions relatives à la réalisation d'un projet d'infrastructure de transport sont précédées d'une phase de consultation du public.

La consultation du public sur un projet, plan ou programme peut reposer sur différentes procédures, selon le régime applicable en application du code de l'environnement. Trois procédures sont possibles :

- l'enquête publique¹ (articles L. 123-1 et suivants) ;
- la consultation du public dite « parallélisée » (articles L. 181-10-1 et suivants) ;
- la participation du public par voie électronique (article L. 123-19).

La consultation du public dite « parallélisée » a été instaurée par la loi dite « industrie verte » du 23 octobre 2023 : elle est désormais applicable, sauf cas particuliers, aux demandes d'autorisations environnementales.

Néanmoins, s'il doit être procédé à une enquête publique préalablement à une décision nécessaire à la réalisation du projet et que cette enquête n'a pas encore été réalisée (par exemple pour une déclaration d'utilité publique), et sauf dérogation demandée par le pétitionnaire et accordée par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale, la consultation du public est organisée sous la forme d'une enquête publique unique (article L. 181-10 du code de l'environnement). La procédure est alors partiellement parallélisée : l'examen par les services et les consultations obligatoires sont conduits en même temps, avant que le public ne soit consulté.

La consultation parallélisée, qui vise à accélérer et moderniser la consultation du public, permet de mener la phase de consultation du public en même temps que l'examen du dossier de demande de l'autorisation

¹ La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente chargée de l'ouvrir et de l'organiser. Elle ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. Elle peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale.

environnementale par les services de l'État, d'une part, et que les consultations obligatoires, d'autre part.

Présentation de la procédure de consultation du public dite « parallélisée »

La conduite de cette procédure est confiée à un commissaire enquêteur, désigné par le président du tribunal administratif. Elle est menée, majoritairement, par voie dématérialisée.

Cette procédure a pour objet « d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration de la décision » (article L. 181-10-1 du code de l'environnement) de l'autorité administrative. Il s'agit ainsi de permettre au public et aux organismes consultatifs de participer activement au processus de décision.

Ainsi, les observations et propositions parvenues pendant la durée de la consultation sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre sa décision. Le commissaire enquêteur rend publics, tout au long de la consultation, les différents avis des instances consultées, les éventuelles informations complémentaires produites par le pétitionnaire, les observations et propositions du public ainsi que, le cas échéant, les réponses du pétitionnaire à ces avis, observations et propositions du public et des organismes consultés.

Cette procédure dure trois mois (ou, lorsque l'avis de l'autorité environnementale est requis, un mois de plus que le délai laissé à celle-ci pour rendre son avis) et le délai ne peut être prorogé.

Deux réunions publiques doivent obligatoirement être organisées, la première (réunion d'ouverture) dans les quinze premiers jours à compter du début de la consultation, la seconde (réunion de clôture) dans les quinze derniers jours. Un support « papier » peut être mis à disposition, sur demande. Le commissaire enquêteur (ou, le cas échéant, la commission d'enquête) peut tenir des permanences pour recueillir les observations et propositions du public.

Si cette nouvelle procédure permet de réduire les délais de consultation du public et de favoriser une meilleure participation du public au processus de décision, elle semble plus adaptée aux projets localisés qu'à des projets de plus grande étendue, à l'instar des projets d'infrastructures linéaires de transport. En effet, selon l'étude d'impact du projet de loi, le délai d'un mois supplémentaire par rapport à celui laissé à l'autorité environnementale pour rendre son avis apparaît trop court s'agissant de ce type de projets pour :

- porter à la connaissance du public des éléments de réponse à cet avis de l'autorité environnementale ;
- modifier le projet à la lumière de cet avis.

Dans ces conditions, selon l'étude d'impact, il arrive souvent que le porteur de projet soit contraint de solliciter l'organisation d'une nouvelle consultation du public parallélisée, pour être en mesure de prendre en compte l'ensemble de ces éléments.

II. Le dispositif envisagé : adapter la procédure de reconnaissance de la RIIPM et de participation du public aux projets d'infrastructures de transport

L'article 19 vise deux objectifs.

Premièrement, le 1° du I vise à permettre la reconnaissance anticipée de la RIIPM par l'État, au stade de la DUP ou de la déclaration de projet, en reprenant de manière strictement identique la rédaction adoptée à l'article 15 *bis* AA du projet de loi de simplification de la vie économique, actuellement en cours d'examen.

Pour ce faire, il modifie :

- Les articles L. 126-1 du code de l'environnement et L. 300-6 du code de l'urbanisme, qui concernent la déclaration de projet, afin d'y ajouter un paragraphe permettant à l'État de reconnaître la RIIPM à travers la déclaration de projet ;

- l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui concerne la DUP, pour élargir la possibilité de reconnaître la RIIPM pour la durée de validité de la DIP à l'ensemble des projets.

Dans les deux cas, il est prévu qu'un décret en Conseil d'État viendra préciser les conditions dans lesquelles l'autorité ayant prononcé la DUP ou la déclaration de projet pourra statuer sur le caractère de projet répondant à une RIIPM pour les projets ayant fait l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet avant l'entrée en vigueur de la loi-cadre. Le dispositif pourra donc s'appliquer de manière rétroactive à des projets ayant déjà fait l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet, bien que de manière encadrée.

L'article 16 apporte également une modification à l'article L. 2111-27 du code des transports, également prévue dans une rédaction identique dans le projet de loi de simplification de la vie économique. L'article L. 2111-27 concerne les projets d'aménagements de SNCF Réseau : il dispose que pour la réalisation d'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages réalisé par SNCF Réseau et ayant fait l'objet d'une enquête publique en application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, la déclaration de projet est prise par SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions. L'article 16 vise à prévoir que, pour ces projets, la déclaration de projet est prise par l'État, afin de permettre l'application de l'article 16 et de la reconnaissance anticipée de la RIIPM.

Deuxièmement, il modifie l'article L. 181-10 du code de l'environnement relatif aux procédures de consultation du public applicables aux projets d'infrastructures de transport. Cet article dispose que la consultation du public dans le cadre d'une demande d'autorisation environnementale est menée selon les modalités de la consultation parallélisée, prévue à l'article L. 181-10-1.

Il ajoute un II à cet article, prévoyant que pour les infrastructures linéaires de transport, la consultation du public est réalisée sous la forme d'une enquête publique, ou d'une enquête publique unique lorsqu'il doit être procédé par ailleurs à une enquête publique préalablement à une autre décision nécessaire à la réalisation du projet et que cette enquête n'a pas encore été réalisée (sauf dérogation demandée par le pétitionnaire et accordée par l'autorité administrative compétente). La durée de cette enquête publique unique ne peut alors être inférieure à un mois, conformément au dernier alinéa de cet article L. 181-10.

En conséquence, l'actuel II de l'article L. 181-10 deviendrait un III.

III. La position de la commission : un dispositif à compléter pour tirer parti de deux recommandations du rapport Cadot de janvier 2026

La commission a accueilli favorablement cet article, qui permettra de sécuriser la conduite de projets d'infrastructures de transport.

Elle a adopté trois amendements du rapporteur.

Premièrement, un amendement (COM-205) visant à permettre de reconnaître **dès le stade de la déclaration d'utilité publique** la satisfaction tendant à l'absence d'autre solution satisfaisante, nécessaire à l'obtention de la dérogation espèces protégées, pour les projets d'infrastructures de transport. Il traduit la recommandation n° 19 du rapport Cadot, qui souligne : *« au même titre que la RIIPM, le porteur de projet est en capacité, au stade de la conception dudit projet, de justifier qu'il a procédé à un examen de l'ensemble des possibilités qui s'offraient à lui pour réaliser l'objectif auquel répond le projet et que celui-ci est la solution la plus satisfaisante permettant de limiter les impacts sur les habitats et les espèces protégés. Cette condition semble donc, en ce qui concerne le choix du projet, de ses caractéristiques les plus dimensionnantes et de son fuseau d'implantation, pouvoir également être purgée au stade de la première autorisation »*. En outre, il indique : *« d'ores et déjà, les DUP doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement. Cette logique de projet et non d'autorisations séquencées doit, dans la mesure du possible, être promue »*.

L'article 19 permet déjà une telle reconnaissance anticipée pour la RIIPM. L'amendement adopté vise à compléter la rédaction pour prévoir un dispositif similaire s'agissant de l'absence d'autre solution satisfaisante, mais uniquement pour des projets d'infrastructures de transport. Une tierce expertise pourra être menée, à la demande de l'autorité compétente, pour l'évaluation de cette reconnaissance.

La commission a également adopté un amendement (COM-206) visant à traduire la recommandation n° 16 du rapport Cadot tendant à instaurer une présomption de RIIPM et de reconnaissance de l'absence d'autre solution satisfaisante pour les opérations d'entretien, de modernisation, de régénération ou d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transport existantes. Dans le seul secteur des transports terrestres, la Conférence Ambition France Transports a mis en avant l'effort massif nécessaire pour enrayer la dynamique de dégradation des réseaux et sécuriser leur disponibilité, à hauteur de 3 milliards d'euros par an sur la période 2026-2031. En outre, un autre impératif s'impose de manière croissante : celui de l'adaptation des infrastructures de transports au changement climatique. Les épisodes extrêmes sont en effet de plus en plus fréquents et compromettent la continuité des services. Partant de ces constats, cet amendement vise à simplifier le cadre juridico-administratif applicable aux opérations d'entretien, de régénération, de modernisation et d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transports.

Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel (COM-204).

La commission a adopté l'article 19 ainsi modifié.

Article 20

Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi

Cet article vise à faciliter la procédure de déclassement des biens du Canal du midi et à régulariser, de manière rétroactive, les cessions juridiquement imparfaites.

D'une part, il renvoie la procédure de déclassement des biens du Canal du Midi à la procédure de droit commun prévue aux articles L. 2141-1 à L. 2141-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Les biens concernés sont ceux susceptibles de ne plus être utiles à l'exploitation du canal.

D'autre part, il vise à régulariser rétroactivement les déclassements des biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition après constat au cas par cas du ministre chargé des transports.

La commission a adopté l'article 20 assorti d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

I. La situation actuelle : des conditions complexes de déclassement des biens du domaine du Canal du midi

A. Une procédure complexe de déclassement pour les biens du domaine public fluvial relevant du canal du Midi

Le canal du Midi est, depuis 1898, propriété de l'État qui a confié sa gestion à Voies navigables de France (VNF) en vertu de l'annexe de l'arrêté du 24 janvier 1992. Comme tout bien relevant du domaine public fluvial (DPF), la cession d'une parcelle du canal du Midi, devenue sans utilité pour la navigation, n'est possible qu'après son **déclassement**.

Le déclassement d'un bien du DPF se fait traditionnellement par arrêté ministériel autorisant la cession. Néanmoins, les biens du canal du Midi appartenant au DPF sont listés à l'article L. 2111-11 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Cette désignation des biens du canal dans la loi implique alors que tout déclassement avant cession doit faire **l'objet d'une mesure législative**, ce qui représente une charge administrative conséquente.

B. Conséquence de cette complexité administrative, des cessions irrégulières sans déclassements ont été réalisées

La complexité d'engager une mesure législative à chaque déclassement a de fait figé le domaine public du canal, alors que des terrains ou anciennes maisons éclusières ne participant plus au service public pourraient être cédés pour valoriser le patrimoine public. En outre, **des ventes ont pu intervenir** dans le passé sans déclassement ou après déclassement par simple arrêté. **VNF a ainsi identifié 6 042 parcelles qui sont irrégulièrement**

en situation d'empiétements sur le DPF. En outre, des **litiges** sont apparus entre VNF et des particuliers s'estimant être propriétaires, parfois depuis plusieurs décennies, de biens dont une partie se situe dans le DPF. La situation est donc **préjudiciable pour ces particuliers** qui ne peuvent plus acheter ou vendre ces biens et dont les cessions sont aujourd'hui suspendues par les notaires. VNF a ainsi recensé une soixantaine de situations juridiquement problématiques issues de ces cessions imparfaites.

II. Le dispositif envisagé : faciliter la procédure de déclassement des biens du Canal du midi et régulariser les cessions juridiquement imparfaites

Le I de l'article 20, propose de **faciliter la procédure de déclassement** de certains biens du canal du Midi en la renvoyant aux articles L. 2141-1 à L. 2141-3 du CG3P. Les biens concernés sont **ceux susceptibles de ne plus être utiles à l'exploitation du canal** : « francs-bords », « parcelles », « maisons » et « magasins ». Cette disposition permet ainsi de maintenir dans le domaine public l'ensemble du canal tout en facilitant le déclassement des biens inutiles à la navigation. Celui-ci sera effectué selon la procédure de droit commun, grâce à un simple **arrêté du ministre des transports**.

De plus, l'article prévoit que ces biens peuvent aussi faire l'objet d'une **cession à l'amiable ou d'un échange** entre le DPF et les **collectivités territoriales** conformément aux articles L. 3112-1 et L. 3112-2.

Le II de l'article 20 vise à **régulariser rétroactivement** les déclassements des biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition après constat au cas par cas du ministre chargé des transports. De même, les cessions déjà conclues sans déclassement ou avec déclassement imparfait et qui portent sur des biens qui n'étaient plus affectés au service public fluvial, sont validées. Ce paragraphe vient donc **sécuriser juridiquement** les opérations de cessions des biens du canal du Midi qui sont intervenues avant la présente loi.

III. La position de la commission : une mesure de régularisation bienvenue

Selon VNF, « *ce texte est attendu par l'État, VNF et plus encore par des particuliers dont les notaires, lors de cessions ou de successions, découvrent que des emprises foncières du canal du Midi sont partiellement incluses à leur propriété sans qu'une procédure de déclassement n'ait été menée à terme* ».

Pour la commission, cette régularisation est donc bienvenue. Elle a simplement adopté un amendement rédactionnel (COM-207).

La commission a adopté l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Permettre aux collectivités territoriales de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux

Cet article vise à assouplir le cadre juridique applicable à la réalisation d'aménagements cyclables par les collectivités territoriales en cas d'opérations de voirie, en zone urbaine et hors agglomération. En zone urbaine, il renvoie à un texte réglementaire la liste des aménagements possibles. Hors agglomérations, il permet la réalisation de l'aménagement sur un autre axe que celui concerné par l'opération de voirie, mais situé à proximité.

La commission a adopté trois amendements du rapporteur, notamment pour clarifier les critères qui seront pris en compte par voie réglementaire pour définir les aménagements possibles s'agissant de la voirie urbaine et apporter des améliorations juridiques.

La commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

I. La loi impose des obligations aux collectivités territoriales en matière de réalisation d'aménagements cyclables dans le cadre d'opérations de rénovation de voirie

A. En agglomération, une obligation contrainte par une liste limitative d'aménagements fixée par la loi

Dès 1996, la loi dite « LAURE »¹ a introduit une obligation pour les collectivités territoriales de réaliser des itinéraires cyclables lors de toute création ou rénovation de voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides. Cette disposition, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1998, faisait référence à une liste limitative d'aménagements possibles (des pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants), à choisir « en fonction des besoins et contraintes de la circulation ».

Cet article a été codifié en 2000, à l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

En 2019, l'article 61 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) a modifié l'article L. 228-2 du code de l'environnement, sur deux points :

- la liste des aménagements cyclables à réaliser a été étendue, pour prendre en compte les « pistes, bandes cyclables, voies vertes, zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, de marquages au sol » ;

- une phrase a été ajoutée pour permettre, dans certains cas, la circulation des cyclistes sur des voies en site propre, en lieu et place de la

¹ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

réalisation d'un aménagement cyclable. Cet ajout dispose ainsi que, « *lorsque la réalisation ou la rénovation de voie vise à créer une voie en site propre destinée aux transports collectifs et que l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser ces aménagements, l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter cette voie, sous réserve que sa largeur permette le dépassement d'un cycliste dans les conditions normales de sécurité prévues au code de la route* ».

Il est prévu, au second alinéa de l'article L. 228-2, que le type d'aménagement de ces itinéraires cyclables tient compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe.

Comme l'indique l'étude d'impact du projet de loi, la jurisprudence administrative est venue éclairer le champ d'application de ce dispositif, à plusieurs titres.

S'agissant des opérations concernées par la rénovation, une décision de la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille de 2015¹ considère que relèvent notamment des « réalisations et rénovations de voies urbaines » au sens de l'article L. 228-2 du code de l'environnement « *les travaux [...] comprenant en particulier "la pose de tous types de bordure et caniveaux, des travaux de revêtement hydrocarbonés ou asphaltés, des travaux de revêtement en béton, pavage et dallage, la pose de mobilier urbain (...), la réalisation de plantations"* ».

S'agissant de la notion de « besoins et contraintes de la circulation » qui doit être prise en compte pour déterminer l'aménagement cyclable le plus adapté, la CAA de Paris en 2013² a considéré que l'étroitesse d'une voie et la présence de bus n'empêchaient pas de réaliser une circulation alternée et des marquages répondant aux obligations issues de l'article L. 228-2.

S'agissant enfin de la prise en compte des orientations du plan de mobilité, la CAA de Nantes³ a précisé en 2009 qu'un plan de déplacement urbain (cet outil a été remplacé par les « plans de mobilité » par la LOM) ne pouvait justifier la non réalisation d'un itinéraire cyclable.

De fait, la liste limitative d'aménagements qui figure à l'article L. 228-2 ne permet pas, à l'heure actuelle, à une collectivité de réaliser un itinéraire en mixité de trafic. Ce type d'aménagement s'avère pourtant plus simple à mettre à œuvre, car plus facile à réaliser techniquement et moins coûteux. Un aménagement en « trafic mixte » permet aux cyclistes et véhicules motorisés de partager le même espace. Il peut par exemple prendre la forme de rues à contresens cyclable sans bande matérialisée, de zones de rencontre dans lesquels tous les modes peuvent circuler (avec une priorité aux piétons puis aux cyclistes), de vélorues (sections de voies appartenant au réseau cyclable structurant et accueillant un trafic motorisé exclusivement de desserte) ou encore de chaussées à voie centrale bidirectionnelle (il s'agit

¹ CAA Marseille du 7 avril 2015, n° 13MA02211.




² CAA Paris du 5 novembre 2013, n° 10PA04758.

³ CAA Nantes du 26 juin 2009, n° 08NT03365.

d'une chaussée étroite, sans marquage axial, sur laquelle les véhicules motorisés circulent sur une voie centrale et les cyclistes sur l'accotement ; les véhicules motorisés doivent donc emprunter l'accotement lorsqu'ils se croisent, en vérifiant auparavant l'absence de cyclistes).

Selon le Cerema¹, les aménagements en trafic mixte peuvent s'avérer pertinents en-deçà de **certains seuils de trafic motorisé** et de **vitesse pratiquée** par les véhicules motorisés et en fonction du **trafic cycliste réel ou envisagé**.

Le tableau d'aide à la décision ci-après, élaboré par le Cerema, propose en fonction de ces trois critères le type d'aménagement cyclable à envisager en milieu urbain.

 V85 VITESSE LIMITE RÉELLEMENT PRATIQUÉE	 TRAFIC MOTORISÉ EN UNITÉS DE VÉHICULE PARTICULIER PAR JOUR (DANS LES DEUX SENS)	DÉBIT CYCLISTE SOUHAITÉ (EN NOMBRE DE VÉLOS PAR JOUR) 		
		RÉSEAU CYCLABLE SECONDAIRE (TRAFIC INFÉRIEUR À 750 CYCLISTES/JOUR)	RÉSEAU CYCLABLE PRINCIPAL (TRAFIC COMPRIS ENTRE 500 ET 3000 CYCLISTES/JOUR)	RÉSEAU CYCLABLE À HAUT NIVEAU DE SERVICE (TRAFIC >2000 CYCLISTES/JOUR)
30 KM/H OU MOINS	< 2000	Trafic mixte	Vélorue ou trafic mixte	Vélorue ou piste cyclable
	2000 À 4000		Bande cyclable ou trafic mixte	
	> 4000	Piste ou bande cyclable		Piste cyclable
50 KM/H	< 1500	Trafic mixte		
	1500 À 6000	Piste ou bande cyclable		
	> 6000	Piste cyclable		
70/80 KM/H	< 1000	Trafic mixte	Piste cyclable/voie verte/bande cyclable/bande dérasée de droite	Piste cyclable
	1000 À 4000	Piste cyclable/voie verte/bande cyclable/bande dérasée de droite	Piste cyclable ou voie verte	

Ces trois critères doivent être considérés de manière cumulative. En effet, le fait que la vitesse constatée dans une zone donnée soit inférieure à 30 km/h n'est pas une condition suffisante pour qu'une zone 30 soit cyclable. Si le trafic de véhicules motorisés est trop important, le seuil d'acceptabilité de la mixité sera dépassé et ce, même si la vitesse de circulation des véhicules est faible. L'intensité du trafic risque en effet de nuire à la sécurité et au confort

¹ Guide d'aide à la décision « Rendre sa voirie cyclable », Cerema, 2022.

des cyclistes et de réduire l'efficacité du déplacement à vélo compte tenu de la congestion.

Selon le Cerema, d'autres paramètres peuvent également être pris en compte pour déterminer l'aménagement le plus pertinent, notamment la présence de dispositifs de modulation de la vitesse pour les véhicules motorisés, l'étroitesse de la chaussée, la nature des séparateurs, la part des poids lourds dans le trafic motorisé, la présence de piétons ou encore la topographie de la voirie (une voie en pente pouvant générer une hausse du différentiel de vitesse entre les véhicules motorisés et les vélos).

Or, la rédaction actuelle de l'article L. 228-2 du code de l'environnement laisse des marges de manœuvre limitées aux collectivités territoriales pour déterminer l'aménagement le plus pertinent, dès lors qu'elle exclut toute possibilité d'aménagement en trafic mixte et ce, quelles que soient les conditions de circulation ou la configuration de la voirie.

B. Hors agglomération, un régime qui limite le périmètre géographique de réalisation de l'itinéraire cyclable

Le régime applicable sur les voies hors agglomération est fixé à l'article L. 228-3 du code de l'environnement, introduit par la LOM. Il est plus souple que celui prévu pour les voies situées en agglomération.

Selon l'article R. 110-2 du code de la route, est considéré comme une agglomération « *un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde* ».

Par cohérence avec le code de la route, selon un document du ministre de la transition écologique, est ainsi considéré comme « en agglomération » la traversée de villes, villages mais aussi de hameaux, dès lors que les limites en sont signalées par des panneaux réglementaires.

Par parallélisme, les traversées de hameaux ou de zones bâties qui ne sont pas signalées comme des agglomérations au sens du code de la route sont considérées comme « hors agglomération ». Il en va de même des routes qui assurent la liaison entre des parties d'une unité urbaine, sans traverser d'espaces bâtis.

En vertu de l'article L. 228-3 du code de l'environnement, le gestionnaire de la voirie n'a pas l'obligation systématique de réaliser un aménagement cyclable lors de toute opération de rénovation de voirie, à l'inverse du régime applicable en agglomération.

En revanche, il doit évaluer le « besoin de réalisation d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable » ainsi que « sa faisabilité technique et financière ». Cette évaluation est rendue publique.

Ce n'est qu'en cas de « besoin avéré » que l'aménagement cyclable doit être réalisé, sauf impossibilité technique et financière. Cet article énumère

deux cas de figure dans lequel le besoin de réaliser l'aménagement est réputé avéré :

- d'une part, si l'aménagement ou l'itinéraire est inscrit dans l'un des plans ou schémas mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 228-3 (soit le plan de mobilité, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou le schéma national des véloroutes) ;

- d'autre part, pour les voies situées dans une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) au sens de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales et les voies desservant une telle zone et situées à moins de cinq kilomètres de celle-ci et sur le territoire de l'EPCI dont le président a mis en place la ZFE-m.

En tout état de cause, il résulte de la rédaction de l'article L. 228-3 du code de l'environnement que l'aménagement ou l'itinéraire ne peut être réalisé que sur la voie concernée par l'opération d'aménagement ou de rénovation, à l'instar du régime applicable en agglomération et prévu à l'article L. 228-2 du même code.

Le juge administratif a rappelé qu'il résultait de l'article L. 228-2 que l'itinéraire cyclable ne peut être réalisé que sur l'emprise de la voie concernée ou le long de celle-ci, en suivant son tracé. Il ne tolère le recours à un itinéraire alternatif que lorsque « *la configuration des lieux l'impose au regard des besoins et contraintes de circulation* » (Conseil d'État, 30 novembre 2020, n° 432095).

Il semble que cette analyse prévale également hors agglomération, alors même que, comme l'indique l'étude d'impact du projet de loi, « *l'aménagement d'une route très passante peut, même avec des pistes cyclables séparatives, ne pas représenter un itinéraire attractif pour les cyclistes* ». En outre, « *la réalisation de pistes séparatives peut également impliquer des acquisitions foncières qui ne sont pas toujours possibles* ». Dès lors, il serait pertinent de permettre d'étudier la faisabilité de réaliser la continuité de l'itinéraire sur le réseau parallèle, situé à proximité de la voie concernée.

II. Le dispositif envisagé : un maintien des obligations, tout en assouplissant leurs conditions de mise en œuvre afin de mieux tenir compte des évolutions techniques et des situations locales

L'article 21 propose de modifier les articles L. 228-2 et L. 228-3 du code de l'environnement, de manière à en assouplir l'application.

S'agissant de l'article L. 228-2, qui définit le régime applicable aux voies urbaines, il supprime la liste des aménagements cyclables qui y figure aujourd'hui, pour la remplacer par une mention selon laquelle l'aménagement cyclable à réaliser doit être adapté aux besoins et contraintes de la circulation. Ces types d'aménagements seront désormais précisés par voie réglementaire, dans un arrêté du ministre chargé des transports, en tenant compte de plusieurs critères : les caractéristiques du trafic automobile supporté par la

voie urbaine concernée, le niveau de service de l'aménagement cyclable à réaliser, ainsi que les conditions de sécurité des cyclistes.

En outre, il propose de supprimer la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 228-2 du code de l'environnement, qui prévoit que, lorsque la réalisation ou la rénovation de voie vise à créer une voie en site propre destinée aux transports collectifs et que l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser ces aménagements, l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter cette voie, dans certaines conditions. Par cohérence avec les modifications précitées, cette possibilité sera vraisemblablement, s'il est fait le choix de la conserver, prévue par voie réglementaire.

S'agissant de l'article L. 228-3, qui fixe le régime applicable aux voies situées hors agglomération, l'article 21 propose deux modifications :

- il remplace la mention des « aménagements ou itinéraires cyclables » par celle « d'itinéraire cyclable pourvu d'aménagements adaptés aux besoins et contraintes de la circulation », plus souple vis-à-vis des situations locales ;

- il permet la réalisation de l'itinéraire cyclable sur un « itinéraire alternatif à proximité de la voie concernée » par les travaux, en accord avec les gestionnaires de voies destinées à supporter l'itinéraire cyclable.

Dès lors, cet article traduit partiellement l'une des recommandations du rapport d'inspection d'Emmanuel Barbe « *Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique* » d'avril 2025, qui préconisait d'introduire une obligation de mettre au point un aménagement cyclable en cas de création ou de rénovation d'une voie interurbaine, en permettant, le cas échéant, au gestionnaire de prévoir des itinéraires alternatifs ou de prendre en compte ceux qui existent (recommandation n° 21)¹. En revanche, l'article 21 ne rend pas obligatoire la réalisation d'aménagements cyclables en cas de création ou de rénovation concernant une voie située hors agglomération.

III. La position de la commission : un dispositif de nature à donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités territoriales et, ainsi, de faciliter la réalisation d'aménagements cyclables

La commission est favorable à l'article 21, qui répond à un besoin de souplesse formulé par les collectivités territoriales.

Jusqu'à aujourd'hui, la loi fixait en effet, de manière limitative, la liste des aménagements cyclables possibles à réaliser en cas d'opérations de rénovation de voirie urbaine. Or, cette inscription législative ne permettait pas de tenir compte des évolutions techniques. Surtout, la liste prévue ne permettait pas aux collectivités de privilégier des aménagements en trafic

¹ Dont les principales orientations ont été présentées en commission le 18 février 2026 (voir [compte rendu](#)).

mixte, qui peuvent pourtant s'avérer pertinents et adaptés, en fonction des caractéristiques du trafic, et qui sont moins coûteuses que des aménagements dédiés. Cette difficulté est accentuée par le contexte budgétaire actuel, tendant à une extinction progressive des moyens du Plan vélo et marche 2023-2027. S'agissant des voiries hors agglomération,

La commission a donc approuvé ce dispositif, en l'assortissant de trois amendements du rapporteur visant à :

- prévoir que le texte réglementaire qui viendra préciser les types d'aménagements cyclables possibles tiendra compte des caractéristiques du « trafic motorisé », plutôt que du trafic automobile, ainsi que du trafic cycliste envisagé (COM-210) ;

- apporter des corrections légistiques (COM-208) ;

- remplacer l'arrêté ministériel prévu pour fixer les types d'aménagements possibles mentionnés au premier alinéa de l'article L. 228-2 du code de l'environnement par un décret en Conseil d'État, ce véhicule étant plus sécurisant d'un point de vue juridique. Il précise en outre les modalités d'entrée en vigueur de l'article 21 (COM-209).

La commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

Ratification de diverses ordonnances dans le domaine des transports

Cet article vise à ratifier 14 ordonnances prises entre 2011 et 2022 dans le domaine des transports.

La commission a adopté l'article 22 sans modification.

L'article 22 prévoit la ratification de 14 ordonnances :

1. L'ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes ;

2. L'ordonnance n° 2016-1018 du 27 juillet 2016 relative à la communication des données de circulation routière des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette ordonnance définit les **données statistiques produites par les collectivités territoriales** qui seront **communiquées aux services centraux de l'État** : le trafic moyen journalier annuel et le pourcentage des poids lourds dans ce trafic. Elle prévoit une **communication annuelle** par voie électronique sous la forme de fichiers informatiques ;

3. L'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004. Cette ordonnance procède à la transposition du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire européen, qui a pour objectif de **réduire les coûts et les délais d'autorisation pour le matériel roulant** et les **exploitants ferroviaires**. L'ordonnance actualise notamment les procédures d'autorisation des systèmes de transport, les modalités d'enquête du bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT), les procédures de mise sur le marché des produits ferroviaires, ainsi que les missions de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), en cohérence avec les nouvelles missions confiées à l'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires.

4. L'ordonnance n° 2019-78 du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport

routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche ;

5. L'ordonnance n° 2019-96 du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ;

6. L'ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports ;

7. L'ordonnance n° 2021-407 du 8 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de Voies navigables de France ;

8. L'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ;

9. L'ordonnance n° 2021-409 du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure ;

10. L'ordonnance n° 2021-442 du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules. Cette ordonnance a permis l'ouverture de l'accès aux données permettant la détection d'incidents, d'accidents et de conditions dangereuses de circulation par les gestionnaires d'infrastructure, forces de police et de gendarmerie et services d'incendie et de secours, permettant la connaissance de l'état de l'infrastructure et de son équipement pour les gestionnaires d'infrastructures et permettant aux gestionnaires d'infrastructure et aux autorités organisatrices de la mobilité de connaître l'état du trafic.

11. L'ordonnance n° 2021-444 du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire ;

12. L'ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes ;

13. L'ordonnance n° 2022-455 du 30 mars 2022 relative à la surveillance du marché et au contrôle des produits mentionnés au premier paragraphe de l'article 2 du règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord ;

14. L'ordonnance n° 2022-1293 du 5 octobre 2022 relative au détachement de salariés roulants ou navigants dans le domaine des transports. Cette ordonnance a finalisé la transposition de la directive n° 2020/1057/UE du 15 juillet 2020 qui prévoit **des règles spécifiques pour le détachement des conducteurs routiers** assurant l'exécution d'un contrat de transport de marchandises ou de voyageurs au moyen de véhicules lourds constituant une prestation de service internationale. La directive a introduit l'obligation de déclaration de détachement, au travers d'un portail public connecté au système d'information du marché intérieur (IMI). L'ordonnance rattache les

entreprises qui ne sont pas soumises à la directive, aux règles de droit commun relatives à la déclaration préalable au détachement prévues par le code du travail.

La ratification des ordonnances présente un double intérêt : d'un **point de vue politique et institutionnel**, elle conforte les prérogatives du Parlement qui a accordé au Gouvernement une habilitation ; d'un **point de vue juridique**, elle conforte les dispositions issues de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes et clarifie le **régime contentieux** qui leur est applicable.

Conformément aux dispositions constitutionnelles, le Gouvernement a déposé un projet de loi de ratification dans les délais légaux pour chacune de ces ordonnances. Celles-ci n'appellent pas de remarque particulière de la part de la commission qui **se félicite** de la **consolidation de l'ordre juridique** permis par cette ratification.

Ratification des ordonnances et ordonnancement juridique

Du point de vue de la hiérarchie des normes, la ratification a pour effet de consolider l'ordonnancement juridique. Elle évite que des normes intervenues dans le domaine législatif puissent être remises en cause à tout moment devant le juge administratif, au détriment de la sécurité juridique.

La décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, dite « Force 5 » n'a pas remis en cause ce principe.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour examiner des dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée, reconnaissant par-là que celles-ci pouvaient « être regardées comme des dispositions législatives ». Deux questions pouvaient alors se poser : d'une part, sur le régime contentieux des ordonnances non ratifiées et, d'autre part, sur la place du Parlement et la portée de la ratification expresse.

Toutefois, dans le commentaire de la décision, le conseil a limité la portée de cette jurisprudence au seul contentieux lié à une QPC : il est précisé que le juge constitutionnel ne peut connaître, dans le cadre du contentieux lié à une QPC, de dispositions issues d'une ordonnance non ratifiée qu'à la condition que celles-ci interviennent dans le domaine législatif et que le délai d'habilitation fixé par le Parlement ait expiré.

Le Conseil constitutionnel précise en revanche que « *cette évolution ne remet naturellement pas en cause les autres voies de recours permettant de contester ces dispositions, au regard d'autres motifs que leur conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis* ». En d'autres termes, le juge administratif demeure compétent pour connaître du contentieux des ordonnances non ratifiées, lorsque celui-ci ne porte pas sur la conformité de leurs dispositions aux droits et libertés garantis par la Constitution.

On peut supposer que le Conseil constitutionnel a été amené à ce revirement de jurisprudence dans un souci de garantir la protection des droits et libertés garantis par la Constitution, dans un contexte où le recours aux ordonnances par le Gouvernement est désormais massif, tandis que la pratique de la ratification des ordonnances, quant à elle, se raréfie.

La commission a adopté l'article 22 sans modification.

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Emmanuel Barbe, auteur du rapport d'inspection *Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique*

(Mercredi 18 février 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Emmanuel Barbe, inspecteur général de l'administration, dans le cadre d'une séquence dédiée au partage de la voirie et aux enjeux qu'elle soulève en termes de sécurité routière.

À la suite du dramatique accident survenu en octobre 2024, ayant causé la mort d'un jeune cycliste à Paris, le Gouvernement a lancé une mission d'inspection sur la prévention des violences routières, conduite par Emmanuel Barbe : votre rapport, intitulé *Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique*, a été publié en avril 2025. Il dresse un état des lieux de la vulnérabilité des différentes catégories d'usagers de la voirie en France et des facteurs de risques auxquels ils sont exposés. Il formule en outre 40 propositions, à l'attention de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, pour favoriser un partage harmonieux de la voirie à travers quatre leviers d'action : l'éducation routière ; la prévention et la sensibilisation en matière de partage de la voirie ; l'amélioration des aménagements cyclables ; et, enfin, la détection et la réponse à adopter face aux comportements violents et dangereux sur la route.

Le partage harmonieux de la voirie est devenu un enjeu central des politiques de sécurité routière, compte tenu de la diversification des modes de transport et de la montée en puissance des mobilités actives, que nous appelons de nos vœux. Ce constat vaut aussi bien pour les zones urbaines, où la densité du trafic accroît les tensions sur la route, que dans les zones hors agglomération, qui demeurent surreprésentées dans la mortalité accidentelle des cyclistes, compte tenu de la vitesse élevée des véhicules.

Je vous propose de présenter, dans un propos liminaire d'une dizaine de minutes, les grandes lignes de votre rapport ; ce qui permettra à ceux de nos collègues qui le souhaitent de vous poser ensuite leurs questions.

Cette audition sera suivie d'une table ronde consacrée au même thème.

M. Emmanuel Barbe, auteur du rapport d'inspection *Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique*. – Je vous remercie de me donner l'occasion de présenter ce rapport ; c'est un exercice difficile, car nous avons pesé chaque mot au trébuchet, et je dois à présent en restituer l'essentiel en quelques minutes.

Je voudrais d'abord rendre hommage au jeune cycliste que vous avez mentionné, Paul Varry. J'espère que les travaux lancés par le Gouvernement permettront de rendre sa mort un peu moins absurde.

Je précise que je n'ai pas travaillé au titre de l'inspection générale de l'administration (IGA) : j'ai été nommé comme personnalité qualifiée. J'ai toutefois travaillé avec des collègues de deux inspections générales – Mmes Christel Fiorina et Clara Herer, de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), et M. Becq-Giraudon, de l'IGA.

Nous avons cependant adopté une méthodologie d'inspection générale, caractérisée par la neutralité – elle est particulièrement importante sur un sujet aussi clivant que celui de la route –, par la vérification de tout ce que nous affirmons, par l'indépendance – j'ai eu de nombreux contacts avec les ministères, mais j'étais totalement indépendant dans mon travail – et, enfin, par la volonté de formuler des recommandations pouvant être mises en œuvre, en tenant compte des contraintes budgétaires.

Nous avons travaillé un peu plus de cinq mois, procédé à des dizaines d'auditions, dans le monde de la sécurité routière, mais aussi dans celui du développement des mobilités, ainsi qu'auprès des administrations. Il n'a pas été si simple d'isoler le thème de la « convivance » – j'aime bien ce terme –, car chacun abordait le sujet soit sous l'angle strict de la sécurité routière, soit sous celui du développement des mobilités.

J'ai tenu à intégrer dans ce rapport une dimension internationale. Grâce au réseau du Quai d'Orsay, nous avons réalisé une quinzaine de comparatifs et auditionné des pays du Sud. Les pays souvent cités en exemple, comme les Pays-Bas ou le Danemark, ont des mentalités et des organisations sociales fondamentalement différentes des nôtres et ne constituent pas toujours des exemples très pertinents.

Même si nous nous sommes beaucoup concentrés sur le cyclisme, compte tenu des circonstances de la mission, nous avons veillé à n'écarter aucun usager de la route. Or ces usagers se multiplient. Depuis une trentaine d'années, le vélo a profondément changé de statut : d'activité principalement de loisir, il est devenu un véritable mode de déplacement du quotidien – ce que l'on a appelé la « vélorution ». Surtout, avec les mobilités électriques, toute une série de nouveaux usagers complexifie l'espace public, notamment dans les zones à forte densité urbaine – je rappelle que Paris est la ville la plus dense d'Europe.

Les tensions naissent et la route les exacerbe. Si vous vous cognez dans la rue, vous vous excusez ; sur la route, cela se termine rarement ainsi. Nous constatons des antagonismes multidirectionnels : les piétons n'aiment pas les cyclistes, les cyclistes n'aiment pas les automobilistes, et inversement ; désormais, des disputes apparaissent même entre cyclistes sur les pistes cyclables. C'est un reflet exacerbé de nos sociétés, aggravé par une

méconnaissance mutuelle. En France, des règles spécifiques aux cyclistes sont souvent ignorées, y compris par les autres usagers. Beaucoup d'usagers de ces mobilités n'ont pas le permis de conduire, alors que notre référentiel de règles reste largement celui du permis.

Monsieur le président, compte tenu de l'expertise de la commission devant laquelle je m'exprime, je m'attarderai plus particulièrement sur la question des infrastructures. Leur qualité et leur adaptation sont déterminantes. Les problèmes naissent lorsque plusieurs catégories d'usagers doivent partager la même infrastructure ; à l'inverse, il est essentiel de disposer d'infrastructures spécifiques.

Dans certains endroits, les pistes cyclables sont installées sur les trottoirs, source évidente de conflits majeurs. Bien souvent, il n'existe aucune infrastructure pour les cyclistes. J'ai appris que l'infrastructure précède l'utilisateur : si l'on ne réalise pas d'aménagement au motif qu'aucun usager n'est présent, on se trompe ; c'est l'absence d'infrastructures qui explique l'absence d'usagers.

Le plan vélo et marche, ambitieux à l'origine, a malheureusement été massivement réduit. Cela qui pénalise surtout les petites villes, car les grandes agglomérations ne dépendent pas de ce dispositif pour développer leurs infrastructures cyclables.

Deux dispositions du code de l'environnement régissent la matière : l'article L. 228-2 pour la ville et l'article L. 228-3 pour « les champs ». En ville, dès qu'un aménagement routier est réalisé, un aménagement cyclable devrait être prévu. Cette obligation, issue de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et applicable depuis 1998, n'est pas respectée. La différence entre Nancy et Strasbourg en témoigne, tout comme le baromètre des villes cyclables de la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB). Nous proposons donc un renforcement du contrôle exercé par les préfets sur le respect de ces obligations. Aujourd'hui, ce sont les associations qui forment des recours devant le tribunal administratif ; elles les gagnent souvent, mais trop tard : les travaux sont achevés et ne sont pas repris.

Hors agglomération, la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoyait un dispositif analogue à celui des villes, qui n'a finalement pas été retenu. La solution finalement retenue impose seulement l'examen de la possibilité d'un aménagement.

J'ai proposé d'étendre aux « champs » le régime en vigueur en ville. C'est là que les besoins sont les plus importants et que la mortalité des cyclistes est la plus élevée. C'est aussi essentiel pour les itinéraires de « rabattement », c'est-à-dire les trajets à vélo vers les transports en commun. Le développement du vélo électrique change la donne : il permet de réaliser des déplacements à vélo sur des distances plus longues et rend possible l'usage du vélo dans des

villes jusqu'alors peu propices à ce mode de déplacement en raison de leur relief.

Le Gouvernement a répondu à cette proposition à travers le projet de loi-cadre sur le développement des transports ; je crois comprendre que tout le monde n'est pas satisfait de la réponse apportée, mais il ne m'appartient pas de juger de son opportunité.

Nous avons également abordé le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (Pave), relatif à l'accès des personnes en situation de handicap, qui demeure un angle mort des politiques publiques. D'ailleurs, nous n'avons pas pu identifier clairement, au sein de l'État, le service chargé de sa mise en œuvre.

J'ai enfin formulé des propositions sur la standardisation des normes et la visibilité de la signalisation.

Le rapport a été remis le 25 avril au ministre des transports. Dès le 28 mai, une réunion interministérielle à Matignon a réparti les responsabilités pour le suivi de ces mesures. À ce jour, 27 sont engagées ou réalisées, trois doivent encore être lancées, une est admise dans son principe, mais différée, et neuf n'ont pas été retenues, toutes celles qui impliquent une modification législative – dans un contexte politique et institutionnel où l'adoption de nouvelles dispositions apparaît particulièrement difficile.

Je regrette particulièrement le refus d'abandonner l'expression « code de la route » au profit de « code de la voie publique », comme en Espagne ou en Belgique. Ce n'est pas qu'un symbole : les mots ont une portée performative. Cela obligerait à considérer tous les usagers. Nous avons aussi recommandé de clarifier le statut du trottoir dans le droit.

Sur d'autres sujets, des désaccords avec l'administration persistent ; je maintiens les analyses et recommandations que j'ai présentées.

Pour conclure, on entend souvent, en France, que les commissions sont créées pour enterrer les problèmes ou que les rapports servent à caler les armoires... Je n'ai pas le sentiment que le Gouvernement ait choisi cette voie. Un suivi très rigoureux a été mis en place et les ministères concernés m'ont transmis les tableaux de suivi. Surtout, il avait été décidé d'emblée de publier ce rapport, de sorte que les parties prenantes puissent s'en emparer.

M. Pierre Jean Rochette. – Ma question concerne l'obligation faite aux communes d'aménager des pistes cyclables lors des rénovations de voirie. Le tribunal administratif de Lyon, en mai 2023, a jugé que les collectivités, quand elles construisent un aménagement cyclable dans le cadre d'opérations de voirie, sont tenues d'offrir aux cyclistes des conditions de circulation équivalentes à celles dont bénéficie l'automobile.

Dans les faits, de nombreuses opérations d'aménagement cyclable se heurtent à des impossibilités techniques avérées, par exemple un manque d'espace pour instaurer une circulation à double sens pour les vélos. Les

communes recourent dès lors aux voies centrales banalisées, ce qui ne serait pas toujours réglementaire. Le résultat est le suivant : des contentieux que les collectivités perdent émergent ainsi que des situations de blocage sur le terrain du fait des décisions de justice et des obligations imposées. Où en sommes-nous sur ce sujet ?

Deuxième point, plus en lien avec mon activité professionnelle : sur les réseaux de transports urbains, on demande désormais des véhicules accessibles aux personnes en situation de handicap, donc de plus en plus bas. Dans le même temps, les aménagements destinés à lutter contre les survitesses sont de plus en plus hauts. Cette contradiction entraîne des dégradations, des surcoûts considérables et des risques routiers, notamment pour les deux-roues.

M. Stéphane Demilly. – Merci pour votre exposé. Sénateur de la Somme me rendant chaque semaine à Paris, je constate la cohabitation quotidienne difficile entre piétons, cyclistes et automobilistes. Les incivilités – refus de priorité, insultes, coups de klaxon agressifs, stationnements anarchiques, non-respect des passages piétons – alimentent un climat de tension permanent.

Votre rapport formule 40 recommandations, dont 18 jugées prioritaires, afin de pacifier les usages, améliorer l'information et repenser la cohabitation entre modes de déplacement. Mais ces orientations ne pourront produire des effets durables sans un cadre de règles clair, lisible, visible et respecté par tous.

La question des dérogations accordées aux cyclistes en est une illustration frappante. À Paris, la situation est devenue, selon de nombreux professionnels de la route, notamment les chauffeurs de taxi, un véritable capharnaüm, source de tensions et d'insécurité. En 2024, on a dénombré 1 048 accidents graves impliquant des vélos à Paris.

La tolérance du passage au feu rouge et la banalisation de la circulation en sens interdit par les cyclistes envoient le message d'un droit à l'exception permanente et constituent un facteur de risque majeur pour les piétons, les automobilistes et les cyclistes eux-mêmes. On ne peut construire un espace public apaisé sur des règles à géométrie variable.

Par ailleurs, l'essor des vélos électriques, beaucoup plus rapides et plus lourds, renforce la dangerosité des interactions dans des espaces partagés étroits : l'accident devient non plus une hypothèse, mais une probabilité.

Ne faudrait-il pas assumer des mesures claires et courageuses, telles que la suppression de la tolérance du passage au feu rouge pour les cyclistes et la fin des dérogations de circulation en sens interdit, afin de rétablir des règles lisibles, visibles et protectrices pour l'ensemble des usagers de l'espace public ?

M. Rémy Pointereau. – C’était exactement la question que je souhaitais poser. Nous nous rejoignons donc sur ce point. On peut en effet s’interroger : pourquoi les vélos ne respectent-ils pas le code de la route ?

M. Stéphane Demilly. – Uniquement à Paris !

M. Rémy Pointereau. – Non, partout.

M. Olivier Jacquin. – Je vous félicite pour votre rapport et pour votre synthèse, très concise et qualitativement remarquable. J’ai moi-même travaillé sur la mobilité dans les espaces peu denses : même là, les trajets courts sont majoritaires et une place existe pour le vélo.

Vous l’avez rappelé : depuis l’arrivée de Michel Barnier à Matignon, le budget consacré aux infrastructures cyclables s’est considérablement réduit. Cette évolution affectera moins les grandes villes déjà équipées que les espaces peu denses qui commençaient à mettre en place des voiries adaptées.

Je souhaiterais vous entendre sur le dispositif « Chaussidou », qui peut être adapté aux espaces peu denses et repose sur le partage de la route plutôt que de l’espace public. Quel regard portez-vous sur ce point ?

J’en viens à une question plus importante : l’article 21 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports vise à permettre aux collectivités de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux. L’intention est louable, mais quel est votre avis sur ce dispositif, notamment au regard de la sécurité ? N’envoie-t-on pas aux élus locaux un signal contradictoire par rapport aux objectifs de sécurisation de la voirie ?

Enfin, parmi vos recommandations, lesquelles auraient mérité d’être intégrées au projet de loi-cadre, au-delà de celle qui est prévue à l’article 21 ?

M. Guillaume Chevrollier. – Merci de nous partager les conclusions de votre rapport. Vous auriez presque pu lui donner un titre plus ramassé : « Prévenir les violences et apaiser les tensions. »

Votre recommandation n° 20 vise à renforcer l’obligation faite aux collectivités d’intégrer des itinéraires cyclables dans les documents de planification – plans locaux d’urbanisme (PLU), schémas de cohérence territoriale (Scot), etc. – et à étendre cette exigence aux voies interurbaines pour combler les fractures entre territoires urbains et ruraux. Dans les départements ruraux, marqués par une forte dépendance automobile, comment concilier cette obligation prescriptive avec les contraintes budgétaires des collectivités ? Comment prévoir des itinéraires alternatifs réalistes – voiries parallèles, chemins existants – pour éviter les discontinuités de réseau et favoriser la mobilité et l’accessibilité des ménages modestes et des jeunes en particulier ? Plus largement, sur quelles recommandations souhaiteriez-vous insister au regard des contraintes budgétaires actuelles ?

Par ailleurs, avec mon collègue Gilbert-Luc Devinaz, nous avons récemment remis un rapport d’information sur les nuisances sonores causées

par les transports. Nous avons constaté que les ralentisseurs et dos d'âne, destinés à protéger les usagers, peuvent causer un bruit excessif du fait des accélérations et décélérations répétées, une usure prématurée des véhicules, voire des problèmes physiques, et qu'ils ne sont pas toujours conformes aux normes. Voyez-vous des alternatives moins contraignantes - chicanes, rétrécissements optiques - susceptibles de contribuer à la pacification de l'espace public tout en limitant les dégradations ?

M. Jacques Fernique. - Merci pour le travail impressionnant et équilibré que vous avez mené, qui intervient alors que les incompréhensions et les difficultés atteignent leur paroxysme. La mort de Paul Varry a profondément marqué les esprits ; si ce traumatisme collectif peut inciter à l'action, ce sera positif.

À Strasbourg, la transition est plus avancée : on passe d'une voirie conçue en priorité pour la voiture à un partage entre transports en commun, voitures, piétons et cyclistes. L'essor rapide du nombre de cyclistes, accéléré par la Covid-19, s'accompagne de comportements de « néo-cyclistes » : difficulté à ralentir, à s'arrêter, tendance à minimiser le feu rouge. Mais ces comportements évoluent. Toutefois, la proportion de cyclistes grillant les feux y serait deux à trois fois moins importante qu'à Paris.

Vous proposez d'étendre l'obligation prévue à l'article L. 228-2 du code de l'environnement aux « champs » - pour reprendre votre expression. Une proposition de loi d'origine sénatoriale, signée par plusieurs de nos collègues, dont M. Tabarot, prévoyait au contraire que le régime plus souple applicable en zone rurale soit étendu à la ville. L'article du projet de loi-cadre visant à faciliter les investissements dans les infrastructures cyclables interroge : le plan vélo et marche ayant été interrompu depuis 2024, s'agit-il de mieux déployer les infrastructures ou d'alléger les exigences ? Nous devons faire bouger les choses.

Comme élu des territoires, je crois essentiel de bien pratiquer la subsidiarité, comme vous le proposez. Imposer des règles nationales générales ne suffit pas : l'article L. 228-2, en vigueur depuis des années, n'est pas appliqué méthodiquement. Rendre transmissibles au préfet les délibérations relatives aux aménagements cyclables permettrait de mieux contrôler l'application des articles L. 228-2 et L. 228-3.

De même, plutôt qu'imposer partout la « zone 30 » en milieu urbain, il conviendrait d'en poser le principe, tout en laissant aux collectivités la liberté d'en définir le périmètre selon les réalités locales. On imagine mal une agglomération s'exonérer totalement d'un tel dispositif, pas plus qu'elle ne renoncerait aux couloirs de bus, mais la mise en œuvre doit rester adaptée. La recommandation n° 26 me paraît intéressante à cet égard.

À Strasbourg, où le vélo est souvent le mode le plus rapide en cas d'embouteillage, une expérimentation a été menée entre 2013 et 2017 afin

d'aider les « néo-cyclistes » à réguler leur comportement et de leur rappeler les règles applicables.

Elle prévoyait des amendes minorées, compte tenu de l'impact moindre des infractions commises à vélo par rapport aux voitures, afin de permettre une verbalisation plus large.

Le dispositif, non évalué de manière partagée, a été interrompu après un changement de procureur de la République et n'a pas été relancé par le Gouvernement en dépit des demandes d'autres agglomérations. Qu'en pensez-vous ?

M. Éric Gold. – Vous proposez dans votre rapport une politique de pacification de la voie publique fondée sur des aménagements plus adaptés, une prévention renforcée, une meilleure compréhension entre usagers et une action politique plus cohérente.

Votre rapport soulève aussi des questions de fond. Est-il possible de limiter l'usage de la voiture sans restreindre la liberté de déplacement ? Peut-on mettre en place un système alternatif de mobilité répondant aux besoins des personnes dépendantes de la voiture, y compris en zone rurale ?

Vous insistez sur la prévention et la pédagogie. Je me demande si la pédagogie des modes de déplacement alternatifs à la voiture ne constituerait pas le meilleur moyen pour améliorer la cohabitation des mobilités à venir.

M. Cédric Chevalier. – Merci pour la présentation des conclusions de votre rapport. Beaucoup a déjà été dit, mais je souhaite revenir sur deux points, notamment l'application des recommandations en milieu rural. Il ne faudrait pas adopter une vision purement urbaine. Vous évoquiez les « zones 30 » : leur mise en place dans certains villages n'est pas toujours problématique, mais leur contrôle demeure délicat.

Vous parlez de prévenir les violences et les tensions : cela renvoie aussi au savoir-vivre ensemble, au-delà de vos préconisations. Je vous rejoins toutefois sur la nécessité d'éducation et de prévention, notamment dans le cadre du permis de conduire. On constate d'ailleurs que les automobilistes également motards se montrent plus respectueux au volant – et inversement.

Peut-être faut-il s'orienter vers une forme de « permis de circuler », au-delà du seul permis de conduire. Face aux « néo-cyclistes », un temps de formation, associant théorie et pratique, permettrait sans doute de mieux comprendre et partager l'espace public.

M. Jean-François Longeot, président. – L'éducation ne se réduit pas à la seule dimension des transports : elle constitue un élément structurant des actions à conduire dans de nombreux domaines.

M. Cyril Pellevat. – Vous proposez, dans votre rapport, un renforcement de la verbalisation des cyclistes, notamment par la création d'infractions spécifiques. En Haute-Savoie, mon département, on dénombrait

plus de 70 accidents impliquant des cyclistes en 2022 et plus de 50 en 2023. L'augmentation de la verbalisation des cyclistes est-elle, selon vous, de nature à assurer une meilleure protection de l'ensemble des usagers de la voie publique ?

M. Emmanuel Barbe, auteur du rapport d'inspection. – Nous avons longuement insisté sur l'éducation : plus on commence jeune, mieux c'est. Une mission est d'ailleurs appelée à examiner la cohérence des actions menées dans ce cadre. Le savoir-vivre est fondamental, tout comme l'exemplarité des parents : voir un adulte brûler un feu à vélo constitue un mauvais signal...

La ruralité représente un enjeu majeur. De nombreux petits déplacements pourraient être effectués à vélo, en particulier grâce au vélo électrique, qui change profondément la donne. Or, dans de nombreux territoires, la vitesse des voitures et les dépassements serrés rendent la pratique difficile.

Je constate sur le terrain une vraie demande concernant le vélo, plébiscité pour des raisons pratiques et d'agrément. C'est une conviction que j'ai acquise au fil de nos travaux. Notre rapport n'est nullement dirigé contre la voiture ; il établit simplement que le vélo constitue, dans bien des cas, une alternative crédible.

S'agissant de la répression des comportements problématiques, je partage votre préoccupation face au non-respect du code de la route par certains usagers. J'ai développé longuement la proposition d'instaurer des amendes minorées pour les cyclistes, en m'appuyant notamment sur l'expérience de Strasbourg. Le code de la route comporte des amendes proportionnées au dommage créé par l'utilisateur : or, si un cycliste brûle un feu rouge, c'est d'abord sa propre vie qu'il met en danger. L'idée consiste à prévoir des amendes plus faibles afin de permettre une verbalisation systématique. Aujourd'hui, un souci d'équité conduit parfois les forces de l'ordre à ne pas sanctionner un étudiant qui brûle un feu rouge à vélo, compte tenu du montant élevé – 135 euros – de la contravention. Une amende plus adaptée favoriserait une application plus cohérente de la règle, mais le dispositif suscite une forte hostilité de la part de la police et de la gendarmerie. Je maintiens néanmoins cette orientation, car nous rencontrons une véritable difficulté avec certains comportements. La question des « néo-cyclistes », évoquée par le sénateur Jacques Fernique, constitue un élément d'explication. Pour autant, la réponse doit aussi passer par la répression.

Je souhaite rappeler un point développé dans le rapport : on accuse souvent les cyclistes de commettre des infractions. C'est exact, mais ces infractions sont visibles, en ville, sous les yeux de tous ; or les données issues des procès-verbaux et des radars montrent que les automobilistes en commettent également un nombre très important.

La question renvoie plus largement à la manière dont chacun se conforme aux règles. La réaccélération immédiate constatée lorsqu'un radar

est dégradé en est une illustration. En Allemagne, ce rapport diffère sensiblement ; c'est pourquoi cet exemple n'est pas très pertinent pour nous.

S'agissant de la possibilité de réaliser des aménagements cyclables sur un itinéraire alternatif comme le propose le projet de loi-cadre sur les transports : mon rôle n'est pas d'évaluer ce que propose le Gouvernement. Néanmoins, une chose m'a paru importante : dans beaucoup d'endroits, des alternatives sont possibles. Sur de longues distances, ces aménagements pourraient coûter cher. Cela étant dit, lors d'une audition d'Adetec, bureau d'études qui rassemble les techniciens qui construisent les routes dans les départements, ceux-ci m'indiquaient que développer des infrastructures cyclables ne coûte pas très cher ; c'est infiniment moins cher que de construire des routes. Il y a donc certainement un équilibre à trouver.

Évidemment, nous sommes dans une période de contrainte budgétaire, et il faut privilégier tout ce qui peut permettre une forme de subsidiarité.

S'agissant des ralentisseurs, je vois une multitude de possibilités autres que les dos d'âne, comme des systèmes de placement alternatif, qui leur sont préférables. Les réglementations en la matière sont touffues et complexes, mais cela doit être privilégié lorsque c'est possible.

Il est difficile d'évaluer les « chaussidous », car il n'y en a pas beaucoup. Plus globalement, on a l'impression que chaque collectivité veut créer son propre système. Il faut une certaine cohérence. Nous sommes un pays avec des règles nationales. Toutefois, lorsque vous êtes automobiliste, vous ne savez pas très bien comment vous comporter, car les règles sont différentes d'une ville à l'autre. Nous appelons à une certaine homogénéité.

Nous avons aussi évoqué la suppression des règles spéciales pour les cyclistes. Tous les pays n'ont pas forcément suivi cette voie. Nous en avons trois en France, certains pays en ont une ou deux. Prenons l'exemple d'un « tourne à droite » à un endroit où il n'y a aucun danger pour un cycliste. Si l'objectif est de favoriser la pratique du vélo, je n'y vois pas d'inconvénient, de même que le contresens cycliste. Au début, intuitivement, on se dit que ce contresens est très dangereux, mais en réalité - j'en ai été convaincu lorsque j'étais délégué à la sécurité routière et responsable du bilan mensuel des morts sur la route - l'automobiliste et le cycliste croisent leurs regards. Ceux qui sont motards ici savent aussi que la première chose à faire, lorsqu'on est motard, est de croiser le regard de l'automobiliste. Cela réduit la dangerosité. En revanche, on constate que ces politiques sont souvent menées par les communes à l'économie - ce qui peut se comprendre, je ne le critique pas du tout - ; la matérialisation du contresens cycliste n'est donc pas effectuée, et c'est cela qui crée le problème. J'ai donc proposé dans ce cadre qu'au niveau national, comme cela se fait dans certains pays, nous matérialisons les contresens cyclistes, qui sont, je le rappelle, une bonne chose.

Le vélo est également pratique, car il permet de couper au plus court. Il y a une vraie demande sociale pour le vélo. J'habite une commune très bourgeoise, et le nombre de pages consacrées au vélo par les candidats à la mairie en vue des élections municipales montre bien l'importance de cette demande.

Je ne sais pas très bien ce que je peux vous répondre sur les aménagements urbains, sur le rehaussement des équipements. Il faut peut-être recourir plus souvent au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) afin d'avoir des installations qui rassemblent tout le monde.

S'agissant de la décision du tribunal de Lyon, vous avez raison sur un point : nous avons bâti des villes, au départ, pour les voitures. Désormais, l'espace est très contraint. Sans doute les contraintes judiciaires qui pèsent sur les communes sont-elles excessives, sans que je me permette de juger une décision d'un tribunal administratif. Il faut du dialogue et du pragmatisme pour trouver des solutions acceptables. En ville, il n'est normalement pas possible de créer des itinéraires alternatifs. Cette question mérite réflexion. La contrainte de l'espace est évidemment très forte dans une ville comme Paris.

En revanche, lorsqu'on construit de nouveaux quartiers, il faudrait faire comme les Allemands - je parle sous le contrôle de M. Fernique - et intégrer d'emblée le plan de déplacement cycliste dans les nouvelles réalisations. Aujourd'hui, cela n'est pas fait, ce qui est regrettable. Que l'on ne puisse pas revenir sur le passé, je le comprends très bien. En revanche, pour tout ce qui est nouveau, on devrait commencer à intégrer le plus possible ces pistes cyclables.

Je me suis rendu dans un lieu avec un espace très large, complètement refait par la mairie, sans qu'aucun aménagement cyclable n'y ait été intégré. Il y a donc certains cas où c'est possible et où on ne le fait pas. Chaque cas est unique, on ne peut raisonner de manière globalisante. J'ai été très impressionné par l'exemple de Strasbourg. La programmation et la planification permettront de mieux régler les problèmes, même si je n'ai pas de solution miracle. J'ai beaucoup d'admiration pour le travail réalisé par les maires, qui essaient de tenir compte d'injonctions contradictoires.

J'espère que ce rapport sera perçu comme un travail modéré. Ce sont des systèmes très complexes ; nous souhaitons, par petites touches, améliorer la convivance, et faire en sorte que l'on ne s'agresse pas trop sur l'espace public. Je m'excuse si certaines de mes réponses sont imprécises ; désormais, je ne m'occupe plus de ces sujets et ne suis pas forcément à jour de toutes les évolutions récentes.

M. Olivier Jacquin. - Quelles sont vos perspectives sur la loi-cadre consacrée aux transports ?

M. Emmanuel Barbe, auteur du rapport d'inspection. - Je ne travaille pas pour le ministère des transports. Le changement du nom du code

est important pour moi, car ce n'est pas qu'un symbole. Je me suis occupé durant cinq ans de sécurité routière, thème pour lequel on voit bien l'utilité de la parole performative : en disant une chose, on aide à ce qu'elle se réalise. Aujourd'hui, il manque encore l'intégration, dans le système de pensée de ceux qui élaborent les règles, de la grande variété des modes de transport, qui constitue une véritable nouveauté. Avant les Trente Glorieuses, on voyait des images de sortie d'usines avec des milliers d'ouvriers à vélo – cette période est révolue.

Je conclurai en prenant un exemple étranger. Vous serez surpris que je cite l'Italie, car nous avons souvent l'image d'Italiens qui ne respectent pas les règles. Dans la très belle ville de Ferrare, tout le monde fait du vélo. Pourquoi ? Parce que dès leur plus jeune âge, ils apprennent à en faire. Vous y trouvez des nonagénaires qui se déplacent à vélo. Cela prouve que par l'éducation, l'aménagement, on peut arriver à instaurer une convivance pacifique. Certes, c'est une petite ville, ce n'est pas Paris ! Mais l'exemple de l'Italie, pays latin, montre que c'est faisable même chez nous.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de votre intervention. Cédric Chevalier a dit un mot important : l'éducation est au cœur de notre problématique. On demande aux maires de s'adapter et d'adapter leurs communes et leurs moyens de transport et de circulation à celles et ceux qui ne respecteront pas les règles. Il est difficile pour un élu de se demander si les dos d'âne sont à la bonne hauteur ou non. S'il y avait un peu de civisme, serait-on obligé de mettre des dos d'âne partout ?

Lorsque j'étais maire, on me reprochait d'augmenter la fiscalité. Si l'on construit une route de 5,50 mètres et que l'on est obligé, un an après, de la réduire pour installer des chicanes, car les gens roulent trop vite, c'est effectivement de l'argent dépensé inutilement. Il faut faire œuvre de pédagogie et développer le respect des autres. Lorsqu'on circule, on n'est pas seul, qu'on soit à vélo, en trottinette, en voiture ou en camion. Il faut respecter non seulement le code de la route, mais les autres. Nous sommes cyclistes un jour, mais piétons le lendemain ; ne l'oublions pas. Tous les moyens que nous pourrions mettre en place sont intéressants, mais il faut que chacun prenne ses responsabilités.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Enjeux de sécurité routière liés au partage de la voirie - Audition de Mme Céline Scornavacca, co-présidente de la Fédération des usagers de la bicyclette, MM. Christian Machu, secrétaire général de 60 millions de piétons, Éric Thiollier, animateur du réseau de la Fédération française des motards en colère, et Philippe Nozière, président de 40 millions d'automobilistes

(Mercredi 18 février 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons la séquence de cette matinée consacrée au partage de la voirie et à la sécurité routière, avec une table ronde rassemblant des représentants de quatre catégories d'usagers que je remercie chaleureusement pour leur présence : Mme Céline Scornavacca, co-présidente de la Fédération des usagers de la bicyclette (FUB) ; M. Christian Machu, secrétaire général de 60 millions de piétons ; M. Éric Thiollier, animateur du réseau de la Fédération française des motards en colère ; et M. Philippe Nozière, président de 40 millions d'automobilistes.

Notre système de mobilité connaît de profondes mutations depuis deux décennies, sous l'effet de la montée en puissance des mobilités douces et actives : l'usage du vélo a ainsi progressé de 37 % entre 2019 et 2023, et cette hausse est particulièrement marquée en milieu urbain où le trafic se caractérise par sa densité. Les mobilités douces elles-mêmes se diversifient, avec le développement des engins de déplacement personnel motorisés, tels que les trottinettes, et l'émergence de l'assistance électrique qui renforce la pertinence du vélo en zone peu dense et en montagne. En parallèle, la marche joue un rôle croissant dans les mobilités locales et quotidiennes, sous l'effet notamment du développement des zones piétonnes dans les villes. Si ces évolutions sont positives au regard de nos objectifs de décarbonation, il en résulte des difficultés inédites en matière de cohabitation sur la voirie.

Bien que l'accidentalité de chaque mode présente des spécificités, le rapport d'Emmanuel Barbe met en avant quelques statistiques éclairantes.

Tout d'abord, alors que la mortalité sur la route a globalement diminué de 40 % depuis 2005, celle des cyclistes, en revanche, est la seule à avoir augmenté : cette évolution découle bien entendu de l'augmentation de la pratique du vélo, mais aussi d'un retard pris dans notre pays en matière de réalisation d'aménagements cyclables, notamment hors agglomération où la mortalité des cyclistes est prépondérante par rapport à la ville.

Si l'on rapporte l'accidentalité au temps de déplacement correspondant à chaque mode, les usagers les plus vulnérables sont ceux utilisant des engins de déplacement personnel motorisés, à l'instar des trottinettes électriques, des vélos et des deux-roues à moteur (2RM).

La vulnérabilité des piétons apparaît plus faible, en comparaison, rapportée au temps de déplacement. Néanmoins, elle est loin d'être négligeable : 451 piétons ont été tués en 2024 en France dans une collision avec

un véhicule et 2 000 autres ont été grièvement blessés. La sécurité des piétons est donc une priorité, et ce d'autant plus que nous sommes tous piétons.

S'agissant des deux-roues à moteur, les problèmes de cohabitation avec les autres usagers ne sont pas neufs, mais ils soulèvent une dangerosité particulière : près d'un tué sur quatre sur la route est usager de 2RM alors que la part de ces véhicules dans le trafic routier est estimée à moins de 2 %. En cas d'accident, le risque d'être blessé ou tué est accru pour un conducteur de 2RM par rapport à celui d'une automobile.

Le rapport Barbe met en avant de nombreuses pistes de travail pour favoriser une utilisation plus harmonieuse de la voirie : l'éducation routière, la sensibilisation de tous aux règles applicables à chaque catégorie de véhicules, le développement d'infrastructures cyclables de qualité, ou encore des évolutions du code de la route...

L'objectif de cette table ronde est de bénéficier de vos regards croisés sur le contenu de ce rapport, s'agissant de ses constats et préconisations, mais aussi, éventuellement, sur des angles morts que vous auriez identifiés. Plus généralement, nous souhaitons recueillir vos ressentis sur les difficultés rencontrées par vos adhérents en matière de cohabitation avec les autres modes de transport et vos propositions éventuelles pour y remédier.

Mme Céline Scornavacca, co-présidente de la Fédération des usagers de la bicyclette. – En 2022, la FUB a défini sa « Vision 2030 » : un modèle dans lequel le vélo occupe une place centrale au sein du système global de mobilité, contribue à la transformation des territoires et des modes de vie, et participe pleinement à la transition sociétale. La sécurité routière constitue un pilier essentiel pour toutes et tous, en particulier pour les enfants, les aînés et les personnes en situation de handicap.

Les travaux d'Emmanuel Barbe s'inscrivent pleinement dans ce sillon. Ils sont le fruit d'une mission lancée à la suite du meurtre de Paul Varry et de l'émotion nationale qui s'en est suivie. Depuis le lancement de cette mission, la FUB a enrichi ses contributions par des auditions, assure un suivi étroit avec son réseau de plus de 550 associations et participe aux groupes de travail lorsqu'elle y est invitée. Il est bien normal de consacrer autant de temps à ce suivi, car la sécurité demeure la première préoccupation de celles et ceux qui font ou souhaitent faire du vélo.

Malheureusement, les chiffres ne sont pas bons. La mortalité sur la route ne baisse pas. Le coût de l'insécurité routière s'élève à 100 milliards d'euros, soit 3 % du PIB. En outre, depuis quelque temps, nous observons une recrudescence des violences routières, des mises en danger délibérées envers les cyclistes. J'ai été agressée, il y a deux heures, boulevard de la Chapelle. Je pourrais vous raconter ce qui s'est passé ; cela commence à bien faire ! Ces violences ne sont pas freinées par la présence d'enfants et surviennent parfois même sur des aménagements cyclables. Les problèmes sont systémiques et très fréquents : trois répondants sur quatre de notre baromètre ont déclaré

avoir subi au moins une situation de violence motorisée au cours des douze derniers mois. Ce phénomène touche aussi bien les territoires ruraux que les grandes villes et est souvent lié à des vitesses excessives et à des dépassements trop proches, particulièrement dangereux.

À la FUB, nous avons formulé trente-neuf propositions - une de moins qu'Emmanuel Barbe - pour répondre à ces constats préoccupants. Ces propositions reposent sur deux principes complémentaires : d'une part, l'échelle de la vulnérabilité ; d'autre part, l'échelle de dangerosité, qui implique une responsabilité accrue pour les usagers motorisés plus rapides et plus lourds. Il faut bien sûr de l'apaisement ; cela a été dit plusieurs fois et nous le répétons.

Ces trente-neuf propositions ont été présentées lors de notre première audition dans le cadre de la mission confiée à Emmanuel Barbe. Elles s'articulent autour de deux axes majeurs. D'un côté, il s'agit de changer les comportements, ce qui veut dire sanctionner, former, agir sur la publicité et les représentations médiatiques, mais il faut aussi transformer les aménagements, car ceux-ci ne sont pas neutres et peuvent exposer davantage les usagers les plus vulnérables. Nous avons ensuite travaillé avec plusieurs organisations pour prioriser dix de ces propositions, que nous avons portées collectivement auprès du Gouvernement.

Nous avons bien sûr analysé en détail le rapport d'Emmanuel Barbe. Nous constatons qu'il défend une approche sociétale proche des valeurs de la FUB et qu'il met en avant le potentiel de développement du vélo, aujourd'hui sous-exploité, ainsi que la place dominante de la voiture en France dans les enjeux de sécurité routière. Le contenu du rapport se veut bien sûr consensuel et ses recommandations constituent des mesures concrètes permettant d'engager rapidement des évolutions.

Nous aurions souhaité aller plus loin sur le volet des sanctions, mais nous reconnaissons qu'il s'agit d'un point de départ pour enclencher un véritable travail en faveur de plus de sécurité routière et pour réduire les violences routières en France au bénéfice de toutes et tous, et pas seulement des cyclistes. Nous participons à plusieurs groupes de travail afin de faire avancer au plus vite et au mieux les mesures de ce rapport. Force est de constater que, même si les travaux progressent, certaines de ces mesures cruciales pour tous les usagers les plus vulnérables ne se concrétisent pas au rythme attendu, voire font l'objet d'arbitrages défavorables. Il en résulte donc un décalage préoccupant.

La demande sociale pour des villes apaisées est réelle, profonde et s'inscrit dans l'ADN même de notre fédération. Elle demeure pourtant freinée par des infrastructures insuffisantes, tant en quantité qu'en qualité. Par ailleurs, la dangerosité intrinsèque des véhicules motorisés, liée à leur masse et à leur vitesse, reste une donnée structurante qui appelle un changement systémique.

La situation n'est pas immuable : des solutions existent et ont déjà été expérimentées par plusieurs de nos voisins européens avec des résultats probants. Ces solutions se fondent sur l'idée d'une « vision zéro » - zéro mort et zéro blessé grave - et ses cinq piliers : une gouvernance forte, des routes sûres, des véhicules sûrs, des usagers sûrs et des secours efficaces.

Afin de répondre à ces enjeux, la France doit aller plus loin. Cela suppose une approche systémique ambitieuse, faisant des aménagements l'idée centrale de la transformation, engagée dans une réduction structurelle des vitesses et affirmant clairement la priorité donnée aux usagers les plus vulnérables. Mieux partager la voirie publique entre piétons, cyclistes, utilisateurs et utilisatrices de trottinettes, motards, automobilistes, conducteurs et conductrices de poids lourds implique des choix politiques forts et cohérents. La FUB et ses partenaires se tiennent à votre disposition pour contribuer à cette dynamique et accompagner la mise en œuvre de solutions concrètes.

M. Christian Machu, secrétaire général de 60 millions de piétons. - Merci de votre invitation. Le thème de ce matin, la cohabitation des usagers de la voirie, résulte du rapport de M. Barbe. Dès lors que l'on parle de cohabitation, il faut réfléchir à la manière d'établir une bonne cohabitation entre les usagers. Pour 60 millions de piétons, il faut d'abord s'interroger sur l'organisation même des mobilités.

À ce titre, le Parlement a voté en décembre 2019 une loi très importante, la loi d'orientation des mobilités (LOM). Dans cette loi figurent des éléments très intéressants, notamment pour la mobilité piétonne. Vous avez proposé d'instaurer le plan local de mobilité, qui succède d'ailleurs au plan de déplacements urbains. Ces plans de mobilité, qui concernent aussi bien les grandes agglomérations que le milieu rural, sont élaborés par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM).

Or, nous constatons qu'il y a parfois des difficultés entre cette AOM d'une part, et l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, en l'occurrence le maire, d'autre part. Il faut coordonner ces deux pouvoirs, le pouvoir d'organisation des mobilités et le pouvoir de sécuriser les usagers - puisque c'est l'une des responsabilités des maires.

Un volet piéton et un volet cycliste ont été introduits dans ces plans de mobilité. De plus en plus, les villes développent des plans piétons ; il y en a eu un récemment à Paris.

Nous sommes tous piétons. Il faut rappeler les bienfaits de la marche, la mobilité la plus inclusive : elle est bonne pour la santé et pour l'écologie, et elle est gratuite. Il est important de définir des politiques de mobilité piétonne, car c'est un enjeu sociétal.

Je me permets de mettre un petit bémol sur une autre partie de cette loi : vous avez introduit la notion de mobilité active, qui nous met un peu mal à l'aise. Certes, le vélo et la marche à pied sont des mobilités actives, mais le

piéton utilise ses pieds alors que les cyclistes utilisent un véhicule. Cela constitue une différence non négligeable, notamment en termes de vitesse. L'allure du pas est d'environ 3 kilomètres par heure au maximum, soit un peu moins d'un mètre par seconde. Or, un vélo roule en moyenne entre 15 et 20 kilomètres par heure.

Nous hésitons à parler de « mobilité douce ». Selon nous, il n'y a qu'une seule mobilité douce : la marche à pied. L'accidentalité, hélas, en témoigne. Nous connaissons les statistiques à Paris : il y a eu 1 000 accidents de piétons à Paris en 2024. Un tiers implique des deux-roues motorisés et un tiers implique désormais un vélo ou une trottinette. Cela devient, pour le piéton, un sujet qui est loin d'être négligeable.

La LOM est intéressante puisqu'elle a introduit, pour la première fois, une norme de niveau législatif qui doit être mise en œuvre avant le 31 décembre 2026 : supprimer les places de stationnement en amont des passages piétons. À 60 millions de piétons, nous nous félicitons que les parlementaires aient pris une telle décision. Mais c'est une décision unique, dans la mesure où toutes les réglementations que nous avons évoquées précédemment relèvent du domaine réglementaire et rarement du domaine législatif. Voilà une mesure de niveau législatif ; les collectivités que nous rencontrons actuellement dans le cadre des élections municipales ont bien à l'esprit cette obligation de se mettre en conformité.

Nous insistons sur deux volets : la sécurité des piétons, mais aussi l'accessibilité. M. Barbe a évoqué les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (Pave). D'après la délégation ministérielle à l'accessibilité, environ 40 % des personnes à mobilité réduite n'ont d'autre recours que de marcher et d'utiliser les transports collectifs. L'obligation d'avoir un Pave existe depuis 2007. Nous avons fait une enquête à ce sujet en 2023 : 40 % seulement des collectivités en disposent et, dans une proportion pratiquement identique, d'une commission d'accessibilité. Un travail important reste donc à faire en la matière. Les jeux Paralympiques ont été l'occasion de remettre sur la table le sujet majeur que constitue l'accessibilité de l'espace public aux personnes en situation de handicap.

La portée législative est importante. Je songe à un élément très important qui figure dans les normes techniques : le cheminement piéton libre d'obstacles doit être de 1,40 mètre. Hélas, il est très mal respecté. À Paris, un tiers des trottoirs ne répondent pas à cette prescription technique. Il y a quinze jours, j'ai visité l'aménagement d'une nouvelle zone d'aménagement concerté (ZAC) où les trottoirs ne respectaient pas non plus cette norme : j'y ai constaté des cheminements de 1,05 mètre.

C'est pourquoi, à l'occasion du vingtième anniversaire de la loi Handicap, en février 2025, notre association avait lancé une pétition que nous avons remise à la présidente de l'Assemblée nationale et au président du Sénat pour relancer cette politique en faveur de l'accessibilité, réactualiser les Pave

et donner une valeur juridique au trottoir – ce que mentionne M. Barbe dans son rapport – puisque le trottoir ne fait l’objet d’aucune définition dans le code de la route. La Cour de cassation en a fait le constat en 2022 et en a proposé une définition : il serait dommage d’en rester à cette décision, faute d’une définition dans notre réglementation.

Notre association 60 millions de piétons invite donc fortement les parlementaires à faire en sorte que le trottoir soit intégré dans la législation et devienne un endroit sanctuarisé pour les piétons. Nous effectuons des marches exploratoires avec les élus ou avec les habitants, afin de noter tous les problèmes que rencontrent les piétons au quotidien. Si le code de l’environnement prévoit une obligation de réaliser un aménagement cyclable, il est en revanche muet sur l’obligation de réaliser aussi un cheminement piéton. Pourquoi retrouve-t-on, de plus en plus, des pistes cyclables sur les trottoirs ? Parce qu’il faut bien les mettre quelque part. Comme, par ailleurs, il n’y a pas d’obligation de réaliser aussi un aménagement piéton réservé, le pauvre piéton en subit les conséquences. Certains trottoirs, désormais, deviennent même des voies vertes sur lesquelles les cyclistes sont autorisés à circuler, ce qui est bien dommage.

M. Jean-François Longeot, président. – Pourriez-vous conclure ?

M. Christian Machu. – Nous voulons formuler trois propositions. Une première concerne la sécurité routière. La généralisation du 30 kilomètres par heure s’impose dans nos villes, avec la possibilité de dérogations à 50 kilomètres par heure. Il faut suivre l’exemple espagnol, puisque l’Espagne est passée à cette réglementation en 2023. On y observe une réduction de 30 % des accidents. La règle est simple : lorsqu’il y a une voie par sens, la vitesse est limitée à 30 kilomètres par heure ; lorsqu’il y a deux voies, elle est de 50 kilomètres par heure. Il n’y a pas besoin de signalisation. C’est d’une clarté biblique, si je puis dire. Pour l’instant, une loi permet aux maires de déroger aux 50 kilomètres par heure. Allons plus loin : le Parlement doit décider qu’en France, la vitesse sera limitée à 30 kilomètres par heure dans nos villes.

Deuxième proposition, nous voulons sanctuariser les trottoirs et donner une valeur législative au trottoir.

La troisième proposition que nous faisons, dont toutes les mobilités pourront profiter, est de faire en sorte qu’il y ait un contrôle technique de sécurité des aménagements et de l’espace public. À 60 millions de piétons, nous avons été traumatisés par le drame qui s’est produit en Suisse, où l’on a parlé de l’accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et de la nécessité d’effectuer des contrôles. Tous nos adhérents sont surpris lorsque nous leur disons que, sur l’espace public, où il y a le plus d’accidents, il n’existe aucun contrôle. En quelque sorte, on peut faire n’importe quoi en matière de voirie...

Le ralentisseur est le seul aménagement qui fasse l'objet d'une norme en matière de voirie. Le reste n'en a aucune. Pourtant, on constate qu'il y a des ralentisseurs de toutes sortes. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a aucun contrôle, comme dans les ERP, pour faire vérifier par une autorité indépendante que le ralentisseur est bien réalisé.

M. Éric Thiollier, animateur du réseau de la Fédération française des motards en colère. – La Fédération française des motards en colère (FFMC) regroupe 86 antennes départementales et 13 000 membres qui interviennent jusque dans les départements et régions d'outre-mer. Le nom « motards en colère » est le souvenir de son passé très militant et de sa naissance combattante, mais la FFMC a depuis créé un certain nombre d'acteurs dans le monde de l'économie sociale et solidaire : la Mutuelle des motards assure 300 000 deux-roues aujourd'hui ; *Moto Magazine* est le premier magazine moto en France ; et nous avons des centres de formation et de perfectionnement à la conduite. Parmi nos nombreuses initiatives, je citerai l'éducation routière de la jeunesse (ERJ), qui consiste à réaliser des interventions dans les collèges pour la prévention du risque routier et développer cette culture de la prévention avec des méthodes adaptées à ce public adolescent.

Motards, nous sommes à la croisée des mondes. Nous ne sommes ni une automobile ni un vélo. Nous nous retrouvons parfois dans l'angle mort de la sécurité routière, alors qu'en réalité, nous sommes les usagers les plus multimodaux. À ce titre, nous prétendons avoir cette vision à 360 degrés de l'ensemble des modes de transport. Nous défendons une vision du partage de la route qui ne soit pas une ségrégation des modes de transport, et qui ne consiste pas à les opposer : nous sommes tous tour à tour piétons, automobilistes, cyclistes, etc. Le partage de la route est inscrit dans nos statuts. Il s'agit donc d'une vision non corporatiste de la moto : ce n'est pas la défense de la moto contre les autres, mais la défense de la moto avec tout le monde, avec les autres.

Pour nous, l'éducation, la prévention et le respect sont les clés d'une mobilité plus sûre. Cette audition permet aussi de promouvoir ce qu'un préfet ne peut pas forcément écrire dans un rapport : les règles non écrites, le vivre-ensemble et parfois les marges d'appréciation des règles. Je prends un exemple : remonter les files par la droite est évidemment interdit, mais c'est quand même beaucoup moins dangereux si on le fait lorsque les files sont à l'arrêt. Nous avons fêté récemment le premier anniversaire de la légalisation de la circulation entre les files dans les embouteillages. Cette mesure est emblématique de ce que peut être un partage de la route intelligent, harmonieux, qui prend en compte tout le monde. Dans ce cas, l'usage a précédé la règle. Nous pouvons ainsi apporter à la réflexion en cours dans ce domaine.

La tolérance est le pendant indispensable du respect, et vice versa. Nous condamnons évidemment toutes les violences, quels qu'en soient

l'auteur ou la victime. Les câbles tendus en travers des chemins dont sont parfois victimes les deux-roues motorisés, ou les altercations pour une place de stationnement n'ont pas leur place dans une société civilisée. À ce titre, nous saluons la proposition d'Emmanuel Barbe de proposer aux différents utilisateurs de la voirie de découvrir l'autre côté du miroir : mettre un automobiliste sur un vélo ou un motard au volant d'un camion. Cela permet de lutter contre l'hystérisation des rapports entre usagers, d'aller voir comment cela se passe de l'autre côté et de lutter ainsi contre la polarisation et les conflits qui sont malheureusement monnaie courante, y compris sur les réseaux sociaux.

En tant que motards, nous avons beaucoup d'empathie pour les cyclistes. Ils sont un peu nos petits frères ou sœurs. Ils sont là où nous étions il y a trente ans, à essayer de se faire une place sur un bitume qui n'était pas prévu initialement pour eux, puisque la route est construite à partir du gabarit d'une voiture, qu'il s'agisse de la largeur d'une voie ou de la taille d'une place de stationnement, à la différence près qu'ils bénéficient d'un contexte beaucoup plus favorable avec les pistes cyclables et d'une réglementation plus permissive.

Un point d'alerte : les *speed bikes*, qui ressemblent beaucoup à des vélos, roulent à 45 kilomètres par heure, voire beaucoup plus, sans plaque d'immatriculation, sans assurance, sans équipement de sécurité ni casque. Il faudra traiter ce sujet, même s'il est encore émergent, car, techniquement, ces véhicules sont des cyclomoteurs. Nous sommes un peu jaloux, car en tant que motards, nous sommes soumis à de nombreuses réglementations, par exemple le contrôle technique, alors que ces cyclomoteurs bénéficient de passe-droits. C'est nuisible au bon partage de la route, quand on a l'impression que les autres bénéficient de passe-droits que l'on n'a pas. Le respect, la tolérance, la solidarité et le respect de l'autre sont indispensables à une mobilité plus sûre pour tous.

M. Pierre Jean Rochette. – Bravo !

M. Philippe Nozière, président de 40 millions d'automobilistes. – Le rapport de M. Barbe pointe les tensions et les violences qui se sont immiscées ces dernières années sur la voie publique entre les différentes catégories d'usagers et qui aboutissent parfois à des drames humains. Cet état des lieux, nécessaire, doit mener à un changement de vision de la cohabitation, à cesser de diviser les usagers dans l'exercice de leur mobilité, ce qui ne fait que concourir à la fragmentation de la société. Il faut renforcer la compréhension par une éducation à tous les modes de déplacement, car chacun est tour à tour automobiliste, piéton, cycliste et, éventuellement, motard.

La mobilité est désormais ancrée au cœur du quotidien de chacun et est devenue éminemment stratégique et politique. Elle peut prendre forme *via* une palette de modes de déplacement extrêmement large que nous n'avions

pas auparavant : la voiture, les deux-roues motorisés, les transports en commun, le vélo, la marche, les trottinettes et toute une série d'engins de déplacement plus ou moins motorisés.

La mise en avant des modes de transport alternatifs à la voiture renforce l'idée que chacun peut légitimement prétendre à un espace de voirie qui lui est dédié. Dans un monde idéal, cela serait le cas, mais l'infrastructure, telle qu'elle est conçue, ne peut évidemment pas satisfaire ces revendications. Les politiques de mobilité ont souvent plus tendance à diviser l'espace disponible – il est relativement restreint, notamment dans certaines villes – en prenant aux uns pour distribuer aux autres, sans vraiment prendre en compte les besoins réels en matière de mobilité et de sécurité, plutôt qu'à partager la voirie de façon pragmatique et réellement sécurisante.

De là naît une certaine impression de volonté délibérée des autorités décisionnaires de nuire à l'efficacité des transports individuels motorisés pour dissuader – je dirais même, pour dégoûter – leurs usagers et contraindre au recours à d'autres modes de transport supposés plus vertueux, mais qui ne correspondent pas toujours aux besoins. Cela nuit profondément à l'acceptabilité des infrastructures dédiées, car elles sont quelquefois inutiles, mal pensées ou incohérentes. Je songe notamment à la création de pistes cyclables en lieu et place d'une voie de circulation très fréquentée par les usagers motorisés, pistes qui sont finalement peu utilisées. Par exemple, la rue de Rivoli à Paris a des pistes cyclables qui ont la dimension de voies pour poids lourds ! Parallèlement, les véhicules motorisés n'ont plus le droit d'y circuler.

L'infrastructure a un rôle majeur à jouer dans la protection des usagers de la voirie. Séparer physiquement les flux en fonction des vitesses de déplacement et de la vulnérabilité des modes de déplacement renforce la sécurité, mais cela n'est pas possible partout. Des lieux de rencontre sont inévitables, qui nécessitent donc que chacun respecte des règles de circulation et d'échange. Or le laxisme actuel qui entoure l'usage des modes de transport non motorisés favorise la multiplication des comportements dangereux et en infraction au code de la route, dont le respect doit pourtant être partagé par tous pour être le garant de la sécurité de chacun, et mène inévitablement à l'expression de tensions. Mme Scornavacca racontait qu'elle avait subi des invectives sur le boulevard de la Chapelle. Je vais vous donner un autre exemple. Devant le palais de justice à Paris, le feu était rouge. Je me suis engagé sur le passage piéton. Un cycliste est arrivé à toute allure, a grillé le feu et m'est rentré dedans. À côté de moi, il y avait quatre policiers. Ils lui ont fait une remontrance, point à la ligne. Il y a un sentiment d'inégalité de traitement entre les usagers motorisés qui sont verbalisés et les autres qui ne le sont jamais.

Il est important de rappeler que les tensions ne sont pas le fait d'un mode de transport, d'une agressivité supposée d'une certaine catégorie d'usagers vis-à-vis d'une autre, mais bien le fait d'une minorité de

comportements inciviques qui peuvent apparaître n'importe où, et pas uniquement sur la route. Il paraît donc indispensable de rétablir une proportionnalité des contrôles et des sanctions. La lutte contre l'insécurité routière ne doit pas conduire à une surenchère répressive visant uniquement les conducteurs motorisés, mais s'exprimer de façon raisonnable et égale envers tous pour faire prendre conscience de la nécessité du respect de la réglementation par chacun. M. Barbe évoquait la verbalisation des cyclistes lorsqu'ils ne respectent pas le code de la route.

Le code de la route, comme les aménagements de voirie, n'est pas un concept figé, mais il évolue au contraire dans le temps. Or, à cette heure, les usagers motorisés ne reçoivent qu'une seule et unique session de formation au début de leur carrière. Leurs connaissances ne sont jamais remises à jour. Quant à celles des cyclistes et des piétons, il n'y a effectivement pas de formation spécifique au partage de la route.

Il faut remédier à la méconnaissance des nouveaux usages, prévoir un aménagement dédié aux usagers non motorisés, renforcer l'éducation et la formation tout au long de la carrière d'un conducteur et améliorer la communication pour une meilleure compréhension entre les usagers.

Il faut également rendre beaucoup plus visibles, par une signalisation pédagogique, les nouveaux aménagements de type rond-point « à la hollandaise », où des vélos tournent dans le sens contraire des voitures, et le double sens cyclable dans les rues à sens unique, comme évoqué précédemment.

M. Cédric Chevalier. – J'ai entendu qu'il ne fallait pas opposer les uns aux autres. Nous devons faire preuve de savoir-vivre et d'éducation. Si tout le monde respecte les règles, on évite un certain nombre de problèmes.

Je voudrais revenir sur la notion d'espace. Tout ce qui a été dit est valable pour la partie urbaine, mais on peut s'interroger sur la ruralité. Ancien maire d'une petite commune, je sais que les élus peuvent faire tous les aménagements qu'ils veulent, mais il est assez difficile de contrôler et de sanctionner. Nous n'en avons pas forcément les moyens.

Le coût des aménagements n'est pas toujours facile à maîtriser. L'espace n'est pas non plus extensible. Surtout, on nous demande maintenant de faire attention à l'artificialisation des sols. Il y a donc une forme de contradiction entre, d'un côté, des aménagements qui artificialisent et, de l'autre, le fait que l'on ne puisse pas les réaliser.

Il y a une spécificité d'aménagement dans le milieu rural. Je souhaiterais qu'on puisse nous donner un éclairage sur la ruralité et pas uniquement sur l'urbain. Dans mon village, il y a quelques piétons, quelques vélos, mais aussi des moissonneuses-batteuses et des tracteurs.

En termes d'aménagement, nous ne faisons pas la même chose. Ayons une vision du reste du territoire, qui est rural. On ne va pas faire ses courses

à cinq kilomètres à pied ou à vélo. Je veux bien que cela se développe, mais il y a aussi une réalité de terrain et d'une partie de la population. Quelle est votre vision du milieu rural ?

M. Jean-François Longeot, président. – C'est en effet un enjeu très important !

M. Daniel Gueret. – Je remercie tout d'abord M. Barbe pour son rapport, qui est une piste à suivre en matière de modération et de bien-vivre ensemble, et les différents intervenants.

J'ai eu à construire, pendant vingt ans, un projet multimodal sur 32 hectares en cœur d'agglomération à Chartres, et je voudrais vous faire part de quelques réalités. Je remercie chacune de vos associations pour le travail qu'elles accomplissent. J'ai conduit des projets en lien avec les motards, les cyclistes et les piétons. Lorsqu'on est chargé de conduire des projets, on les conduit sur le temps long. Par exemple, en 2004, la notion d'intermodalité n'avait pas les mêmes contours qu'en 2024. En vingt ans, des usages qui n'existaient pas se sont créés. Il faut que vous preniez en compte cette dimension évolutive dans vos réflexions.

Madame, vous avez fait état de votre agression. Chacun de vous pourrait dire la même chose, hélas. Les problèmes ne sont pas derrière nous, mais devant nous, dès lors que les règles sont mal définies et qu'elles ne s'appliquent pas à tous de la même manière sur un espace contraint.

Mon collègue Cédric Chevalier a raison de dire qu'il faut considérer les choses différemment selon que l'on est en zone rurale, périphérique ou en zone urbaine. J'ai eu aussi à conduire des plans vélo en zone rurale. J'attire l'attention de la FUB sur une réflexion à mener. On multiplie les kilomètres de pistes cyclables en milieu rural, mais j'en suis déjà à la deuxième phase d'entretien d'équipements qui ont été réalisés il y a quinze ou vingt ans. Les collectivités et intercommunalités rencontrent des difficultés à assurer l'entretien de ces pistes cyclables. À un moment où les départements se retrouvent quelque peu démunis pour entretenir le réseau des routes départementales, il faudra réfléchir aussi à l'entretien des pistes cyclables.

Sur une période longue, les usages changent, et vos exigences également. Il faudrait aussi que vous reconnaissiez que, si les choses ne vont jamais assez vite, des efforts remarquables ont été accomplis dans les villes, notamment pour l'accessibilité aux personnes en situation de handicap. Certains aménagements peuvent être réalisés immédiatement. Une municipalité qui, aujourd'hui, n'inclurait pas dans un nouvel aménagement les préconisations et les réflexions du jour serait « à côté de la plaque ».

Cependant, dans un espace urbain ancien, des contraintes s'imposent. J'ai eu à piloter, avec des collègues, l'installation d'un bus à haut niveau de service (BHNS) sur une ville ancienne : c'est plus facile à dire qu'à faire. Nous le faisons, mais ce n'est pas sans contraintes. Les usages ont beaucoup bougé et continueront de bouger. Toutefois, vous devez comprendre que pour un

projet urbain, vous devez faire des compromis avec tout le monde. La différence entre vos associations prises individuellement et un maire, c'est que le maire décidera après vous avoir consultés, et pourra peu ou prou vous donner satisfaction. Il est obligé de prendre une décision tenant compte de tous les paramètres qui remontent vers lui et qui condensent vos revendications. Je ne puis que vous inviter à continuer à œuvrer avec les villes et avec les intercommunalités.

En milieu rural, la situation est un peu différente, en raison de moindres moyens par rapport aux zones urbaines. Vous devez travailler sur un problème de culture. J'ai eu à gérer un dossier concernant la place du vélo dans les gares et aux abords des gares. La SNCF n'agit plus en 2025 comme elle agissait en 2005. Au Danemark, en Suède, en Norvège, j'ai pu voir des parcs de 10 000 vélos. Les cultures sont différentes. Si j'avais 500 vélos à installer à la gare de Chartres, il serait hors de question que je m'inspire du modèle danois ou norvégien, car si vous parquez 500 vélos sans un équipement sécurisé, ils seront dépouillés. Or, j'ai vu dans des villes de 40 000 habitants en Europe du Nord des vélos sans cadenas, sans chaînes, qui n'étaient pas détériorés ; c'est une question de culture.

Vous devez aussi rappeler que nous sommes tous piétons à un moment donné, ou automobilistes et parfois cyclistes et motards. Nous devons tous nous interroger sur notre sens civique. Un travail énorme reste à accomplir au niveau des associations, parce que leurs adhérents en sont les principaux acteurs.

Il ne faut rien faire qui puisse opposer ou diviser les uns et les autres. Je suis stupéfait de voir à quel point, dans ce pays, chaque fois que nous parlons de ces questions qui touchent au partage de la voie publique, de l'espace public, tout se transforme rapidement en opposition frontale et radicale. C'est le plus court chemin pour ne pas évoluer et ne pas s'améliorer.

M. Jean-Marc Delia. - Bravo !

M. Jacques Fernique. - Cette table ronde est l'occasion de vous faire réagir aux propositions de la mission Barbe, dont le ministre des transports veut « mettre en œuvre les préconisations ». J'ai une question pour chacun d'entre vous.

En ce qui concerne les automobilistes, les accidents les plus graves surviennent effectivement hors agglomération, où le différentiel de vitesse est très important. Paradoxalement, les cyclistes qui portent le plus souvent un casque - c'est-à-dire ceux qui pratiquent le cyclotourisme - sont ceux qui ont les accidents les plus graves, car à ces vitesses et avec les chocs que cela entraîne, un casque ne sert pas à grand-chose. L'une des propositions qui changerait vraiment la donne et les habitudes serait que lors du dépassement d'un deux-roues non motorisé sur une route à deux voies, bidirectionnelle ou non, le véhicule soit obligé de se déporter à gauche de la ligne médiane. Si

cette règle était appliquée, cela représenterait un changement de comportement qui entraînerait un choc culturel.

J'ai une autre proposition annexe. En ville, dans l'agglomération de Strasbourg par exemple, nous avons des tramways. Souvent, on ne les entend pas arriver, sauf lorsqu'ils sont dans des courbes. Ils disposent d'une petite sonnette de courtoisie qui permet de signaler leur présence sans que cela soit un coup de klaxon agressif. Je propose que tous les véhicules légers neufs, notamment les voitures, soient équipés de ce genre de sonnette pour apaiser les petits problèmes de cohabitation.

Concernant les motards, j'ai été intéressé par votre analyse selon laquelle les vélos se retrouveraient dans une phase que vous avez connue il y a trente ans. Je ne vous ai pas trouvé très en colère... Je me souviens que vous étiez précédemment en colère à cause de la mise en place du contrôle technique. J'ai mené une mission sur la révision de la directive relative au contrôle technique avec Pascale Gruny au titre de la commission des affaires européennes. Nous n'avons presque pas parlé des motards, car les dispositions qui devraient changer concernent davantage les automobilistes. L'idée de contrôles annuels pour les véhicules anciens, par exemple, me semble écartée. On m'a dit que la situation était apaisée avec les motards à ce sujet. Est-ce le cas ?

Pour les piétons, j'ai été intéressé par l'idée que, pour l'essentiel, le trottoir n'est pas défini dans le code de la route – Emmanuel Barbe voudrait qu'il s'appelle le « code de la voirie », afin d'avoir une terminologie performative. Nous avons un rendez-vous législatif avec la loi-cadre. Envisagez-vous de proposer l'équivalent des articles L. 228-2 et L. 228-3 du code de l'environnement, c'est-à-dire l'obligation, pour une nouvelle voirie ou pour une intervention sur la voirie existante en zone bâtie, de prendre en compte le cheminement piéton ? On constate une réelle différence sur les itinéraires réalisés par les villes prenant en compte un véritable cheminement piéton.

Une grande partie des propositions porte sur les infrastructures cyclables, avec l'objectif de 100 000 kilomètres à l'horizon 2030. Le projet de loi-cadre comporte un article qui vise à faciliter « les investissements dans les infrastructures cyclables ». Prévoit-il des moyens ? La question semble réglée avec le plan Vélo, dont les financements ont fortement diminué. Que pensez-vous de cette loi ? Permettra-t-elle de mieux déployer ces infrastructures ? La proposition d'Emmanuel Barbe consiste, pour l'essentiel, à étendre aux zones rurales l'obligation ferme qui existe en ville avec l'article L. 228-2 et à modifier l'article L. 228-3 pour que cette fermeté s'applique aussi à la campagne : étendre l'obligation de la ville aux champs. Est-ce ainsi que vous concevez les dispositions prévues dans la loi-cadre ou les voyez-vous plutôt comme une façon de simplifier la vie de ceux qui n'ont pas très envie de faire des efforts ?

Je dirai juste un mot sur la rue de Rivoli et le boulevard de Sébastopol. J'emprunte souvent le boulevard de Sébastopol à vélo pour me rendre à la gare de l'Est. On y a créé une infrastructure cyclable qui, à peine mise en place, était déjà dépassée par les flux de vélos et les différentiels de vitesse avec les livreurs, ce qui rend la situation très compliquée. Celle de la rue de Rivoli, en revanche, anticipe l'avenir ; c'est un bonheur de l'emprunter à vélo.

M. Olivier Jacquin. – Merci d'avoir organisé cette table ronde après l'audition de M. Barbe. Cela permet d'approfondir les débats.

Je formulerai d'abord une remarque générale par rapport à la tonalité de certaines questions de mes collègues. Lorsqu'on siège à la commission du développement durable, on ne peut que se féliciter de l'augmentation de la part modale du vélo et de la marche. En tant que tel, le problème n'est pas particulièrement le vélo. J'assume tout particulièrement ce parti pris : 85 % des accidents mortels sont liés à des chocs avec des véhicules motorisés.

Monsieur Nozière, que pensez-vous de la proposition de M. Barbe de rebaptiser le code de la route en « code de la voie publique » et du changement culturel que cela impliquerait ?

Sur la marche, j'ai entendu les propositions audacieuses du candidat à la mairie de Paris Emmanuel Grégoire, qui propose la suppression des pistes cyclables sur les trottoirs, d'élargir les trottoirs et lorsque ce n'est pas possible, que les rues deviennent piétonnes, avec un accès autorisé uniquement pour les riverains et les professionnels.

Madame Scornavacca, que pensez-vous de l'article 21 du projet de loi-cadre sur les transports, qui vise à permettre aux collectivités de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux ? Je suis assez inquiet des prescriptions.

De la même manière, Emmanuel Barbe a évoqué la baisse des subventions pour les infrastructures cyclables, alors que cela avait pourtant bien commencé. Cette baisse aura un impact particulièrement fort sur les espaces peu denses, comme le périurbain – les grandes villes se sont plutôt bien équipées, même s'il reste des efforts à faire.

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

Mme Céline Scornavacca. – Merci d'avoir rappelé la place des associations dans la coconstruction de la multimodalité en France. Nous devons chercher un compromis. Nous sommes tous convaincus de la nécessité d'une culture du compromis pour avancer.

Les villes avancent rapidement. Elles ont des moyens à la fois techniques et économiques. Qu'en est-il de la ruralité ? J'habite la moitié de la semaine dans un village de 280 habitants. Je prends le vélo sur une départementale non protégée. Je félicite toutes les collectivités territoriales qui

sont engagées pour le vélo. Nous le voyons avant les élections municipales, il y a un véritable engouement citoyen pour le vélo ; de plus en plus de territoires investissent pour le vélo et la marche.

Il y a trois ans, nous avons présenté une étude reprise récemment par la Fondation pour la nature et l'homme (FNH) et l'association française pour le développement des véloroutes et des voies vertes (AF3V), sur la réutilisation des chemins ruraux et d'une partie de la voirie en place. L'idée est simple : si l'on a plusieurs façons d'aller d'un point A à un point B en voiture, on peut en choisir une pour la réserver aux mobilités actives et aux riverains, sachant que, faute de budget, nous ne pourrions pas continuer à intervenir sur toute la voirie en France. C'est donc un moyen d'agir rapidement, d'être sobre en imperméabilisation, mais aussi en coût, parce que c'est plus rapide à réaliser. Il s'agit de réfléchir autour de l'idée d'un plan de circulation - concept déjà très utilisé en ville -, mais de le penser aussi au niveau de la ruralité. Lorsque c'est possible et que la densité de la voirie le permet, pourquoi ne pas y réfléchir, en cherchant des compromis avec tout le monde, automobilistes et agriculteurs compris ? Je connais bien mes voisins : ils ont besoin d'être aussi autour de la table si des décisions peuvent toucher leur vie.

Deuxième point, il faut objectiver la situation. On sait très bien, au sein de la FUB, mais aussi dans les collectivités territoriales, que réfléchir sur la mobilité, c'est un travail de dentelle. On ne peut pas se contenter d'affirmer qu'il y a tel ou tel problème, il faut l'objectiver. C'est l'une des choses que nous avons demandées à la suite de l'audition avec Emmanuel Barbe. Est-il vrai que les piétons, les cyclistes, les automobilistes commettent des infractions ? Est-il vrai que la voie centrale est banalisée ? Qu'en est-il des zones 30 ? Il faut vraiment prendre le temps de vérifier ce dont on a l'impression. Si nous voulons une culture de compromis, apaiser la situation, nous devons avoir des faits.

Nous avons des inquiétudes quant au projet de loi-cadre. Il n'y a pas eu de remplacement de la coordination interministérielle vélo et marche. Il n'y a plus d'argent sur le plan Vélo et marche. Nous ne pouvons pas simplement nous féliciter du fait que nous avons lancé quelque chose. Maintenant, que faisons-nous ? C'est comme si l'on nous dérobaient le tapis sous nos pieds. Nous avons suscité une envie, il y a un engouement citoyen. Il y a des gens qui font du vélo, des gens qui ont envie d'en faire. Nous avons besoin de sécurité. Sinon, seules les personnes qui ont le courage, comme moi, de rouler sur une départementale sans aménagement le feront. Il n'y aura pas les aînés, il n'y aura pas les personnes en situation de handicap, les enfants ne pourront pas aller à l'école. C'est un problème budgétaire. Le vélo n'est pas cher, une infrastructure cyclable n'est pas chère à construire. Si je prends ma voiture pour faire le même trajet, je vais dégrader le goudron. S'il y a de plus en plus de personnes qui prennent le vélo, cela coûtera moins cher d'entretenir les routes. Il y aura plus de place pour les motards, pour les automobilistes. Pour

nous, c'est vraiment une question d'équilibre et non un caprice ; c'est une question de sécurité. Il faut aussi laisser la place aux personnes qui ne peuvent pas faire le choix du vélo. Nous ne sommes pas des prescripteurs. Nous ne voulons pas que les gens prennent le vélo ; mais nous voulons que ceux qui font le choix de le prendre puissent le faire en sécurité, ce qui est complètement différent.

Le budget ne va pas dans la bonne direction. L'article 21 du projet de loi-cadre relative au développement des transports est un peu comme un loup dans la bergerie. M. Barbe avait demandé d'ajouter une obligation hors agglomération, qui finalement est assouplie : on ne va pas forcément aménager la départementale, mais la rue à côté. Le projet de loi-cadre mélange les deux, et n'est pas vraiment favorable au vélo. L'obligation n'y figure pas, mais on a laissé la possibilité d'avoir cet aménagement, on ne sait où, on ne sait quand... Ce texte prévoit un aménagement « à proximité de la voie concernée par les travaux », mais cette proximité n'est pas définie.

M. Didier Mandelli, président. – Nous désignerons un rapporteur sur ce projet de loi-cadre la semaine prochaine, et vous serez de nouveau auditionnés.

M. Christian Machu. – Notre objectif est qu'on prenne soin du piéton. Nous acceptons toutes les mobilités ; elles ont toutes leur place dans l'espace public, sans aucun état d'âme. En revanche, il faut prendre soin du piéton, car le piéton marche, alors que les autres mobilités utilisent un véhicule. C'est ce qui fait toute la différence.

Merci de nous alerter sur le projet de loi-cadre. En effet, nous avons déjà eu l'occasion de rencontrer le rapporteur à l'époque de la LOM, ce qui nous avait permis de sensibiliser le législateur à l'importance de libérer des emplacements en amont des passages piétons.

Je note que, dans la perspective des élections municipales, les candidats – et notamment à Paris, car nous avons pu les rencontrer – annoncent, pour la plupart, que ce sera un mandat piéton. Nous nous en réjouissons par avance.

Pour autant, on parle beaucoup du plan Vélo et marche. Ayons à l'esprit que c'est essentiellement un plan Vélo à 98 % ; le seul effort pour la marche reste les cheminements piétons et l'investissement pour rendre nos villes accessibles à toutes les personnes à mobilité réduite.

M. Éric Thiollier. – Je partage l'avis que les espaces ne sont pas extensibles ; c'est un peu ce que j'entendais par « partage de la route ». Il ne s'agit pas d'une ségrégation des modes de transport, c'est toute la difficulté de ces arbitrages.

À l'égard des infrastructures routières, les motards se retrouvent face à des dispositifs qui visent à améliorer la sécurité d'une catégorie d'usagers de la route, mais au détriment d'une autre. Par exemple, les glissières de

sécurité ont un rôle majeur pour limiter les conséquences d'un accident en voiture, mais peuvent se révéler mortelles pour un motocycliste. De façon un peu similaire, les dispositifs anti-stationnement pour empêcher les voitures de stationner sur le trottoir - ce qu'elles ne devraient pas faire, mais nous sommes obligés de le rendre impossible - peuvent être un obstacle fixe contre lequel le motocycliste ou le scootériste pourrait chuter. C'est toute la difficulté et la noblesse de votre travail de réaliser ces arbitrages, de trouver des compromis. Je suis tout à fait partisan de la culture du compromis, d'essayer de ne pas opposer les modes.

Je ne suis pas sûr d'avoir compris la question de M. Fernique sur le contrôle technique...

M. Jacques Fernique. - Comment cela se passe-t-il ?

M. Éric Thiollier. - Cela se passe très mal. Le contrôle technique est appliqué en France. Nous ne sommes pas partisans d'un contrôle technique des véhicules, mais des routes. L'état du véhicule n'est pas un facteur d'accident, contrairement aux infrastructures. Nous sommes très déçus que la France ait finalement mis en œuvre, alors que la directive européenne ne l'y obligeait pas, un contrôle technique des deux-roues motorisés. C'est de l'argent gâché, à la fois de l'argent public et l'argent des motards, pour alimenter l'appétit des multinationales du contrôle technique. Merci de m'avoir donné l'occasion de le rappeler. Nous continuons à combattre ce dispositif inique.

M. Philippe Nozière. - Vous m'avez posé deux questions. Garantir une certaine distance entre un cycliste et la voiture qui le double est déjà prévu par le code de la route. Si je me souviens bien, cette distance doit être de 1,50 mètre. Doubler un cycliste en passant complètement de l'autre côté de la route relève du bon sens ; je ne vois aucun inconvénient à l'inscrire dans le code de la route. Le problème ne se pose pas quand le véhicule double et qu'il n'y a personne en face. Il se pose quand un véhicule arrive derrière un cycliste et qu'une voiture arrive en sens inverse. Dans ce cas, effectivement, c'est également une question de bon sens : l'automobiliste ralentit et attend quelques secondes pour doubler le cycliste.

Je ne suis pas vraiment habilité à vous répondre sur le nouveau type de sonnette ; il faudrait peut-être plutôt en parler aux constructeurs. Il est vrai qu'il y a un souci, notamment avec les véhicules électriques qui sont de plus en plus nombreux. Nous avons un klaxon, peut-être un peu bruyant, mais une sonnette ne permettrait sans doute pas à un cycliste d'entendre le véhicule qui arrive.

Il est très bien de dire que le code de la route pourrait s'appeler le « code des usagers de la voirie », mais je ne suis pas certain que cela change beaucoup de choses dans le comportement des automobilistes, des motards ou des cyclistes.

Limiter la vitesse à 30 kilomètres par heure dans la totalité des villes en France ne me semble pas vraiment une bonne solution. Il faut laisser aux maires le choix de prendre ce genre de décision quand il y a des zones particulièrement dangereuses ou particulièrement empruntées.

J'ai entendu parler aussi de rendre de nombreuses rues piétonnes. On peut rendre des rues piétonnes, mais il faut en regarder les conséquences. Ce n'est pas uniquement un problème de trafic routier ; il faut voir les conséquences sur l'économie et les commerces. Regardez Paris aujourd'hui : ne sommes-nous pas en train d'en faire une ville-musée ? On voit beaucoup de commerces fermer, notamment rue de Rivoli.

Il ne faut pas opposer l'écologie à l'économie ; il faut arriver à faire vivre les deux ensemble correctement. Ce n'est pas parce que nous sommes des automobilistes que nous ne sommes pas des écologistes. Aujourd'hui, tout le monde pense à la planète. Il n'y a pas un parti qui est pour et un parti qui est contre ; ce n'est pas vrai. Il faut aussi prendre en considération qu'il y a une économie à faire tourner.

M. Éric Thiollier. – Les symboles sont importants. À la FFMC, pour être plus inclusifs vis-à-vis des autres modes de transport, nous avons fait évoluer notre vocabulaire en parlant non pas de partage de la route, mais de partage de la voirie. C'est peut-être anodin, mais les symboles sont importants en politique ; c'est un peu le sel du métier.

Il se trouve que je circule sur un deux-roues motorisé électrique qui ne fait pas de bruit ; j'ai ajouté une sonnette de vélo. C'est peut-être un détail, mais cette sonnette est moins agressive. Très régulièrement, je surprends les cyclistes, parce qu'ils s'attendent à voir un cycliste arriver quand ils m'entendent. Par conséquent, cela permet d'engager le dialogue au feu suivant.

Ce qui nous manque, c'est le dialogue, le respect mutuel. Le fait que nous soyons tous les quatre ici est un bon début. J'espère que nous aurons l'occasion de continuer. Il faut essayer de comprendre ce qui, dans les comportements des autres usagers, nous pose problème, non pas dans une logique de confrontation, mais de compréhension. Je suis ravi de pouvoir échanger avec les autorités comme avec les cyclistes, de pouvoir leur dire ce qui les gêne quand ils se mettent dans telle position, et réciproquement qu'ils puissent me dire qu'il faut que je pense à telle chose. Ce sont ces petits échanges qui permettent d'améliorer la situation au quotidien. Ensuite, il restera toujours, évidemment, des réfractaires...

M. Didier Mandelli, président. – Beaucoup d'entre nous utilisent plusieurs modes de transport.

M. Pascal Martin. – La moto !

M. Didier Mandelli, président. – Moi-même, j'en utilise plusieurs. Nous devons échanger les uns avec les autres.

M. Christian Machu. – Concernant l’instauration d’une vitesse de 30 kilomètres par heure, au-delà de son efficacité sur la vitesse et sur la baisse de l’accidentalité, avoir laissé le choix aux collectivités pose problème. En tant qu’automobiliste, ce que je suis parfois, on ne sait plus très bien si l’on doit être à 30 ou à 50 kilomètres par heure. Il suffit de circuler autour de Paris : bien malin qui peut dire quelles sont les communes qui sont passées à 30 et celles qui sont restées à 50 kilomètres par heure. Il faut passer à la solution espagnole, très réaliste, puisqu’elle autorise la possibilité de rouler à 50 kilomètres par heure dès lors qu’il y a deux voies de circulation par sens. Cela donne un sens à la hiérarchisation de la voirie.

L’association 60 millions de piétons ne milite pas systématiquement pour les rues piétonnes. Il y a d’autres solutions, bien entendu. Nous n’avons pas beaucoup parlé des zones de rencontre. Parfois, ne créer que des espaces piétons ne facilite pas leur accès. Nous sommes particulièrement vigilants sur l’accessibilité de tous les trottoirs dans l’espace public. Cela me paraît être davantage une priorité que de créer des rues piétonnes.

Troisième remarque, la sonnette. Pour le piéton, qui doit maintenant cohabiter avec nos amis cyclistes, une petite sonnette serait très utile, notamment pour les personnes à mobilité réduite et les personnes déficientes visuelles, afin de leur éviter d’avoir peur qu’un vélo ne les frôle.

Mme Céline Scornavacca. – Lors d’une collision entre un piéton et un automobiliste, lorsque ce dernier roule à 30 kilomètres par heure, le risque de mortalité est compris entre 5 % et 10 % ; il monte à 40 % ou 50 % à 50 kilomètres par heure. Ce n’est donc pas simplement une question de vitesse, mais surtout de sécurité.

Les dépassements « à l’espagnole » ont été permis en Espagne depuis 2022. L’idée est que l’automobiliste puisse vraiment se déporter, même en présence d’une ligne continue, et qu’il baisse sa vitesse de 20 kilomètres par heure lorsqu’il dépasse un cycliste. Le dispositif est en cours d’évaluation, mais nos amis cyclistes français qui passent leurs vacances en Espagne nous disent que ce pays est devenu un paradis du cyclotourisme. C’est également un aspect qu’il faudrait mettre en avant : apaiser nos routes est aussi intéressant pour le tourisme. Nous pourrions ainsi accueillir davantage de touristes. À la FUB, nous essayons de nous associer à travers un département frontalier avec l’Espagne pour lancer une expérimentation en France et voir si nous pouvons faire la même chose.

Nous menons une autre expérimentation avec l’École de conduite française (ECF). Nous essayons de mettre en place une formation pour les formateurs de formateurs autour de cette idée de « vis ma vie », c’est-à-dire de se mettre vraiment dans la peau de l’autre. Ce type d’initiatives existe un peu partout en France, mais n’est pas très structuré. Chaque collectivité territoriale peut le faire. Nous voudrions, avec l’ECF, en faire une collaboration structurée. Nous l’avons lancée il y a deux mois et nous y

plaçons de grands espoirs. Nous nous auto-organisons autour du rapport Barbe. Nous travaillons avec l'État et les collectivités territoriales, mais aussi avec d'autres partenaires.

M. Didier Mandelli, président. – Merci pour ces échanges. Il nous était utile de vous entendre pour entériner certains points, mais surtout pour que nous puissions nous projeter et continuer à travailler ensemble.

La prochaine loi-cadre relative au développement des transports pourra permettre ces progrès. C'était le cas pour la LOM, en 2019, dont j'étais le rapporteur. Je me souviens bien des débats sur les passages piétons dégagés pour assurer une meilleure visibilité. Il y avait eu de très nombreux amendements.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Désignation du rapporteur

(Mercredi 25 février 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, avant d’entendre le ministre chargé des transports, Philippe Tabarot, pour échanger sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, nous devons désigner un rapporteur sur ce texte, que nous appelions de nos vœux.

J’ai reçu la candidature de Didier Mandelli, dont la fine expertise dans le domaine des transports n’a plus besoin d’être démontrée et dont l’expérience n’a plus à être confirmée : il fut rapporteur de la loi de 2019 d’orientation des mobilités (LOM) et co-pilote de l’atelier n° 1 de la conférence « Ambition France Transports ».

J’ai été saisi en parallèle par Hervé Gillé, au nom du groupe SER, de la candidature d’Olivier Jacquin pour être désigné co-rapporteur aux côtés de Didier Mandelli.

Je souhaite que le projet de loi soit confié à un unique rapporteur. Ce texte, à la différence d’autres textes plus volumineux, ne comporte que vingt-deux articles, ce qui ne justifie pas d’en scinder l’examen, qui perdrait en cohérence. Par ailleurs, pour la lisibilité politique de nos travaux, il me semble important que notre *whip* pilote les travaux préparatoires. J’ajoute que, en tout état de cause, les auditions seront ouvertes à l’ensemble des commissaires qui pourraient s’investir autant qu’ils le souhaitent et dialoguer avec le rapporteur qui sera désigné et qui, j’en suis sûr, saura se rendre disponible.

C’est pourquoi je propose que l’examen du projet de loi-cadre relatif au développement des transports soit confié à un unique rapporteur.

M. Olivier Jacquin. – Je tiens à dire que ce texte a été porté de manière transpartisane. J’ai d’ailleurs participé, aux côtés de Didier Mandelli, à la conférence Ambition France Transports.

En outre, nous ne savons pas quel sera le calendrier d’examen de ce texte par l’Assemblée nationale. Personnellement, mon mandat n’est pas renouvelable lors des prochaines élections sénatoriales, ce qui constitue une garantie pour le suivi de nos travaux si la navette parlementaire devait se prolonger au-delà de cette date.

La commission désigne M. Didier Mandelli rapporteur sur le projet de loi-cadre n° 394 (2025-2026) relatif au développement des transports.

Audition de M. Jean-François Monteils, candidat proposé pour exercer les fonctions de président du directoire de l'établissement public Société des Grands Projets

(Mercredi 25 février 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous recevons aujourd'hui Jean-François Monteils, candidat aux fonctions de président du directoire de l'établissement public Société des Grands Projets.

Pour rappel, monsieur Monteils, vous exercez cette fonction depuis le 22 mars 2021. Notre commission vous a entendu le 9 mars 2021 à l'occasion de votre nomination à la tête de ce qui était encore la Société du Grand Paris (SGP). Celle-ci est chargée depuis 2010 d'assurer la réalisation du Grand Paris Express (GPE), projet de métro automatique francilien, composé de plus de 200 kilomètres de lignes nouvelles. Depuis lors, le projet a bien avancé – je pense par exemple à la mise en service réussie de l'extension de la ligne 14 à l'occasion des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Il a également connu de nombreux retards – c'est notamment le cas de la mise en service très attendue, mais reportée plusieurs fois, de la ligne 15 Sud.

La loi relative aux services express régionaux métropolitains (Serm) du 27 décembre 2023 a transformé la nature et les missions de la SGP, devenue Société des Grands Projets. Les compétences de la SGP ont été élargies afin de lui permettre de participer à la réalisation des Serm. Nous vous avons entendu à l'occasion de l'examen de ce texte le 11 octobre 2023.

Depuis l'adoption du texte, 26 projets ont reçu une labellisation Serm, mais le choc d'offre tant attendu se fait encore attendre. Les collectivités territoriales butent en effet sur la question du financement des infrastructures.

Mes chers collègues, cette audition diffère de celles auxquelles vous êtes habitués en ce qu'elle n'est pas régie par le cadre de l'article 13 de la Constitution.

En effet, l'article 8 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que le directoire de l'établissement public Société des Grands Projets, qui comprend trois membres nommés par décret, après avis du conseil de surveillance, confère à l'un d'eux la qualité de président du directoire. La nomination de ce dernier ne peut intervenir qu'après son audition par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans notre assemblée, il s'agit de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Dans ce cas de figure, aucun vote n'est requis à l'issue de l'audition. Daniel Gueret, désigné rapporteur la semaine dernière, ayant eu un empêchement de dernière minute, je remercie notre collègue Franck Dhersin de l'avoir remplacé au pied levé et lui cède sans plus tarder la parole.

M. Franck Dhersin, rapporteur, en remplacement de M. Daniel Gueret. – Monsieur Monteils, lors de votre audition devant la commission le

11 octobre 2023, vous annoncez que « la ligne 15 Sud reliera en 2025 Noisy à Pont-de-Sèvres ». Vous imaginez que nous puissions être un peu déçus, puisque vous voici de nouveau devant nous et qu'aucune ligne du Grand Paris Express (GPE) n'est encore ouverte. Le GPE a en effet connu de nombreuses dérives de calendrier, avant et pendant votre présidence de la SGP. Le chantier est certes très complexe, si complexe qu'on vient du monde entier pour savoir comment vous faites. Comme souvent, nous sommes perçus de façon plus positive de l'extérieur que de l'intérieur.

Un audit commandé à Yves Ramette et Didier Bense pour étudier les causes de cette situation a souligné que la gouvernance du projet « n'a pas connu d'évolution significative pour s'adapter aux enjeux de la phase des tests et essais du métro ». Il a pointé plusieurs défaillances : des retards de commande des logiciels pour la mise en service des automatismes, une programmation et une planification des essais insuffisamment documentées, des défauts de transmission d'informations entre le maître d'œuvre et les titulaires de marchés... En clair, les nombreux retards du Grand Paris Express ne sont pas seulement imputables à des aléas extérieurs ; ils sont en partie de la responsabilité de la SGP.

Ma première question est donc assez simple : quels changements avez-vous et comptez-vous mettre en œuvre pour éviter que le projet ne s'enlise encore ?

Je m'interroge également sur les capacités de la SGP à mener conjointement le GPE et les projets de Serm. Les livraisons de lignes devraient s'enchaîner à un rythme élevé dans les prochaines années et jusqu'en 2031, sous réserve que la SGP tienne ses délais. Les derniers jalons avant la mise en service sont cruciaux et complexes et devraient mobiliser pleinement les équipes de la SGP : pouvez-vous réellement courir plusieurs lièvres à la fois ? Cette dispersion des efforts pourrait-elle engendrer de nouveaux retards pour le GPE ?

J'en viens à un enjeu indispensable pour mener à bien les grands travaux, la transparence envers les collectivités territoriales porteuses des projets et les usagers. Lors de votre audition du 9 mars 2021, vous déclariez que « l'un des aspects particulièrement délicats du pilotage de la société du Grand Paris et du projet est que la transparence est strictement indispensable ». Pourtant, les élus locaux partenaires du projet ont dénoncé à plusieurs reprises un manque de transparence de la SGP. Valérie Pécresse, présidente d'Île-de-France Mobilités (IDFM), a ainsi déclaré, en février 2025, à l'annonce de nouveaux retards sur l'ouverture de la ligne 15 Sud, que l'ampleur des retards avait été « dissimulée ». Le président de la Fédération des associations d'usagers des transports d'Île-de-France déclarait, en mars 2025 : « On ne fait plus trop confiance à ce qui est indiqué par la SGP. »

Quelles mesures avez-vous prises pour répondre au besoin de transparence exprimé par les élus et les usagers ?

Concernant les services express régionaux métropolitains, vous n'ignorez pas que l'enjeu de leur financement n'est pas encore réglé. La loi relative aux Serm du 27 décembre 2023 a laissé cette question en suspens, et c'est pour cela que la commission avait souhaité que soit organisée une conférence de financement. Le projet de loi-cadre sur le développement des transports qui sera examiné par la commission en avril prochain consacre, de façon bienvenue, le principe selon lequel les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières sont affectées en totalité au financement des infrastructures de transport. C'est indispensable ; toutefois, ce n'est pas encore de la monnaie sonnante et trébuchante pour les Serm.

Les seuls crédits disponibles dans les contrats de plan État-région (CPER) ont pour objet les études préalables aux Serm. Néanmoins, faute de financement de la phase travaux, il ne me paraît pas opportun de dépenser des centaines de millions d'euros dans des études qu'il faudrait refaire dans cinq ou dix ans. Les premières phases des Serm, moins ambitieuses et plus frugales que prévues, pourraient surtout avoir pour objet d'améliorer la performance du réseau ferroviaire existant – SNCF Réseau en sera inévitablement le maître d'ouvrage.

Dans ce contexte – ma question va vous paraître quelque peu provocante –, à quoi peut donc servir la SGP dans les prochaines années pour les régions ?

Vous avez vanté le modèle financier de la SGP lors de votre précédente audition. Pouvez-vous indiquer en quoi celui-ci peut être une solution pour lancer les investissements nécessaires aux Serm ?

La question du financement des projets conduit à s'interroger sur les enjeux d'aménagement autour des gares et de densification des quartiers contigus. Vous avez en effet indiqué à la commission que l'une des forces de la SGP était de mener des projets dans toutes leurs dimensions, notamment urbaines. Pouvez-vous exposer les actions qui ont été menées en la matière par la SGP ? Quel bilan peut-il en être tiré ?

Enfin, l'article 11 du projet de loi-cadre sur le développement des transports renforce le rôle de la SGP dans les projets de Serm. Il prévoit notamment que la SGP a pour mission de contribuer au développement des Serm en participant à leur financement ou à leur coordination. Quelles évolutions de votre action pourraient-elles avoir lieu dans cette perspective ?

M. Jean-François Monteils, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de l'établissement public Société des Grands Projets. – Il y a cinq ans, je me présentais à votre commission comme candidat à la présidence du directoire de la SGP. J'aurais pu commencer cette audition en rappelant mes propos de l'époque – vous en avez rappelé certains, monsieur le rapporteur – et les résultats obtenus ou les promesses tenues.

En effet, la SGP a été au rendez-vous, certes réajusté, des jeux Olympiques et Paralympiques sur la ligne 14. Nous allons, en octobre de cette

année, mettre en service pour la première fois depuis trente ans le tronçon central d'une ligne entièrement nouvelle, la ligne 18, qui n'a pas connu depuis cinq ans de recalage de calendrier. Les coûts à terminaison sont inchangés par rapport au montant de 36,1 milliards d'euros que j'ai rendu public en octobre 2021. La reconnaissance internationale est attestée, par exemple, par le grand prix de l'urbanisme durable que l'université Harvard nous a décerné il y a un peu plus de trois ans. Près de 300 collectivités nous demandent de continuer à les accompagner pour la préfiguration de leurs projets de Serm, et sans doute au-delà. Enfin, la reconnaissance la plus évidente de la performance de la maîtrise d'ouvrage de la SGP, c'est vous qui nous l'avez accordée en votant la loi du 27 décembre 2023 sur les Serm, qui a élargi notre principe de spécialité en nous transformant en Société des Grands Projets.

Vous avez toutefois souligné un certain nombre de difficultés. Je souhaite vous présenter trois convictions forgées au cours de ces cinq années, avec lesquelles nous abordons la perspective de ce nouveau mandat, s'il est confirmé.

D'abord l'idée que, dans des projets d'aussi longue haleine, aussi complexes, avec des enjeux si forts, rien n'est jamais acquis ; pour la SGP, il sera donc vital de rester éternellement modeste et humble. Ensuite que la notion centrale pour la conduite de projets complexes est le risque, notion qui doit être abordée de deux manières complémentaires : comment maîtriser les risques – un travail toujours recommencé – ; comment continuer à prendre des risques ?

Enfin que, depuis sa naissance il y a maintenant presque seize ans, la SGP n'a pas cessé d'évoluer à mesure que progressaient le ou les projets dont elle était chargée. Un tournant majeur a été pris avec la loi de 2023 et l'extension de son principe de spécialité. L'ensemble de ces évolutions, et celles qui seront probablement nécessaires dans les prochaines années, tracent progressivement les contours d'un nouveau modèle de maîtrise d'ouvrage qui correspond à un mode d'action publique efficace et agile. C'est l'objectif que nous poursuivons, afin de servir des enjeux qui sont d'ailleurs eux-mêmes nouveaux, en tout cas dans leur formulation.

Rien n'est jamais acquis. Dans moins d'un semestre, la SGP doit transférer à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) – IDFM – le tronçon central de la ligne 18 entre Massy et Saclay, en vue de son ouverture aux voyageurs en octobre prochain. Nous allons donc entrer cette année dans une nouvelle phase de notre projet historique. Les jalons franchis en 2025 illustrent cette dynamique : premier essai le 18 décembre 2025 d'un train sur le viaduc de la ligne 18 ; essai à 100 kilomètres-heure effectué fin janvier 2026, qui confirme la maturité technique du tronçon ; essai automatique qui commence cette semaine, pour l'instant au sol, bientôt sur le viaduc.

Dans quelques mois, les millions d'heures de travail et d'efforts des équipes de la SGP, des compagnons qui travaillent sur nos chantiers, des

ingénieurs qui nous accompagnent sur la maîtrise d'œuvre ou qui conçoivent les systèmes d'information chargés de piloter le futur réseau se verront récompensés par une première mise en service. Ce n'est pas une raison pour s'endormir ni pour justifier le moindre relâchement. Un exemple illustre mieux que tous les autres la fragilité des résultats obtenus et le fait qu'il faille à chaque fois les questionner : la sécurité des chantiers.

Le Grand Paris Express n'a pas été épargné par les drames, avec des résultats qui ont longtemps été, comme dans l'ensemble du secteur français des travaux publics, insuffisants. Après les deux derniers drames connus au début de 2023, nous avons toutefois mis en œuvre un plan ambitieux de renforcement de la sécurité dans tous les domaines, en lien avec l'ensemble de nos partenaires. Ce plan, dont les mesures sont élaborées en permanence de manière partenariale, innove sur de nombreux sujets : journée d'arrêt des chantiers, sensibilisation thématique de 5 000 compagnons, mise en place d'un conseil partenarial de la sécurité des chantiers... Depuis la mise en œuvre de ce plan renforcé, nous n'avons plus connu de décès et, depuis le début de 2025, plus d'accidents graves. Pour autant, au-delà de ces deux succès essentiels, les résultats globaux ne s'améliorent que lentement, même si les derniers chiffres de taux de fréquence sont encourageants.

Surtout, je le répète, nous sommes collectivement conscients de la fragilité de ces résultats. De fait, au moment même où je commençais à préparer cette audition, la semaine dernière, une trémie en béton s'est écroulée au niveau de l'ouvrage annexe 8 sur le tronçon 1B de la ligne 18, dont la mise en service est prévue fin 2027. Fort heureusement sans conséquences humaines, cet événement nous rappelle la fragilité des résultats en la matière. Dans ce domaine plus que dans tout autre, les progrès ne sont jamais acquis.

Vous m'interrogez sur la manière dont j'envisage le prochain mandat : la poursuite d'un effort obstiné et d'un engagement total restera l'objectif prioritaire. J'ai parlé de modestie : rien ne serait plus dangereux pour la SGP et la conduite de projets complexes que la certitude d'avoir raison. J'ai évidemment présent à l'esprit le conseil de surveillance du 28 novembre, au cours duquel j'ai expliqué à notre gouvernance les raisons qui nous conduisaient à décaler de plusieurs mois le planning de la ligne 15 Sud. J'ai en mémoire les appels passés, en toute transparence, à chacun des élus des territoires concernés pour leur annoncer cette mauvaise nouvelle. Sur un projet d'une telle ampleur, ce qui domine d'abord, c'est la multitude des aléas et des imprévus.

Il y a un autre antidote : les projets de cette nature ne peuvent être que le résultat d'une action collective. Cela vaut évidemment d'abord pour le fonctionnement interne de la SGP : fonctionnement collégial de son directoire, du comité exécutif, et action collective de l'ensemble de ses collaborateurs. Tel jour, c'est le renforcement de l'efficacité de la chaîne financière et comptable pour accélérer le paiement d'entreprises critiques qui sera déterminant. Tel autre, c'est l'implication hors norme des équipes de la direction des marchés

pour conduire le dialogue compétitif permettant de tenir notre objectif sur un contrat à 2 milliards d'euros. C'est l'imagination des équipes en charge des questions environnementales ou des juristes qui trouvent des solutions de compensation écologique innovantes. C'est l'engagement obstiné des quatre directions de projet actuelles pour résoudre jour après jour les milliers de difficultés que suscite le pilotage simultané, par exemple, de 835 entreprises en même temps sur la ligne 15 Sud.

Le collectif, pour piloter un tel projet, est évidemment aussi celui que nous formons avec l'ensemble de nos partenaires, à commencer par l'État, car la SGP est un établissement public national, et son administration déconcentrée, avec l'implication remarquable des sous-préfets pour les quartiers de gare du Grand Paris Express. Rien n'est possible non plus sans un contact étroit et confiant avec notre autorité organisatrice, IDFM. Cette relation est même quadripartite dans le contexte institutionnel singulier créé par la loi de 2010, avec l'opérateur de transport et le gestionnaire d'infrastructures.

Bien sûr, les élus des territoires desservis ou traversés sont des partenaires absolument essentiels à la conduite opérationnelle du projet. Les équipes chargées des relations extérieures à la SGP ne sont pas là, si vous me pardonnez l'expression, pour amuser la galerie. Il s'agit, dans un dialogue aussi confiant et permanent que possible, d'organiser l'acceptabilité des nuisances de chantier, d'informer sur les aléas, mais aussi de travailler avec le plus d'anticipation possible sur les pôles-gares, les parvis, les accès, l'intermodalité et le développement des quartiers.

Le gigantisme et la complexité du Grand Paris Express ont en réalité impliqué un changement qui n'est pas seulement quantitatif, mais aussi qualitatif : un grand projet n'est pas un petit projet en plus grand. La SGP a développé une capacité de production méthodologique, technique et administrative qui contribue désormais à structurer la doctrine publique en matière de maîtrise d'ouvrage de grands projets. Cela vaut par exemple pour les méthodes d'intégration générale, les méthodes de gouvernance technique qui reposent sur la coordination multisystème ou la consolidation des méthodes d'ingénierie contractuelle en conception-réalisation définie par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Cela vaut évidemment aussi pour les méthodes de dialogue territorial : comité de pilotage réunissant la SGP, les élus, l'autorité organisatrice et les représentants de l'État ; comité de quartier de gare ; dialogue territorial à la coordination renforcée pour les Serms - car cette culture du dialogue constructif forgé sur le Grand Paris Express n'a pas tardé à être utile dans la préfiguration de ces derniers.

Deuxième conviction : la notion centrale de risque, qui doit être abordée sous les deux angles que j'ai évoqués. Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir rappelé la complexité d'un projet tel que le Grand Paris Express, qui implique une attention particulière et différente à la maîtrise des risques. Un exemple : je me suis récemment fait présenter un des outils d'aide à la décision

permettant d'organiser la planification fine de l'enchaînement des tâches pour aboutir *in fine* à un métro automatique sans conducteur, susceptible de rouler en vitesse de pointe à 110 kilomètres par heure. Pour le planning actualisé de la ligne 15 Sud, l'outil en question articule 22 000 actions distinctes qui font intervenir les 835 entreprises que j'évoquais. Cela se traduit pour la SGP par une culture propre : nous avons une matrice globale des principaux risques qui compte 2 000 items ; à chacun de ces items est associé un gestionnaire responsable du risque ; nous avons trente macro-risques qui font l'objet d'un suivi régulier au niveau central avec évaluation de leur criticité.

Enfin, comme vous l'évoquiez, il n'y a pas de maîtrise sérieuse des risques sans une culture profondément développée de la transparence – j'y tiens absolument. J'écoute évidemment attentivement toutes les critiques et nous continuerons d'améliorer notre performance en la matière. Aujourd'hui, cette transparence s'appuie sur la publication périodique de rapports d'activité très détaillés que nous avons décidé de rendre accessibles au public – ce qui n'est pas courant. Il est possible de consulter le rapport d'avancement périodique du Grand Paris Express sur le site internet.

J'évoquais une deuxième approche complémentaire : un grand projet ne peut être conduit sans prise de risque. Un rapport du Conseil d'État de 2018 sur la prise en compte du risque dans la décision publique indique à juste titre que les décideurs publics peuvent être conduits à privilégier le moindre risque au détriment de l'intérêt général, en particulier dans les opérations de grande ampleur comme les infrastructures de transport. C'est un enjeu essentiel. Deux exemples l'illustrent.

Le modèle de financement de la SGP, d'abord. Vous connaissez l'intérêt de ce modèle, qui repose sur un préfinancement par emprunt obligataire financé par des taxes affectées. Nous avons procédé à vingt-quatre émissions obligataires depuis 2018 : 30,5 milliards d'euros de dette a été levée à un taux moyen de 1,3 % pour une maturité moyenne d'environ vingt ans. Vous en connaissez parfaitement l'intérêt majeur pour la conduite opérationnelle du projet et la maîtrise de son coût : nous pouvons documenter une économie globale supérieure à 7,7 milliards d'euros grâce à la stratégie de financement initiée par mes prédécesseurs, je le souligne. Un autre intérêt majeur de ce modèle financier est qu'il permet de développer une culture positive de la prise de risque : il élimine l'excuse de l'annualité budgétaire ou de l'insuffisance des crédits, qui sert parfois simplement à justifier l'inertie ou les retards. En bref, la préservation du modèle financier de la SGP, qui passe notamment par la préservation de ses ressources, est absolument essentielle.

Deuxième exemple : le plafond d'emplois. Du fait d'une classification budgétaire qui relève plus du hasard que de la nécessité, la SGP se trouve soumise à cette règle, en dépit du fait qu'elle recrute sous contrat privé et a conclu des accords de gestion prévisionnelle des emplois qui permettent de gérer les évolutions d'effectifs sans abîmer la capacité opérationnelle de l'établissement. La soumission au plafond d'emplois n'a, de mon point de vue,

aucun sens et nuit potentiellement à notre capacité à prendre les risques utiles à l'action publique moderne. Elle risque même, au final, d'entamer la capacité de la SGP à adapter ses moyens à la réalité de ses besoins.

J'en viens à ma troisième conviction. En pérennisant la SGP, transformée en Société des Grands Projets par la loi de 2023, la représentation nationale a aussi validé un modèle. La SGP, avec d'autres, est en train de tracer les contours d'une approche nouvelle de la maîtrise d'ouvrage publique, s'inscrivant dans une action publique elle-même modernisée, au service d'enjeux majeurs nouveaux. Le transport long du quotidien est une nouvelle manière d'aborder la question des transports publics. La SGP est explicitement citée par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2025 consacrée à l'inscription de l'action publique dans le temps long.

La reconstruction de Notre-Dame de Paris ou la Solideo (Société de livraison des ouvrages olympiques), qui a achevé la livraison des soixante-quatre ouvrages olympiques dans les temps, sont des exemples d'opérateurs publics capables de porter avec succès une action publique dans la durée. Le Grand Paris Express et bientôt les Serm s'inscrivent dans le prolongement de cette tradition d'efficacité publique française, à une nouvelle échelle.

Je veux souligner en particulier l'importance de la notion de coordination. Les phases de préfiguration des Serm ont confirmé l'expérience accumulée sur le Grand Paris Express. Ces missions pour partie nouvelles expliquent la nécessité de poursuivre le travail législatif avec le projet de loi-cadre que vient de vous présenter le ministre des transports. Ces nécessaires évolutions du cadre normatif me rappellent parfois, *mutatis mutandis*, la création jurisprudentielle des établissements publics industriels et commerciaux (Epic) par le Tribunal des conflits en 1921. À cette époque, les coutures de l'action publique commençaient à craquer, à mesure que se diversifiait l'intervention de la puissance publique. La jurisprudence y a répondu en redéfinissant le cadre. Sans aller jusque-là, il faut aujourd'hui répondre à des enjeux nouveaux. Nous avons la conviction que la SGP peut y être utile.

Faut-il rappeler les enjeux des Serm : désenclavement social, transition écologique, aménagement du territoire, logement, valorisation de l'excellence française ?

Le modèle de maîtrise d'ouvrage de la SGP doit, je crois, être envisagé comme un bien commun, à mettre au service des territoires sur leur demande pour développer les transports longs du quotidien. Il suscite beaucoup d'intérêt, au-delà de nos frontières. En 2025, nous avons reçu quarante-deux délégations étrangères. Nous sommes sollicités par de nombreuses métropoles étrangères pour participer à des missions d'expertise, à des groupes de travail internationaux ou à des opérations de conseil.

La réussite du Grand Paris Express et des Serm repose avant tout sur l'engagement des hommes et des femmes qui composent la SGP, avec un dialogue social interne constructif et exigeant, qui permet d'accompagner l'adaptation régulière de l'établissement à ces missions.

Avant la fin de cette année, un nouveau métro conduira chaque matin 30 000 étudiants vers la première université du monde en mathématiques. À peu près au même moment la SGP se verra confier par l'État à la demande des collectivités territoriales concernées la maîtrise d'ouvrage de nouvelles infrastructures complexes et les missions permettant la coordination d'ensemble de ces projets. Le tronçon suivant de cette même ligne 18, la ligne 15 Sud, les premières unités des lignes 16 et 17, les tunneliers des lignes 15 Est et 15 Ouest et les premiers dossiers de statut de Serm validés nous mobiliseront très vite.

C'est porté par ce collectif que je me présente devant vous aujourd'hui, dans la perspective d'un nouveau mandat à la tête de la SGP.

M. Franck Dhersin, rapporteur. – Vous avez indiqué que la ligne 15 pourrait atteindre 110 kilomètres-heure sur 36 kilomètres de ligne totalement automatisée traversant 16 gares. Pour les métros, la vitesse moyenne est plutôt comprise, me semble-t-il, entre 30 kilomètres-heure à 40 kilomètres-heure. Ce qui me paraît extrêmement positif, c'est que cette ligne fera le tour de Paris et sera entièrement accessible aux personnes à mobilité réduite et plus largement aux personnes en situation de handicap, quel que soit ce dernier. D'ailleurs, j'aimerais bien que nous puissions organiser une visite de membres de notre commission, monsieur le président.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est une très bonne idée. Une telle initiative s'inscrirait dans le prolongement de notre table ronde du 22 janvier 2025 sur l'accessibilité des transports publics à l'occasion du 20^e anniversaire de l'adoption de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Il serait très intéressant de découvrir quels dispositifs ont été mis en œuvre pour assurer l'accessibilité des lignes du GPE pour l'ensemble des personnes en situation de handicap. Seriez-vous d'accord pour nous accueillir, monsieur le président du directoire ?

M. Jean-François Monteils. – Avec grand plaisir, monsieur le président. Je précise que 110 kilomètres-heure, c'est la vitesse maximale possible ; la vitesse moyenne se situera plutôt entre 60 kilomètres-heure et 65 kilomètres-heure, ce qui est déjà beaucoup.

M. Damien Michallet. – Les Serm constituent un atout majeur pour nos territoires et traduisent un engagement fort en faveur des mobilités du quotidien, du report modal et d'un aménagement du territoire plus équilibré. Ils apportent une réponse structurante aux enjeux de transition écologique, de désengorgement des métropoles et de cohésion entre centres urbains et territoires périurbains. Pour que cette ambition nationale se concrétise

pleinement, il est essentiel que les différents projets s'inscrivent dans une logique de complémentarité et d'interconnexion. S'agissant plus précisément du Serm de Chambéry, un prolongement jusqu'à Saint-André-le-Gaz, identifié comme un nœud stratégique à l'échelle régionale et comme plusieurs acteurs locaux en ont exprimé le souhait, permettrait de renforcer la continuité avec le Nord-Isère et d'ouvrir des perspectives d'interconnexion à plus long terme avec les Serm de Lyon et de Grenoble. Cette réflexion a d'autant plus de sens que les territoires concernés portent des projets ambitieux autour de leurs gares : développement d'un pôle d'échange multimodal et d'un quartier-gare à Saint-André-le-gaz, de projets de centralité engagés à Pont-de-Beauvoisin dans le cadre du programme petites villes de demain. La décision actuelle de ne pas prolonger semble principalement fondée sur un écart de chiffrage significatif : le coût de la création d'un terminus au Pont-de-Beauvoisin est estimé entre 110 millions d'euros et 160 millions d'euros, tandis que celui du prolongement jusqu'à Saint-André-le-Gaz se situerait entre 460 millions d'euros et 480 millions d'euros, pour quatorze kilomètres supplémentaires. Une analyse coût-bénéfice a-t-elle été réalisée à l'échelle des trois Serm interconnectés pour évaluer l'intérêt stratégique d'un tel prolongement, au-delà de la seule logique budgétaire immédiate ? Les Serm pourraient d'ailleurs contribuer à être une source d'apaisement pour ces territoires parfois malmenés par des projets d'intérêt nationaux.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le rapporteur, je suggère de visiter le chantier de la ligne 15 sud, comme vous nous y invitez, après l'examen du projet de loi-cadre sur le développement des transports.

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

M. Olivier Jacquin. – Au regard de l'importance que la SGP a acquise avec la loi du 27 décembre 2023, serait-il pertinent que la nomination à la présidence du directoire de la SGP soit soumise à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution ?

Dans le cadre de la conférence Ambition France Transport, le rôle de la SGP a été assez peu examiné. Une journée d'étude a été consacrée aux partenariats publics-privés sans que ne soit même évoqué le modèle de la SGP. Grâce au projet de loi-cadre, la situation semble rétablie. Pouvez-vous nous préciser quelles sont vos relations avec Bercy, sachant que les coupes budgétaires ne vous concernent pas, compte tenu de votre modèle de financement ? De même, quelles sont vos relations avec SNCF Réseau, que vous n'avez pas mentionné, alors que les Serm vont mener de nombreuses coopérations avec cet acteur ?

Les Serm sont un investissement considérable, permis en Île-de-France par la taxe sur les bureaux. En province, nous n'avons pas vraiment d'équivalent de cette taxe. Il faudrait imaginer de nouveaux dispositifs pour financer les investissements nécessaires. Pour ma part, je défends

régulièrement un amendement tendant à récupérer une partie des plus-values lors de la vente de biens immobiliers. On pourrait imaginer de nouveaux dispositifs de ce type. Cette proposition s'inscrit dans la logique de l'évolution des fonctions d'aménageurs autour de ces gares.

M. Jacques Fernique. – L'article 11 du projet de loi-cadre confortera la SGP dans son modèle de bien commun et sa mission d'intérêt général de contribuer au développement des Serm, par sa capacité d'expertise et de maîtrise d'ouvrage quand elle sera potentiellement amenée à l'assurer. Pour autant, nous sommes encore dans le flou sur la question des nouvelles ressources en faveur des Serm. Celles-ci doivent être fondées sur l'attractivité des territoires concernés, en faisant jouer la solidarité nationale au profit des territoires moins riches. Même si le modèle de financement du Grand Paris Express n'est pas mécaniquement transférable, ne faudrait-il pas envisager des adaptations dans le même esprit, en particulier pour les grands Serm ?

M. Simon Uzenat. – La SGP réalise 4 milliards d'achats par an en moyenne. Vous avez adopté un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser) pour la période 2024-2027. Où en êtes-vous par rapport aux objectifs qui ont été fixés dans le cadre du plan national pour des achats durables (Pnad) et à l'introduction de critères de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) sur les prestations intellectuelles ? Vous annoncez dans votre Spaser 100 % de marchés notifiés avec des considérations environnementale et sociale. Qu'en est-il précisément ?

Votre Spaser affiche également des ambitions en termes d'allotissement, mais il semblerait qu'en 2023, moins de 20 % du montant global notifié ait été attribué aux très petites entreprises et aux petites et moyennes entreprises (TPE-PME). Qu'en est-il aujourd'hui ?

Enfin, *quid* de la mise en œuvre de la généralisation du bilan carbone, objectif qui, s'il peut sembler vertueux sur le fond, risque d'être problématique pour certaines TPE-PME ?

M. Alexandre Basquin. – Comment comptez-vous vous prémunir d'une éventuelle concurrence opérationnelle entre les projets en cours et à venir, notamment entre les projets parisiens et les projets régionaux, face au risque bien présent d'abandon de certains ?

M. Jean-François Monteils. – Monsieur le sénateur Michallet, je profite de votre question pour insister sur l'importance de la phase de préfiguration sur les Serm, qui nous permet de constituer un socle très intéressant pour les travaux futurs.

Le Serm de Chambéry a fait l'objet d'une validation par l'ensemble des acteurs locaux avec une mobilisation collective transpartisane sur les enjeux de mobilité du quotidien et d'aménagement du territoire, en prenant en compte la question des interconnexions avec les Serm de Grenoble et de Lyon, comme le souhaitait la région et comme le prévoit la loi du 27 décembre

2023. Il va de soi qu'à Chambéry, Grenoble ou Annecy, la question de la correspondance avec Lyon et de la coexistence avec de grands projets d'infrastructures nationales, voire internationales, est absolument centrale.

En plus de prévoir les dossiers administratifs, la phase de préfiguration permet de construire le socle de compréhension à partir duquel nous continuerons de travailler pour faire vivre le projet sur dix ans, quinze ans ou vingt ans. Je m'engage évidemment à vous apporter les éléments de réponse, en particulier sur Saint-André-le-Gaz, monsieur le sénateur.

Monsieur le sénateur Jacquin, dans la mesure où je n'appartiens pas au pouvoir constituant, ce n'est pas à moi de me prononcer sur le recours à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution. Mais, comme je n'ai pas prévu à ce stade de me présenter dans cinq ans pour un nouveau mandat, je peux vous indiquer qu'une telle évolution me paraîtrait plutôt opportune.

Vous m'interrogez sur mes relations avec Bercy. Il est indispensable qu'un établissement public comme la SGP soit en permanence sous les yeux des contrôleurs ; Bercy en est un. Depuis cinq ans, j'ai dépensé 20,5 milliards d'euros. Heureusement qu'il y a un contrôle de la part du ministère chargé des comptes publics. C'est une administration que je connais de longue date. Je recherche en permanence le bon équilibre entre la confiance, qui nous permet d'agir, et le contrôle, qui, encore une fois, me paraît précieux.

La SGP est chargée d'un projet extrêmement lourd financièrement ; un dérapage du Grand Paris Express, par exemple de 5 %, représente une perte de 1,6 milliard d'euros, ce qui se voit dans les équilibres financiers de l'État. Il est donc normal que nous soyons contrôlés.

La relation avec SNCF Réseau et le groupe SNCF en général est une question majeure. Dans bien des dossiers, comme c'était déjà le cas pour le GPE, le sujet de la maîtrise d'ouvrage de la SNCF est central, de même que celui des interconnexions, point sur lequel l'interface est régulière entre le GPE et le groupe SNCF, qu'il s'agisse de SNCF Réseau, SNCF Voyageurs ou SNCF Gares & Connexions.

J'ai aujourd'hui la chance d'entretenir, avec ce que j'appelle la triade capitoline de la SNCF – les présidents du groupe, de SNCF Réseau et de Gares & Connexions –, des relations qui, sans être faciles, sont extraordinairement constructives. En effet, une partie de l'action de la SGP consiste à débrouiller des écheveaux d'injonctions contradictoires sur le fret, le transport long, la gestion des sillons, *etc.* J'ai un immense respect pour le travail de toutes les équipes de la SNCF sur les sujets gigantesques qu'elles ont à traiter.

Sur le financement, autre sujet majeur, je voudrais vous livrer les enseignements que nous tirons des travaux déjà effectués pour les Serm et de l'expérience accumulée sur le GPE. Deux grands axes de réflexion se dessinent.

Le premier, évoqué ce matin même, devant vous, par M. le ministre, est que l'argent des transports doit aller aux transports. Alors que vous allez examiner le projet de loi-cadre, je tiens à prendre cette idée pour ce qu'elle est : un progrès que les spécialistes attendaient depuis longtemps. Engrangeons-le, parce que, travaillant depuis cinq ans sur la question du transport public francilien, et après avoir œuvré sur ces dossiers au ministère, je sais combien de telles conquêtes sont difficiles. Aujourd'hui, nous avons la possibilité d'avancer sur cette piste majeure, qui bénéficie de la force de sa logique.

Le second axe est crucial. Bâtir des services ou des infrastructures de transport lourd est cher et long. La première question à se poser est donc celle de leur valeur socioéconomique, c'est-à-dire la rentabilité à long terme. Comment, monsieur le sénateur Jacquin, capter par anticipation la valeur ajoutée, foncière en particulier, créée par un service de transport efficace qui améliore la vie des gens et développe l'économie de la région ? Telle est la philosophie générale du financement du Grand Paris Express.

Je ne peux pas dire que cela ait été parfaitement réussi, mais c'est dans ce cadre que nous devons réfléchir à ce qui a bien ou moins bien marché. Nous aurions pu être encore plus performants s'agissant de cette captation pour le GPE. Nous menons beaucoup de réflexions sur ce sujet et commençons à disposer, à la SGP, d'une documentation intéressante sur le coût global national du projet d'équipement des grandes métropoles, mais aussi, s'agissant des transports longs du quotidien, sur la chronique de décaissement. L'expertise des ingénieurs de la SGP nous permet donc de nous prononcer sur les Serm. Pour des projets de cette ampleur, il est très important de savoir ce que l'on va devoir dépenser chaque année, jusqu'en 2045 pour les plus lourds d'entre eux.

Je reviens sur le modèle financier de la SGP, dont j'ai mentionné la solidité et l'utilité, éprouvées sur le GPE. Sur les projets les plus importants, l'affectation des ressources nécessaires pour emprunter, dépasser l'annualité budgétaire et franchir les bosses de financement est cruciale pour la réussite du projet dans les délais et, par conséquent, la maîtrise des coûts.

Le GPE, comme le seront les Serm demain, est également un projet très important en matière de transition écologique. Ainsi, il doit permettre d'éviter l'émission de 750 000 tonnes de CO₂ après 2030, ce qui est considérable.

Sur la phase de construction, au sujet de laquelle vous m'avez interrogée, monsieur le sénateur Uzenat, nos objectifs, initialement très ambitieux, le sont encore plus aujourd'hui : nous entendons réduire de 30 % notre empreinte carbone pendant la phase de chantier. Cela passe par de nombreuses mesures, notamment contractuelles, qui ne sont pas toujours faciles à construire juridiquement, notamment au regard du code de la commande publique. Ainsi, nous incitons les entreprises titulaires à utiliser le béton bas carbone ou le béton fibré. Non seulement cela permet un gain

écologique majeur, mais, vu le gigantisme du projet, cela permet de démontrer, entre autres, la viabilité de la fabrication de voussoirs en béton bas carbone. Par conséquent, ce que fait la SGP aujourd'hui sera repris demain sur l'ensemble des ouvrages comparables.

Vous évoquez aussi le sujet délicat, mais sensible, de l'utilisation de critères de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans nos marchés de prestations intellectuelles. Nous parlons d'un volume considérable de commandes pour le GPE, du fait de l'organisation de la commande publique. Ce sont nos maîtres d'œuvre qui sont chargés de suivre les critères RSE que nous fixons aux titulaires de nos contrats. Il faut donc qu'eux-mêmes les appliquent, mais aussi qu'ils nous apportent des éléments permettant de nous améliorer, que ces critères soient sociaux ou environnementaux.

Concernant les TPE-PME, nos ambitions sont extrêmement importantes et, actuellement, atteintes. Sur l'ensemble du GPE, entre 12 % et 15 % de la commande va vers des TPE-PME, soit environ 4,7 milliards d'euros. Nous faisons notamment appel à des PME ou à des ETI situées hors d'Île-de-France.

Ensuite, monsieur le sénateur Fernique, je suis extrêmement attentif à la question de la constitution d'un bien commun au service de la collectivité. Comment la SGP confortée s'adaptera-t-elle au fonctionnement des Serm ? Vous devrez en débattre lors de l'examen du projet de loi-cadre. Puisqu'aucun Serm n'est comparable au GPE, je suis sensible à votre remarque sur le fait qu'il faudra adapter notre expérience.

Sur ce sujet, en lien avec la question de M. le sénateur Basquin sur la concurrence institutionnelle et le risque de dispersion, j'ai parlé de prise de risque. En effet, il n'était pas évident de lancer la SGP dans l'aventure des Serm, alors même que nous sommes encore dans le feu de l'action sur le GPE. Aurions-nous dû attendre l'achèvement de ce dernier ? Nous avons plutôt considéré que, en cas de bon déroulement du projet, la réduction des besoins sur le GPE s'accorderait avec la montée en puissance des travaux sur les Serm, ce qui était facile à dire, mais compliqué à réaliser.

Ainsi, comme vous l'avez voté dans le cadre de la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux, il fallait tout faire pour ne pas perdre et disperser l'expertise et l'expérience exceptionnelles acquises sur le GPE, alors que la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoyait la disparition à terme de cette maîtrise d'ouvrage. Tous mes prédécesseurs ont constaté, en arrivant à la SGP, qu'il serait dommage de perdre l'*affectio societatis* qui permet de regrouper des ingénieurs, des juristes, des écologues, des urbanistes, en bref : cette machine à faire de la maîtrise d'ouvrages moderne. Tel est le pari qui a été fait, dont je suis convaincu qu'il sera réussi.

M. Ronan Dantec. – Si la SGP s'intéresse aux Serm, vous examinez forcément le potentiel économique pour leur financement. Or le modèle du

GPE est particulier, car il est lié à la puissance économique et immobilière parisienne. Vous semble-t-il transposable sur le territoire de certains Serm ?

Mme Marta de Cidrac. - Vous affichez un objectif de 70 % de valorisation des 45 millions de tonnes de déblais issus des chantiers menés par la SGP. En tant que sénatrice des Yvelines, vous comprendrez bien que je vous interroge sur la traçabilité des terres polluées, sujet d'inquiétude pour les élus, les habitants et les associations. Comment envisagez-vous de mieux communiquer avec les territoires où le stockage a lieu ? Pouvez-vous rassurer nos élus ?

M. Jean-François Monteils. - Madame la sénatrice de Cidrac, nous dépassons l'objectif de 70 % si nous prenons en compte la valorisation paysagère ; toutefois, nous restons en deçà si nous nous en tenons à la stricte définition prévue par la loi.

La traçabilité des terres polluées est intégralement assurée sur l'ensemble des chantiers de la SGP. Certes, des confusions ont pu advenir entre les différents chantiers et maîtrises d'ouvrage. Toutefois, nous sommes en mesure d'assurer la traçabilité sur le moindre volume de terre qui sort d'un chantier du GPE. Cet élément, qui figure dans les contrats de nos titulaires, est vérifié et audité. Nous avons même fait déplacer l'analyse chimique des terres sur le chantier, avec des laboratoires déconcentrés, afin d'assurer le suivi sans empiéter sur les délais. Nous en avons constaté le fonctionnement avec le Premier ministre de l'époque, Jean Castex. Nous vous enverrons l'ensemble des éléments sur ce point, y compris sur le logiciel de suivi de la traçabilité. Je tiens donc à vous rassurer : nous savons exactement où sont toutes les terres du GPE.

J'en viens à votre question, monsieur le sénateur Dantec. La SGP intervient aujourd'hui sur 17 des 26 - bientôt 28 - Serm labellisés par le ministre.

Nous considérons que l'utilité socioéconomique doit faire l'objet d'un important travail d'analyse, comme le trafic. Or nous constatons que les outils en la matière sont pour partie obsolètes. Par exemple, les outils d'analyse du trafic ne prennent en compte ni la fiabilité, ni la desserte multimodale, ni l'automatisation. En outre, généralement, les outils actuels sous-estiment la valeur économique. Par conséquent, il s'agit, non pas de transformer le thermomètre pour notre seul bénéfice, mais bien de donner au décideur public une information fiable, vérifiée par la comparaison entre l'anticipation et les résultats. Ainsi, il n'y a pas de raison de se lancer dans une infrastructure coûteuse si l'on n'a pas validé par anticipation sa valeur socioéconomique.

Quant au modèle francilien, ma réponse est non : il n'est pas transposable en région. Ce ne sont ni les mêmes bases fiscales, ni les mêmes assiettes, ni les mêmes fonctionnements. Toutefois, je tempère ce propos en rappelant les deux grandes pistes de financement : que l'argent des transports aille vers les transports et la valorisation par anticipation du gain économique,

notamment foncier, réalisé par un nouveau service de transport efficace. Ainsi, à y regarder de plus près, y compris avec les services déconcentrés de l'État, certaines possibilités, sans être transposables, ne sont pas sans intérêt.

De manière générale, nous n'aurons jamais le même modèle de financement que pour le GPE, ni même, d'ailleurs, d'un Serp à l'autre. Chaque situation est différente. Pour vous répondre très clairement, la transposition *mutatis mutandis* n'est pas envisageable.

M. Didier Mandelli, président. - Je vous remercie de la qualité de vos réponses.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Philippe Tabarot, ministre des transports

(Mercredi 25 février 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Je suis très heureux de vous recevoir, monsieur le ministre, afin que vous nous présentiez votre projet de loi-cadre relatif au développement des transports, qui a pu être enfin inscrit à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée à partir du 14 avril prochain, de sorte que notre commission a prévu de l'examiner le 8 avril prochain.

« Enfin », disais-je ! En effet, nous attendions ce texte depuis la conclusion de la conférence sur le financement des transports dénommée « Ambition France Transports », à l'été dernier. La conférence elle-même, qui devait se tenir avant juin 2024, comme le prévoyait la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux, dite loi « Serm », s'est également fait attendre. Il a fallu que le rapporteur de notre commission sur ce texte devienne ministre pour accélérer le calendrier...

Monsieur le ministre, j'espère que nous n'aurons pas trop à attendre avant d'examiner un projet de loi de programmation des infrastructures de transport !

Avant de céder la parole à notre rapporteur, Didier Mandelli, je tiens à rappeler quelques principes pour le bon déroulé de l'audition, comme cela vous a été indiqué lors de l'envoi de la convocation.

Cette audition porte exclusivement sur le projet de loi-cadre. Les questions d'intérêt local – aussi essentielles qu'elles soient – ne seront pas abordées, compte tenu du temps contraint qui nous est laissé ; de même, aucun sujet, même périphérique, ne pourra être évoqué afin de concentrer notre débat sur le projet de loi-cadre pour mettre à profit dans les meilleures conditions le temps contraint dont nous disposons.

En outre, la période de réserve, qui s'applique du dimanche 22 février au dimanche 22 mars 2026 inclus, renforce cet impératif.

M. Philippe Tabarot, ministre des transports. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très heureux, comme chaque fois, de revenir au sein de votre commission qui m'est chère, vous le savez, et ce d'autant plus que je viens vous présenter le projet de loi-cadre relatif au développement des transports que j'ai eu l'honneur de présenter au conseil des ministres le 11 février dernier. Je me réjouis de l'inscription de ce texte très prochainement à l'ordre du jour des travaux du Sénat. Il s'agit d'une victoire collective, car ce texte est le fruit d'un travail transpartisan et d'une concertation approfondie des acteurs du secteur autour d'un constat partagé depuis longtemps. Ce texte a été confirmé par deux Premiers ministres successifs. Il a été annoncé dans le cadre de la déclaration de politique générale devant vous par le Premier ministre, Sébastien Lecornu. Nous avons donc fait du chemin, ce dont nous pouvons nous féliciter. Je compte sur les débats au Sénat pour montrer toute l'importance de ce projet de loi-cadre et démontrer

que les consensus politiques sont possibles quand il s'agit de l'avenir des mobilités dans nos territoires.

Avant de vous présenter les grandes lignes de ce texte, permettez-moi de poser le constat qui a motivé son élaboration. Veuillez m'excuser d'être redondant, car vous êtes des spécialistes de ces sujets – nous avons les uns et les autres commis différents rapports depuis un certain nombre d'années –, mais j'aimerais rappeler quelques chiffres.

Nos infrastructures de transport sont confrontées à plusieurs défis majeurs. Nous avons plus de 20 000 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes, 28 000 kilomètres de voies ferrées. Même si nous pouvons être fiers de nos infrastructures, force est de constater que ces réseaux vieillissent dangereusement. Notre réseau ferroviaire est âgé en moyenne de vingt-neuf ans, contre quinze ans en Suisse. Un réseau vieillissant induit au quotidien plus de retards pour les usagers, plus de perturbations, plus de lignes menacées de fermeture. Bref, c'est un service de moins bonne qualité – vous le savez tous.

Un réseau vieillissant, c'est aussi un réseau qui coûte plus cher à entretenir. En matière d'infrastructures, reporter une dépense n'est jamais une économie. C'est au contraire prendre le risque de payer deux fois plus cher puisque la dégradation aura continué à progresser. Chaque jour qui passe sans action, c'est notre réseau qui se dégrade un peu plus, avec des coûts de régénération qui augmentent.

Pourtant, il y a une véritable envie de transport dans notre pays ; notamment, nous pouvons nous féliciter de l'engouement pour le train. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Près de la moitié des Français urbains déclarent utiliser au quotidien les transports en commun. Plus d'un Français sur deux utilise le train au moins une fois par an. Et en 2025, nous avons enregistré un record de fréquentation, à la fois sur les lignes à grande vitesse (LGV), avec une augmentation de 18 %, et sur certaines lignes des trains express régionaux (TER), avec une augmentation de 40 % depuis 2019. Mais cette demande se heurte à une réalité qui est préoccupante. En effet, près d'un Français sur trois a déjà renoncé à une opportunité professionnelle faute de moyens de transport pour s'y rendre.

En 2026, en France, beaucoup de nos concitoyens sont encore confrontés, vous le savez, à une véritable précarité de mobilité. Pour près de quatre actifs sur dix, le temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail est de trente minutes au moins. Cette précarité de mobilité alimente le malaise démocratique. La mobilité est devenue la nouvelle fracture sociale : d'un côté, ceux qui peuvent se déplacer facilement et, de l'autre, ceux qui sont assignés à résidence. Ce sentiment d'abandon des territoires alimente la colère ; le mouvement des « gilets jaunes » est d'abord une révolte des mobilités.

Au moment où les transports font face à un véritable mur d'investissements, le modèle historique de financement des transports, qui, je

le rappelle, date de l'après-guerre, est à bout de souffle. Il faut donc le refonder, et c'est tout l'objet de ce texte.

Ainsi, ce projet de loi-cadre n'aurait pu voir le jour sans la conférence Ambition France Transports. En effet, la grande conférence de financement des transports, qui s'est déroulée de mai à juillet 2025, a fait l'objet d'un travail de concertation inédit, réunissant 150 experts, élus de tous bords, représentants d'usagers, acteurs du secteur des transports autour d'un agenda et d'une question centrale, à savoir comment refonder notre modèle de financement des infrastructures de transport. À cet égard, je tiens à saluer tout particulièrement les sénateurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui ont pleinement participé à ces travaux, au premier chef desquels son président bien sûr, ainsi que Didier Mandelli, Olivier Jacquin, Franck Dhersin, Jacques Fernique notamment. Votre engagement, vos contributions, vos expertises ont été précieux pour aboutir aux propositions que je vous présente aujourd'hui.

Ce texte transpartisan a vocation à être consolidé et enrichi par le travail parlementaire. C'est tout l'esprit qui a animé la conférence de financement et qui doit se poursuivre au travers de ce texte. Ce projet de loi-cadre est un texte important, je dirais même historique, pour le secteur des transports, qui n'a pas connu de grandes lois depuis la loi de 2019 d'orientation des mobilités.

Le texte que je vous sou mets aujourd'hui comporte quatre titres principaux, comme les quatre ateliers de la conférence, et vingt-deux articles structurés autour d'une ambition claire, à la fois refonder le modèle de financement de nos transports et moderniser notre cadre juridique.

Tout d'abord, l'article 1^{er} présente deux piliers structurants pour refonder le financement.

Premier pilier : flécher les recettes des sociétés concessionnaires vers le financement de toutes les infrastructures de transport.

L'arrivée à terme des concessions liant l'État aux sociétés d'autoroutes représente une opportunité historique. À partir de 2032, ces contrats seront remis en concurrence. Les 10 000 kilomètres d'autoroutes dans notre pays font partie du patrimoine des Français, même si certains ont pu l'oublier pendant ces années. Ils en sont les propriétaires dans la mesure où l'exploitation de ces infrastructures est concédée aux acteurs privés sous la supervision de l'État.

L'objectif est clair, faire revenir l'État au cœur de la gestion des autoroutes, mieux encadrer la rentabilité des sociétés d'autoroutes pour que les recettes perçues des péages puissent être investies dans les autres modes de transport. L'idée est de faire en sorte que les recettes des péages dont s'acquittent en bonne partie les poids lourds étrangers en transit dans notre pays permettent d'investir dans nos réseaux vieillissants, notamment le ferroviaire, le routier ou bien le fluvial. Le transport doit financer le transport.

Combien de fois l'avons-nous dit dans cette enceinte ! Cela va devenir une réalité avec cette loi.

L'objectif est de mobiliser progressivement, à partir de 2032, 2,5 milliards d'euros supplémentaires par an pour investir dans ces réseaux, sans augmenter les impôts ni lever de la dette. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France) assurerait la péréquation entre tous les modes de transport et sur l'ensemble du territoire, garantissant ainsi une véritable équité territoriale.

Deuxième pilier : la présentation à venir de lois de programmation pour les transports.

Pour la première fois, le texte acte le principe de lois de programmation pluriannuelle dans les transports d'une durée d'au moins dix ans, à l'instar des lois de programmation militaire ou de la recherche. L'objectif est de dépenser mieux en offrant une visibilité claire aux collectivités et aux porteurs de projets. Cet exercice, qui est inédit et attendu, permettrait de définir l'investissement à l'euro près dans nos différentes infrastructures. Les transports, vous le savez, sont avant tout des investissements sur le temps long.

Le titre II est consacré au réseau ferroviaire. Il comprend surtout une mesure technique, mais cruciale, à savoir le report de deux ans de la règle d'or de SNCF Réseau. Cette mesure vise simplement à éviter une réduction brutale des investissements dans la régénération du réseau, qui serait uniquement dictée par le respect d'un ratio comptable. En parallèle de cette loi-cadre, nous prévoyons de finaliser au printemps 2026 le contrat de performance SNCF, qui acterait l'augmentation de 3 à 4,5 milliards d'euros par an dès 2028 des moyens dédiés à la régénération et à la modernisation du réseau. C'est un acte fort pour casser la spirale du sous-investissement.

Le texte ambitionne également de faire évoluer le cadre juridique afin de permettre le recours à des financements privés innovants concernant les opérations de modernisation du réseau ferroviaire. De nombreuses entreprises sont prêtes à investir aux côtés de l'État. Cette nouvelle modalité compléterait les outils existants sans constituer une obligation, je le dis très clairement.

L'objectif du Gouvernement n'est pas de privatiser nos réseaux, mais bien de trouver de nouveaux leviers de financement en faveur de quelques opérations bien définies, j'y insiste, comme le déploiement de l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) sur l'axe atlantique. Les infrastructures resteront naturellement la propriété de l'État. Les besoins sont tels qu'il ne serait pas raisonnable de ne pas explorer toutes les pistes et de se priver de certaines d'entre elles.

Le texte comporte également plusieurs mesures de simplification, à la fois le transfert de biens entre filiales du groupe SNCF, afin de corriger des incohérences nées de la réforme de 2018, de simplifier des procédures

d'acquisition foncière et d'autoriser de façon encadrée des projets ferroviaires dans des zones à risques sous conditions strictes – je pense à l'Étoile ferroviaire lyonnaise (EFL). Deux dispositions visent plus particulièrement à améliorer la qualité de service pour les voyageurs : d'une part, le renforcement du droit des voyageurs en cas de perturbation, en permettant aux exploitants ferroviaires d'obtenir les informations nécessaires pour être mieux indemnisés, et, d'autre part, un dispositif pour encourager les nouveaux opérateurs, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, à desservir l'ensemble des territoires et pas seulement les liaisons les plus rentables, par exemple, grâce à une tarification incitative du réseau.

Vous connaissez mon attachement à l'ouverture à la concurrence, mais celle-ci est encore trop prématurée pour imposer certaines dessertes aux nouveaux entrants, qui ne sont pas encore rentables. Il faut les inciter, mais pas encore les obliger. Pour approfondir cette question, j'ai missionné Dominique Bussereau, le président de la conférence Ambition France Transports, afin qu'il travaille sur le sujet et fasse des propositions en vue des débats parlementaires au mois d'avril prochain.

Le titre III est consacré aux transports en commun avec une ambition forte, le déploiement des services express régionaux métropolitains (Serm) partout sur le territoire. Le texte vise à clarifier et à simplifier le cadre juridique d'intervention de la Société des grands projets (SGP), pour en faire le véritable bras armé de l'État. La SGP pourrait, à la demande des collectivités, à la fois apporter son expertise en matière de coordination des projets et se voir confier la maîtrise d'ouvrage. C'est le plus grand plan de report modal depuis des décennies ; il permettra de mieux relier centre et périphérie dans nos métropoles.

Je souhaite expliquer de façon franche une disposition qui a suscité des interrogations, voire des polémiques. Le texte vise à stabiliser la part des usagers dans les tarifs de transport en commun. Les recettes tarifaires représentent environ 20 % des dépenses des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) aujourd'hui, hors Île-de-France. C'est une part beaucoup plus faible que dans les autres pays européens – 30 % en Italie, 50 % en Allemagne, 60 % en Suisse –, et qui est en baisse constante depuis cinquante ans – elle était de 75 % en 1975. Donc, je tiens à être clair, ce texte n'impose pas d'augmentation des tarifs, il donne simplement la possibilité aux collectivités d'indexer les tarifs sur l'inflation afin de stabiliser la part des usagers – d'ailleurs bien en-deça de ce qu'elle pourrait représenter si l'on prend en compte ce que je viens de dire. Cette disposition ne s'imposerait pas aux collectivités, qui pourraient y déroger par simple délibération. Il y va de la libre administration des collectivités.

Le texte prévoit également de renforcer le rôle central du comité des partenaires des mobilités en rendant obligatoire la consultation avant toute réforme tarifaire, afin de mieux associer l'ensemble des parties prenantes, notamment les entreprises qui participent au financement *via* le versement

mobilité, dans les choix importants en matière de plan de transport notamment.

Une autre disposition concerne l'autorisation donnée aux collectivités de conclure des conventions avec les États voisins pour développer les services publics de transports transfrontaliers. Ce n'est pas possible aujourd'hui et c'est un frein au développement des mobilités entre les régions de deux États, par exemple avec l'Italie ou le Luxembourg.

Par ailleurs, ce texte vise à clarifier les responsabilités concernant les gares routières en confiant aux AOM locales un rôle de planification et d'organisation. Les transports par autocar se sont beaucoup développés ces dernières années, notamment avec les cars Macron. Aussi les gares doivent-elles être à la hauteur. Vous le savez, la sécurité des transports est, pour moi, une obsession. J'ai été particulièrement marqué par le décès d'une lycéenne de quinze ans dans un accident de bus scolaire en janvier 2025 à Châteaudun ; le conducteur avait consommé des stupéfiants. Cette situation est tout simplement inacceptable. C'est pourquoi le texte vise à inscrire dans le marbre le plan Joana, du nom de cette jeune fille, au travers de deux mesures concrètes : le renforcement des dépistages de stupéfiants effectués par les employeurs avec, au moins, un test aléatoire par an pour tous les conducteurs - en pratique ce sera beaucoup plus - et l'obligation à partir du 1^{er} septembre 2029 d'équiper les autocars de transport scolaire neufs d'un dispositif antidémarrage, qui empêche le véhicule de démarrer si le conducteur est positif aux stupéfiants, à l'image de ce qui se pratique aujourd'hui pour l'alcool. Sans oublier d'autres éléments de ce plan, comme le port de la ceinture, des dispositifs pour briser rapidement les vitres des autocars ou des autobus. J'ai bon espoir qu'on avance rapidement sur ce sujet. Chaque parent qui met son enfant dans un car doit avoir la garantie d'une sécurité maximale.

Le titre IV est consacré au fret, avec deux leviers complémentaires. D'abord, il s'agit d'harmoniser les frais de manutention portuaire afin de supprimer la distorsion de concurrence qui pénalise le transport fluvial. Aujourd'hui, le coût de manutention d'un conteneur depuis un navire vers le mode fluvial est supérieur à celui des modes routier et ferroviaire, ce qui est un non-sens à la fois économique et environnemental. Je rappelle que le Sénat a adopté des mesures pour doubler la part modale du fret fluvial.

Ensuite, il convient de définir une trajectoire incitative fixant un objectif annuel minimal de recours à des véhicules zéro émission pour les donneurs d'ordre du transport routier de fret responsable encore de 22 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. Cette trajectoire serait progressive et non assortie de sanctions pour accompagner les acteurs dans la transition.

Enfin, le titre V comporte plusieurs mesures transversales, dont une particulièrement importante, la clarification des procédures juridiques pour

les grands projets d'infrastructures. L'objectif est que la raison impérative d'intérêt public majeur intervienne plutôt dans la vie d'un projet dès la déclaration d'utilité publique (DUP) pour éviter des contentieux tardifs alors que les travaux sont déjà engagés. Nous voulons éviter de revivre des situations comme celle de l'autoroute A69, tout en maintenant un niveau élevé et inchangé d'exigence environnementale.

Le texte comporte également des dispositions sur les aménagements cyclables, sur le déploiement des bornes de recharge électrique ou encore sur la lutte contre la fraude au péage.

Ce projet de loi-cadre est un texte structurant, qui marque un tournant pour notre politique des transports en ce que l'État agit sur le temps long, avec des investissements et des perspectives concrètes. Ce sera bénéfique sur l'ensemble des territoires, pour les usagers qui veulent des réseaux et des offres robustes, pour les élus locaux qui veulent de la visibilité sur les financements et bien sûr pour les parlementaires que vous êtes. C'est une première étape essentielle. La loi de programmation donnera la pleine mesure de notre ambition pour les transports.

Je compte sur vos amendements et vos contributions pour enrichir ce texte dans cet esprit de dialogue et de coconstruction qui avait présidé aux travaux d'Ambition France Transports, à la fois au service des Français, des Françaises, de leur mobilité.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, nous sommes en période de réserve électorale. Je ne pourrai donc pas répondre aux questions portant sur des enjeux locaux ou des projets spécifiques qui pourraient être liées aux échéances électorales à venir. Mais je n'hésiterai pas à revenir devant vous après les élections municipales, si vous m'y invitez, monsieur le président, pour répondre à l'ensemble de vos questions touchant vos territoires.

Je vous prie de m'en excuser, mais je suis impérativement obligé de partir à 9 h 45 pour rejoindre le conseil des ministres. Toutefois, je reste à votre disposition pour répondre à vos questions sur le projet de loi-cadre, si besoin.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – J'ai été désigné rapporteur il y a moins de trente minutes. Aussi, je considère que je pars d'une page blanche pour engager un travail avec l'ensemble des acteurs.

Vous l'avez dit, monsieur le ministre, ce projet de loi-cadre est le prolongement du travail mené dans le cadre de la conférence Ambition France Transports, qui a été lancée par François Bayrou à Marseille. C'est une première de prolonger en moins de neuf mois un travail collectif transversal au travers d'une loi-cadre. Cette démarche démontre l'opiniâtreté du ministre, et je le remercie de son engagement et d'avoir fait aboutir ce dossier indispensable en termes d'aménagement du territoire. Notre pays a besoin de continuité ; il convient de faire aboutir les travaux qui sont engagés – nous

travaillons depuis trois, voire cinq ou six ans sur des questions qui ne trouvent pas de concrétisation, car les ministres se succèdent.

Par ailleurs, j'aimerais revenir sur les conditions dans lesquelles je souhaite exercer ma mission. Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, j'avais inauguré – ce n'était pas la coutume du Sénat à l'époque – le fait que les auditions soient ouvertes à l'ensemble des commissaires – et je le revendique, considérant que l'expertise des uns et des autres est pertinente et bénéfique à la réflexion globale. J'étais alors le seul rapporteur sur ce texte qui comprenait une vingtaine d'articles, à l'instar de celui que nous allons examiner. Or, pour la première fois aussi, me semble-t-il, un rapporteur est aujourd'hui désigné sans l'assentiment de l'ensemble de ses collègues. J'en prends acte, mais, dans la continuité de mon engagement, et sans esprit de revanche aucun, les auditions seront ouvertes à tous les membres.

Je veux néanmoins indiquer que j'avais dernièrement fait une confidence à Olivier Jacquin en lui disant que je ne serai pas candidat aux prochaines élections sénatoriales. Il argue vouloir être co-rapporteur au motif que son mandat n'est pas renouvelable en septembre prochain et qu'il pourra ainsi assurer la continuité des travaux. Il est déplacé d'avancer cet argument très personnel pour tenter d'infléchir la position de la commission et ce n'est pas digne de nos relations de confiance. Je tenais à le dire avant de poursuivre ce travail, que je souhaite collectif. Je remercie par avance tous nos collègues qui vont contribuer à enrichir le texte au travers de leur expérience et de leur expertise. Nous devons faire œuvre utile, pour nos concitoyens et nos élus locaux.

M. Jacques Fernique. – Je salue, monsieur le ministre, votre persévérance pour faire en sorte que les préconisations de la Conférence Ambition France Transports ne restent pas lettre morte. Il serait en effet souhaitable que cette loi-cadre soit suivie d'une loi de programmation pour préciser les ressources et les investissements, et qu'elle soit déclinée dans le futur contrat de performance SNCF Réseau. Encore faut-il réussir ce tour de force.

Pour ce faire, il importe que se prolonge et se renforce au Parlement la dynamique d'Ambition France Transports. Aussi, il convient d'enrichir et d'optimiser ce texte pour qu'il ne se réduise pas à une résolution d'intention. Mais sera-t-on à la hauteur des défis en incitant à actionner le levier de la tarification, en anticipant cette perspective distante de recettes issues du maintien des péages progressivement dans la phase 2032-2036 ?

Au-delà des enjeux multimodaux d'information, de billettique et de droits des voyageurs pour lesquels notre commission met les bouchées doubles pour étoffer ce projet de loi, j'ai quatre interrogations et suggestions pour enrichir ou clarifier ce texte.

Premièrement, je relève la disproportion entre la juste place qu'occupe l'adaptation au réchauffement climatique dans l'exposé des motifs du projet de loi-cadre et sa quasi-absence dans les articles. La loi européenne sur le climat envisage le déploiement de la planification publique de l'adaptation au changement climatique avec des déclinaisons nationales, régionales et locales. Je suis persuadé que notre loi-cadre peut contribuer à avancer en ce sens.

Deuxièmement, concernant les mobilités solidaires, la réduction de la précarité mobilité était une ambition forte de la LOM, qui s'est bien peu concrétisée. Pour les zones peu denses, pour les ménages précaires des trois premiers déciles, face au défi de l'accès à l'électromobilité, aux véhicules intermédiaires et au potentiel du vélo électrique, ne faudrait-il pas relancer les mobilités solidaires pour réduire cette fracture ? Ce volet pourrait préfigurer en quelque sorte le Fonds social pour le climat.

Troisièmement, il conviendrait de clarifier l'article 21 relatif aux mobilités actives, particulièrement au vélo. Soit il s'agit d'alléger l'effort d'investissement en la matière en permettant de revoir à la baisse l'ambition affichée ; soit il s'agit, au contraire, de suivre la préconisation du rapport Barbe en appliquant aux axes ruraux et aux axes interurbains les obligations prévues par l'article L. 228-2 du code de l'environnement. Le plan vélo et marche 2023-2027 visait la cible des 100 000 kilomètres d'infrastructures cyclables d'ici 2030. Le projet de loi-cadre s'inscrit-il dans cette perspective ?

Quatrièmement, enfin, l'article 19, qui prévoit de mettre en amont des projets la raison impérative d'intérêt public majeur, va sans doute crisper des oppositions. Avec cette disposition non consensuelle, qui ne figure d'ailleurs pas parmi les propositions de la conférence, ne risque-t-on pas de compromettre la réussite de ce tour de force ?

M. Cédric Chevalier. – La région Grand Est avait décidé de mettre en place une contribution spécifique sur le transport routier de marchandises afin de financer l'entretien et la modernisation du réseau routier dont elle a la charge. Cette décision intervient dans un contexte de sous-financement durable des infrastructures. Toutefois, ce dispositif soulève plusieurs interrogations : son rendement réel, l'affectation des recettes, son articulation avec la fiscalité déjà existante sur les carburants et les transports.

Est-il envisageable de définir un cadre national permettant d'harmoniser ou éventuellement de généraliser ce type de contribution afin de répondre aux besoins structurels de financement des infrastructures, tout en garantissant l'équité entre les territoires et la cohérence du système fiscal applicable au transport routier de marchandises ?

M. Rémy Pointereau. – L'article 1^{er} du projet de loi-cadre renforce la pluralité, la prévisibilité et la transparence du financement des infrastructures de transport en renvoyant au principe d'une loi de programmation couvrant une période d'au moins dix ans. Chaque loi de programmation sera préparée

par un audit indépendant de l'état des infrastructures, ce qui permettra de mesurer aussi l'évolution de la dette grise, et sera soumise à l'avis du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Monsieur le ministre, vous êtes un ardent défenseur du développement ferroviaire, une volonté que je partage, bien sûr, pleinement. Sans vouloir parler de projets particuliers, je voudrais attirer votre attention sur les territoires qui restent encore dépourvus de LGV et sont très mal desservis, ce qui entraîne des difficultés de mobilité.

L'article 1^{er} prévoit que le COI émette un avis sur l'état des infrastructures. Or il est crucial d'y intégrer pleinement la dimension de l'aménagement du territoire, afin d'assurer la cohérence territoriale et sociale dans le développement des infrastructures. Monsieur le ministre, je vous demande solennellement de vous assurer que le COI prendra en compte cette dimension dans ses analyses et recommandations, afin que la loi de programmation ne se limite pas à une approche technique, financière ou de saturation, mais qu'elle contribue également à réduire les déséquilibres territoriaux et à renforcer l'accessibilité de toutes les régions de France.

M. Damien Michallet. – Il est des journées qui commencent bien, d'abord avec la nomination de Didier Mandelli comme rapporteur de ce texte – on connaît son objectivité, son intégrité et surtout sa compétence – et ensuite avec l'audition d'un ancien collègue devenu ministre, qui vient nous présenter le projet de loi-cadre tant attendu dans nos territoires.

À la suite de la conférence Ambition France Transports, vous avez réussi, monsieur le ministre, en un temps très court, à structurer les travaux pour aboutir à ce projet de loi-cadre. Ce travail constitue un socle solide, une assise partagée par de nombreux membres de notre commission. Dans ce cadre, vous avez missionné le COI pour actualiser la programmation des projets d'infrastructures et de transport.

Avez-vous des informations quant à la date d'échéance de cette actualisation ? Pouvez-vous nous confirmer qu'elle sera terminée au printemps ? Par ailleurs, auriez-vous des éléments sur les premières orientations ou aux priorisations afin d'éclairer notre commission sur les choix à venir ? Disposez-vous d'informations sur la programmation de certains projets, notamment les voies d'accès entre Lyon et Turin ?

M. Hervé Gillé. – Tout d'abord, je salue la méthode mise en place. Je veux répondre à Didier Mandelli que la proposition d'Olivier Jacquin de se porter candidat pour être co-rapporteur s'inscrivait dans l'esprit de coconstruction qui avait présidé à la conférence Ambition France Transports et dans une démarche transpartisane pour cheminer. C'est ainsi qu'il faut l'entendre.

Je déplore également que nous n'ayons pas disposé en amont du rapport du COI. Aussi, monsieur le ministre, pourriez-vous nous apporter des éléments sur le calendrier ?

En tant que rapporteur budgétaire chargé des transports routiers, j'ai quelques questions à vous poser. Tout d'abord, ce projet de loi-cadre apporte très peu de solutions pour consolider le modèle de financement des AOM, qui ont pourtant un rôle majeur à jouer dans le développement des infrastructures et l'offre de ce transport. Le rapport de la conférence Ambition France Transports comportait pourtant plusieurs pistes pour diversifier leurs ressources. Je pense, par exemple, à la proposition d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe de séjour au profit des AOM – j'avais d'ailleurs porté un amendement en ce sens dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 – ou à celle de mettre en place une taxe foncière spécifique sur les plus-values induites par les infrastructures de transport. Quel regard portez-vous sur ces propositions ? Pour quelles raisons n'ont-elles pas été retenues ?

Par ailleurs, l'article 15 comble un impensé de la loi Macron de 2015 en confiant aux AOM locales une compétence en matière de planification des capacités d'accueil des services d'autobus et d'autocars dans les gares routières et en imposant aux AOM de plus de 200 000 habitants de garantir l'existence d'au moins une gare routière dans leur ressort territorial. Cette mesure, si elle répond à un besoin crucial de clarification des responsabilités et d'amélioration de l'offre, suscite d'ores et déjà des inquiétudes et des interrogations de la part des collectivités territoriales. J'ai constaté que vous souhaitiez mettre en place un *business model* un peu différent. Pouvez-vous nous éclairer sur vos attentes ? Comment envisagez-vous le financement du déploiement de ces gares routières ? Une contribution des opérateurs des services librement organisés (SLO) serait-elle envisageable ? Le texte prévoit que les spécifications de ces gares routières seront précisées par décret en fonction des flux de voyageurs. Prendront-elles uniquement en compte le dimensionnement de l'ouvrage ou également la qualité de service, le niveau d'équipement attendu, ainsi que son articulation avec les réseaux de transports urbains et interurbains, notamment ferroviaires, mais aussi cyclables ?

Comme l'a évoqué notre collègue Jacques Fernique, ce projet de loi-cadre n'a pas la même ambition que le plan vélo et marche, alors que la question des intermobilités est de nature à favoriser les itinéraires de rabattement vers et depuis les zones peu denses.

M. Jean-Marc Delia. – Je veux d'abord, à mon tour, saluer le travail que vous avez accompli, monsieur le ministre. Il démontre qu'être à la tête d'un ministère pendant un certain temps permet d'agir de façon rigoureuse et de définir une véritable stratégie pour l'avenir de notre pays, notamment en matière de transports.

Ce projet de loi-cadre relatif au développement des transports n'est pas un texte de circonstance. Comme vous l'avez rappelé, il s'inscrit dans la continuité des engagements pris lors de la conférence Ambition France

Transports, engagements que notre commission a soutenus avec constance et exigence.

Sur le ferroviaire, vous faites un choix lucide : en simplifiant les investissements de SNCF Réseau et en assouplissant sa trajectoire de dette, vous répondez à une réalité que nul ne peut plus ignorer, celle d'un réseau fragilisé par des années de sous-investissement. L'Autorité de régulation des transports a évoqué une spirale ; nous y sommes. Si nous n'agissons pas, la dette grise s'accroît, le coût de l'inaction explose et la qualité de service se dégrade.

La reconnaissance explicite des besoins de dragage et de compétitivité des ports constitue un signal fort. Nos ports ne peuvent rester à quai pendant que la concurrence européenne avance. L'entretien des accès maritimes n'est pas une dépense, c'est une condition de la souveraineté et de l'attractivité de notre territoire.

Sur le fluvial, enfin, l'harmonisation des frais de manutention portuaire, prévue à l'article 17 du texte, va dans le bon sens. Si nous voulons faire du fret fluvial une véritable alternative, nous devons lever les distorsions et renforcer sa compétitivité. Au-delà du principe, quel résultat concret attendez-vous de cette mesure ? Disposez-vous déjà de retours d'expérience, en France ou chez nos voisins, attestant de son efficacité ?

J'en viens à l'article 1^{er} du projet de loi. Il pose le principe fondamental selon lequel les recettes issues du secteur des transports doivent contribuer au financement des infrastructures. C'est une question de cohérence, mais aussi de justice économique. Le renvoi à une loi de programmation des investissements sur une période d'au moins dix ans me paraît indispensable, car le pilotage d'infrastructures qui engagent le pays pour des décennies ne peut se faire dans le cadre de l'annualité budgétaire. La dégradation de nos finances publiques ne doit pas nous condamner au court-termisme : ce que nous économisons aujourd'hui, nous le paierons encore plus cher demain.

À quelle échéance le Gouvernement entend-il inscrire au calendrier parlementaire ce projet de loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport ? Le Parlement a besoin de visibilité, les acteurs du secteur aussi ; au fond, c'est la crédibilité de notre stratégie nationale de mobilité qui est en jeu.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Monsieur le ministre, c'est un plaisir de vous revoir ici, après notre rencontre à Lyon à propos d'un projet concernant ce magnifique fleuve qu'est le Rhône.

Je voudrais me concentrer sur l'article 8 de ce projet de loi, qui permet de déroger au plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour faciliter la réalisation d'un projet ferroviaire d'utilité publique, notamment celui de l'Étoile ferroviaire lyonnaise, qui concerne plus particulièrement la vallée de la chimie. Or, l'efficacité d'un PPRT repose sur son intransigeance.

Créer une exception pour l'État, n'est-ce pas risquer d'ouvrir une brèche pour tous les autres acteurs ? Je rappelle que le chantier de l'arrêt prévu à Saint-Fons pour le tramway T10 a dû être suspendu récemment du fait de risques aux alentours.

Dès lors que l'État déroge au PPRT, des surcoûts de sécurisation - c'est-à-dire finalement un budget spécifique pour protéger les usagers à la place du PPRT - sont-ils prévus ?

Le texte ne précise pas non plus pourquoi l'EFL est jugée si urgente qu'elle justifie de contourner des exigences de sécurité. N'existe-t-il pas une autre possibilité pour éviter cette zone Seveso, au moins pour l'un des trois modes de transport ? Sinon, en cas d'incident, et chaque fois qu'un exercice de sécurité sera organisé pour les entreprises, les trois axes de transport - route, voie ferrée, fleuve - seront bloqués.

Enfin, qui sera responsable en cas d'accident ferroviaire dans cette zone dérogatoire ? La SNCF, l'État, les industriels ? Si une dérogation est accordée au nom de l'utilité publique ferroviaire, l'État est-il prêt à assumer une responsabilité pénale totale en cas d'accident ? Compte-t-il, par ailleurs, débloquer des fonds d'urgence équivalents pour la mise aux normes immédiate des logements des riverains de Saint-Fons ? Normalement, dans cette zone, tous les logements devraient être protégés ; or ils ne le sont qu'à 40 %.

Je suis prêt à discuter de vive voix de ce problème avec vous, monsieur le ministre.

M. Olivier Jacquin. - Je remercie M. le ministre d'avoir trouvé un espace pour présenter ce texte intéressant et je félicite Didier Mandelli, dont j'apprécie l'ouverture d'esprit, pour sa désignation comme rapporteur.

Quelle articulation temporelle envisagez-vous entre la loi de programmation et l'élection présidentielle de l'an prochain ? Dans cette perspective, ne conviendrait-il pas de renforcer le COI, notamment en prévoyant une validation systématique de ses travaux par le Parlement ?

Pour ce qui concerne le transport routier, il me semble salulaire de flécher l'argent des autoroutes vers les transports. Toutefois, pour faciliter l'acceptabilité du maintien des péages autoroutiers, ne devrions-nous pas préalablement garantir le financement du réseau routier national non concédé - il permet d'accéder aux autoroutes et il est aujourd'hui en très mauvais état ? N'est-il pas possible par ailleurs d'obtenir la généralisation du flux libre avant la fin des concessions, dans le cadre des investissements de seconde génération, sur la base des contrats actuels ? Enfin, à partir de l'expérience de la région Grand Est, ne peut-on imaginer une généralisation de la contribution des poids lourds à l'entretien des routes ?

Pour ce qui est du transport ferroviaire, l'article 10 du texte me paraît très intéressant en ce qu'il prévoit une baisse des péages sur les dessertes non

rentables. Toutefois, je ne vois aucune perspective de compensation pour SNCF Réseau... Ne faudrait-il pas mettre en place un fonds de péréquation ou prévoir une compensation de l'État ?

Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les AOM sont contraintes de mettre en place une tarification sociale, mais pas les opérateurs ferroviaires. Il existe des tarifs « famille », « militaire » ou « police », mais pas de tarification sociale. Ne serait-il pas opportun d'en instaurer une ?

Ma dernière question porte sur le titre IV du projet de loi-cadre, qui concerne le fret. Je n'y vois aucune trace d'un encouragement spécifique au fret ferroviaire...

M. Franck Dhersin. – Le projet de loi-cadre inscrit le principe de l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transport et des ressources associées, distincte du présent texte. Au-delà de l'affichage stratégique, quelle est la réalité des financements mobilisables ? S'agirait-il d'une loi d'orientation adossée à un financement sincère et pérenne ou d'une ambition dont la traduction budgétaire resterait à consolider ? Comment le Gouvernement entend-il garantir la pluriannualité et la transparence des financements affectés ?

Le texte s'appuie sur l'affectation des recettes autoroutières pour financer d'autres modes de transport. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, seules certaines lois, notamment les lois de finances, peuvent flécher des recettes. S'agit-il d'une fragilité juridique du projet ? Comment comptez-vous sécuriser cette stratégie ? Comment le Parlement sera-t-il associé à l'élaboration des futures lois de programmation ?

Ma dernière question porte sur le transport maritime, en lien avec l'article 17 du projet de loi-cadre relatif au fret. Pour la manutention de marchandises en conteneurs, cet article prévoit que l'entrepreneur de manutention est tenu de facturer ses services à un prix identique pour l'ensemble des opérations. Si cette harmonisation des frais de manutention portuaire vise, de façon louable, à favoriser le report modal, notamment vers le fluvial, elle inquiète la profession. Le principe de cette tarification réglementée ne pourrait-il pas être revu au profit d'une solution qui ne pénaliserait ni les opérateurs portuaires, ni la compétitivité de nos ports, ni le report modal ?

M. Saïd Omar Oili. – Mes questions portaient sur Mayotte et, comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, je ne peux les poser pour l'instant. Je les réserve donc pour le mois d'avril !

Il est tout de même singulier que les outre-mer ne soient pas inclus dans ce projet de loi-cadre, qui concerne la seule métropole. Ces territoires font partie de la République, ils déploient en outre des modes de déplacement spécifiques ; il serait donc utile qu'ils soient concernés par des textes de cette ampleur, peut-être à travers des programmes spécifiques.

À Mayotte, par exemple, on se déplace beaucoup sur l'eau, notamment à l'aide de barges. Nous avons aussi des bus, des poids lourds. Et de manière générale, dans les outre-mer, les routes sont totalement engorgées.

M. Alain Duffourg. – Monsieur le ministre, vous avez prévu, dans ce projet de loi-cadre, qu'à partir de 2032, les recettes des concessions serviraient à l'entretien de l'ensemble du réseau, qu'il soit ferroviaire ou routier. La reprise des concessions autoroutières par l'État concernera-t-elle l'ensemble des autoroutes du pays ?

Par ailleurs, dans certains médias, le président de la SNCF s'engage à reconstruire des voies ferrées qui avaient été laissées à l'abandon. Le ministère des transports agit-il de concert avec lui ? Ne perdons pas de vue que l'État est actionnaire à 100 % de SNCF Réseau.

M. Bernard Pillefer. – Monsieur le ministre, permettez-moi d'abord de vous adresser mes félicitations pour votre persévérance, qui vous permet aujourd'hui de nous proposer ce projet de loi-cadre relatif au développement des transports.

Ce texte affiche une ambition en matière de programmation des infrastructures, mais des interrogations subsistent quant aux réseaux gérés par les collectivités territoriales – les départements et les communes gèrent l'essentiel du réseau routier, dont l'état est préoccupant. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a d'ailleurs rendu un avis défavorable, estimant que le projet ne comportait pas de garanties suffisantes pour leur financement. Le titre I^{er} ne prévoit en effet ni enveloppe identifiée ni mécanisme pérenne permettant d'assurer que les ressources nouvelles bénéficieront effectivement aux routes dont ils ont la charge.

Dans ces conditions, quelles garanties concrètes entendez-vous apporter aux collectivités ? Afin de sécuriser un financement stable et prévisible, envisagez-vous d'inscrire explicitement dans la future loi de programmation une part dédiée aux réseaux routiers départementaux et communaux ?

M. Philippe Tabarot, ministre. – Je veux tout d'abord remercier Didier Mandelli pour ses propos sur l'état d'esprit positif qui nous a animés lors de la conférence Ambition France Transports. Le soutien des sénateurs qui y ont participé, et de plusieurs députés, m'a été particulièrement précieux, car, tout au long de ce parcours – il n'est pas terminé –, nous avons croisé beaucoup d'esprits chagrins ou de personnes qui, très clairement, n'avaient pas envie que nous avancions sur ces sujets.

Certains doutaient de notre capacité à organiser la conférence, avant de douter de son utilité puis de sa traduction législative. Lorsque nous avons présenté le projet, ils ont déploré qu'il s'agisse d'une loi-cadre, et non d'une loi de programmation, avant de comprendre que la loi-cadre constituait le préalable indispensable à la loi de programmation. Ils ont alors douté de

l'inscription du projet à l'ordre du jour du conseil des ministres, puis du Parlement...

Pourtant, grâce au président Larcher, au président Longeot et au ministre chargé des relations avec le Parlement, nous nous retrouverons dans l'hémicycle le 14 avril prochain. Si le Sénat adopte un texte qui va dans le bon sens, il n'y a aucune raison qu'il ne soit pas à son tour inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, et, je l'espère, voté.

Je me réjouis de la désignation de Didier Mandelli comme rapporteur: il connaît parfaitement ces sujets et fut un grand rapporteur de la LOM en 2019. Toutefois, dans le prolongement du travail collectif que nous avons engagé, j'aurai besoin de vous tous. Ma porte vous sera toujours ouverte, et je vous invite d'emblée à ne pas trop enrichir le texte, car cela pourrait constituer un frein lors de sa lecture à l'Assemblée nationale.

Il ne faudra donc pas être trop ambitieux sur la modification de l'article 1^{er}, à propos duquel certains évoquent une fragilité juridique. Le Conseil d'État est là pour accompagner le Gouvernement et, si nous avons souhaité conserver cet article, c'est parce que sa rédaction équilibrée ne devrait pas remettre en cause le projet de loi-cadre.

Je souhaite rappeler la logique d'ensemble : la loi-cadre définit le « comment » ; la loi de programmation précisera le « quoi ». Il est cohérent de fixer d'abord les principes et les modalités avant d'en décliner les contenus financiers et opérationnels. Cela ne signifie évidemment pas que la loi de programmation ne suivra pas. Nous la lancerons dès réception du rapport du COI, parallèlement à l'examen de la loi-cadre.

S'agissant de l'adaptation au changement climatique, monsieur le sénateur Fernique, si j'ai souhaité mobiliser 1,5 milliard d'euros supplémentaires en faveur de nos réseaux ferroviaires et routiers, c'est parce que cette adaptation n'est pas une option, mais une nécessité. L'effort d'investissement massif que nous engageons répond à un double impératif : rattraper le vieillissement de nos infrastructures et les préparer aux effets, désormais tangibles, du dérèglement climatique. Les événements récents survenus dans le Maine-et-Loire, en Gironde, en Charente-Maritime et dans bien d'autres départements en attestent. Vous avez tous, ou presque, été concrètement concernés sur le terrain ces derniers jours.

L'objectif central est donc d'investir pour anticiper et sécuriser. À cette fin, j'ai confié au COI, parallèlement à la mission générale sur les investissements, une mission spécifique consacrée à l'impact du changement climatique sur la programmation des infrastructures de transport. Un rapport distinct, adossé au travail principal, viendra éclairer ces enjeux. Ce sujet structurera nos décisions dans les mois et les années à venir.

En matière de mobilité solidaire, je vois à quoi vous faites référence. Une initiative parlementaire avait proposé de favoriser le réemploi de véhicules au service des mobilités durables et solidaires dans les territoires.

Depuis lors, la prime à la conversion a été remplacée par d'autres dispositifs, et le leasing social a été présenté comme une réponse partielle à ces besoins. Je n'exclus pas de rouvrir ce chantier : la mobilité solidaire, qu'elle soit contrainte par des facteurs financiers ou territoriaux, demeure un facteur de fracture qu'il nous appartient de réduire.

Concernant les aménagements cyclables, le texte comporte deux avancées concrètes attendues par les élus locaux : d'une part, la clarification des aménagements possibles en agglomération pour structurer des itinéraires cyclables ; d'autre part, une meilleure prise en compte de l'innovation et des retours d'expérience. Par ailleurs, je défends le maintien des 50 millions d'euros inscrits au titre du fonds vert pour les projets vélo, afin que ces crédits puissent être effectivement consommés et que leur mobilisation ne constitue pas un parcours du combattant pour les collectivités. L'ambition demeure entière, notamment pour mettre en œuvre la plupart des préconisations du rapport Barbe.

S'agissant de la raison impérative d'intérêt public majeur, nos sensibilités peuvent diverger sur certains projets. Nous pouvons toutefois nous accorder sur un point : cette question doit être tranchée au début des procédures. L'obtention d'une autorisation environnementale ou d'une DUP engage fortement l'État, y compris dans ses rapports avec les propriétaires privés. Obtenir une DUP, cela revient à dire au propriétaire d'un bien privé que celui-ci appartient désormais à l'État. Il faut donc vraiment des projets qui tiennent la route sur le plan financier, environnemental et procédural.

Dans l'intérêt commun – que l'on soutienne ou que l'on conteste un projet –, les contentieux doivent être purgés au stade procédural. L'exemple de l'A69 l'a montré : des maires opposés au projet ont eux-mêmes souligné qu'une interruption à un stade avancé des travaux créait une situation ubuesque. Les ouvrages d'art étaient terminés à 90 %, le terrassement à 70 %... Nous devons éviter la multiplication de ce cas de figure à l'avenir.

En ce qui concerne l'expérimentation de l'écotaxe, monsieur Chevalier, je suis attentif à sa mise en œuvre, notamment par la Collectivité européenne d'Alsace et la région Grand Est, dans le cadre ouvert par la loi Climat et résilience d'août 2021. D'autres régions frontalières pourront, le cas échéant, s'en saisir. L'exercice est délicat dans notre pays, nous le savons. Nous voulons légitimement protéger nos entreprises et taxer les camions étrangers qui traversent notre pays, qui, pour certains, ne font même pas un plein et ne participent pas à l'entretien de nos infrastructures. L'intérêt du dispositif tient à sa finalité : les recettes générées par ces écotaxes seront affectées au secteur des transports. Telle est d'ailleurs la philosophie qui inspire le projet de loi-cadre : le transport finance le transport, dans une logique de solidarité. Nous suivrons donc avec beaucoup d'attention les expérimentations lancées dans l'est de la France.

Monsieur Pointereau, la ou les futures lois de programmation seront précédées d'un audit indépendant de l'état des infrastructures, et elles seront soumises à l'avis du COI. Celui-ci aura vocation à éclairer la décision, et non à la déterminer. L'arbitrage demeurera politique, au sens le plus large du terme, associant l'État, les parlementaires et les territoires. Les orientations du COI constituent un appui technique indispensable, notamment pour anticiper la montée en puissance financière et sécuriser les projets, mais elles ne se substituent pas à la responsabilité des décideurs publics.

Le COI remettra ses conclusions à la fin du mois de mars, nous disposerons ainsi d'une base solide, et, bien évidemment, nous n'attendrons pas la fin des concessions autoroutières pour agir, monsieur le sénateur Jacquin.

Nous n'avons pas besoin non plus d'une loi-cadre et d'une loi de programmation pour régénérer un certain nombre de lignes d'aménagement du territoire. La ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (Polt) bénéficie cette année de 250 millions d'euros pour la régénération, auxquels s'ajoutent 88 millions d'euros pour la modernisation. Au total, entre les infrastructures et le matériel, la rénovation complète représentera 2 milliards d'euros. La ligne Paris-Clermont figure également parmi les chantiers prioritaires de SNCF Réseau. Porter l'effort annuel de 3 à 4,5 milliards d'euros permettra d'achever ces projets dans de meilleures conditions.

Monsieur Michallet, j'ai déjà partiellement répondu à votre question sur la remise des travaux du COI. Nous avons évoqué le printemps, mais nous allons accélérer et présenter ces éléments au Parlement après les élections municipales. Le travail est en grande partie achevé, mais il m'a semblé qu'une publication à quelques jours du scrutin pourrait enflammer des débats déjà très vifs dans certains territoires. Il y aura une totale transparence : vous disposerez du rapport et vous pourrez auditionner David Valence si vous le souhaitez. Ces travaux contiendront beaucoup de données, mais gardez à l'esprit que la décision restera aux mains des politiques.

Sur le Lyon-Turin, le tube avance plutôt bien : nous en sommes bientôt à 40 % du chantier réalisé, soit environ 20 kilomètres sur 47 pour être très précis. Sur les voies d'accès, des études ont été lancées au début de l'année 2025, le plus complexe ayant été de réunir le financement, qui s'élève à près de 160 millions d'euros. Le Gouvernement et les différents partenaires se sont montrés très solidaires en cette occasion.

La diversification des ressources des AOM sera abordée dans la loi de programmation, sous l'angle des investissements permettant de sécuriser les engagements de l'État. Je sais que la question du versement mobilité ne manquera pas de se poser. Je ne renie pas le sénateur que j'ai été, qui a porté, notamment avec Olivier Jacquin, le versement mobilité régional - après un début difficile, celui-ci se met en place dans la grande majorité des régions. Je suis également avec beaucoup d'attention la question du versement mobilité

régional et rural pour les zones moins desservies. Nous aborderons, dans la loi de programmation, ces questions de taxes additionnelles potentielles ou de déplafonnement du versement mobilité.

Monsieur le sénateur Delia, je vous remercie d'avoir rappelé l'importance de l'article 1^{er}. Flécher 2,5 milliards d'euros issus des profits des autoroutes vers les transports routier, fluvial, maritime et - surtout - ferroviaire, cela fait sens, bien au-delà de la bouffée d'oxygène pour les transports. Avec 1 milliard d'euros supplémentaires pour le ferroviaire, gageons que le contrat de performance ne pourra plus être qualifié de « contrat de contre-performance » !

Monsieur le sénateur Pillefer, le financement des autres réseaux visera notamment les ponts des collectivités. Sur ce sujet, nous avons réalisé un effort conséquent, grâce au Sénat, dans la loi de finances pour 2026, avec 50 millions d'euros supplémentaires, et nous continuerons. L'idée que les recettes qui seront dégagées pour les transports puisse profiter à tous - routes départementales, communales et régionales pour les collectivités ayant récupéré la compétence *via* la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) - me convient pleinement. À cet égard, je vous le dis franchement, j'ai trouvé certains communiqués quelque peu déplacés, car leurs auteurs savent très bien que, demain, cette ressource pourra bénéficier à tous les réseaux.

S'agissant des Serm, l'État en a financé la préfiguration, et il va désormais les labelliser. Il contribue déjà à hauteur de 900 millions d'euros sur sa part de contrat de plan État-région (CPER) et il continuera à accompagner les territoires, condition indispensable à la réalisation de Serm ambitieux.

Monsieur le sénateur Devinaz, ce n'est peut-être pas l'article le plus important du projet de loi-cadre, mais vous avez raison de vous interroger l'article 8, puisqu'il figure dans le texte et concerne votre territoire. Il répond à des difficultés rencontrées par certains projets ferroviaires. Je ne vous cache pas qu'il s'agit d'une demande forte de SNCF Réseau, exprimée lors de la conférence Ambition France Transports. Dans des conditions très strictes, il s'agit d'autoriser certains projets de modernisation et de développement ferroviaire, à condition qu'ils ne portent pas d'atteinte à l'économie générale du PPRT, qu'ils n'aggravent pas les risques existants et qu'ils n'accroissent pas la vulnérabilité. Je suis conscient qu'il faut un cadre clair et, si nécessaire, je le rappellerai lors du débat parlementaire. Je ne veux pas ouvrir la porte à des dérogations générales, mais votre territoire présente des spécificités qui justifient, pour mener à bien certains aménagements en cours dans une sécurité maximum, un petit coup de pouce législatif.

Monsieur le sénateur Jacquin, j'ai souhaité inscrire la question des dessertes non rentables dans le projet de loi-cadre. On impose en effet des obligations de service public à la SNCF qui ne s'appliquent pas nécessairement

aux nouveaux entrants. Les opérateurs privés n'ont toutefois pas encore trouvé un équilibre financier leur permettant d'assumer certaines obligations. Lorsqu'ils auront trouvé un rythme de croisière, ils contribueront davantage. L'ouverture à la concurrence doit offrir davantage de dessertes, davantage de services, et faire baisser les prix sur certaines lignes. Cela fonctionne plutôt bien, notamment avec Trenitalia sur Paris-Lyon-Marseille et Paris-Milan. Nous souhaitons évidemment que ces nouveaux opérateurs ne se concentrent pas seulement sur les secteurs les plus rentables, et c'est le sens de l'incitation prévue. En revanche, vous avez raison, ce manque à gagner devra être compensé. Nous avons des propositions à faire sur ce point. Dominique Bussereau va par ailleurs s'atteler à un travail global sur la desserte des territoires, en particulier la question des bouts de ligne, un sujet sensible, en particulier dans votre région, monsieur le sénateur.

Monsieur le sénateur Dhersin, je partage largement votre exigence, mais je ne peux pas vous laisser dire que l'article 1^{er} du projet de loi-cadre relève d'une stratégie d'affichage. Je le répète : la loi-cadre définit le « comment » ; la loi de programmation précisera le « quoi ». Nous procédons dans l'ordre. Il est indispensable d'avoir d'abord une loi-cadre pour pouvoir adopter ensuite la loi de programmation, comme cela existe pour la recherche ou les armées. Nous trouverons une rédaction de l'article 1^{er} qui permettra d'affirmer le principe du fléchage des recettes autoroutières vers nos réseaux et de décliner ce principe en trajectoires pluriannuelles. L'avis du Conseil d'État n'est pas une surprise ; il s'inscrit dans une lecture constante des règles constitutionnelles. La loi de programmation présentera non seulement des dépenses, mais aussi des recettes clairement fléchées, ce qui sera inédit.

Sur l'article 17 et les frais de manutention portuaire, l'objectif d'une harmonisation avait été partagé par les acteurs lors de la conférence Ambition France Transports. Il semblerait qu'il le soit un peu moins aujourd'hui. Je les ai donc contactés pour faire le point. Ils m'ont répondu qu'un accord serait trouvé, avec les donneurs d'ordre, qui seront les financeurs de cette mesure. Je voulais reproduire la pratique mise en œuvre à Dunkerque il y a dix ans, qui a permis à ce port d'être celui où la part modale du fluvial est la plus élevée en France - 10 %. La solution proposée me paraît acceptable et figurait aussi dans le rapport sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS). Je souhaite que les parties prenantes jouent le jeu et que la solution soit consensuelle. La concurrence ne doit pas se faire entre les modes de fret, même si elle peut exister parfois avec le transport routier si celui-ci ne se décarbone pas.

Je répondrai donc ultérieurement aux questions précises de Saïd Omar Oili sur les barges et l'aéroport de Mayotte. Je précise simplement que le projet de loi-cadre ne mentionne pas de territoire en particulier, sauf l'exception propre au cas évoqué par M. Devinaz. La loi s'appliquera à l'ensemble du territoire national ; il n'a jamais été question d'en limiter l'application à la métropole. Tout ce qui est prévu dans la loi-cadre vaudra pour tous les territoires, qu'ils soient situés à des milliers de kilomètres ou au

bout de la rue. L'Afit France finance déjà des projets outre-mer et continuera, avec davantage de moyens, à financer les contrats de convergence - l'équivalent des CPER -, des projets de transport collectif - notamment les navettes fluviales à Mayotte - et la route du littoral. Il s'agit justement de dégager des financements supplémentaires pour accompagner encore plus ces projets.

Monsieur le sénateur Duffourg, je suis personnellement favorable à toutes les initiatives visant à sauvegarder les lignes de desserte fine du territoire. Mais il faut prévoir le bon service au bon endroit et définir un financement durable. J'ai missionné le préfet Philizot pour établir un état des lieux ; il rendra ses conclusions prochainement. Pour être très franc - je suis en phase avec Jean Castex sur ce point -, la priorité est de sauver les lignes existantes avant de réfléchir à d'éventuelles réouvertures. Pour cela, nous avons besoin du soutien des régions, puisque ces lignes relèvent principalement de leur compétence. L'État est prêt à les accompagner. Rouvrir une ligne est bien entendu un projet extraordinaire, mais si elle a été fermée, c'est souvent parce que la fréquentation était insuffisante au regard des investissements nécessaires. Ma priorité ira donc au maintien des lignes existantes, et le niveau d'investissement de 4,5 milliards d'euros nous aidera peut-être à augmenter le niveau de participation de l'État, notamment sur certains CPER qui peuvent permettre de décanter des situations.

M. Jean-François Longeot, président. - Pour conclure cette audition, je voudrais d'abord vous remercier chaleureusement, mes chers collègues, d'avoir respecté les règles du jeu. Nous avons ainsi pu atteindre notre objectif : entamer nos travaux préparatoires sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports en auditionnant M. le ministre.

Je m'engage à programmer une nouvelle audition après les élections municipales afin d'aborder les sujets qu'il n'a pas été possible d'évoquer ce matin. Pour plus d'efficacité, je vous propose de transmettre vos questions en amont, afin que le ministre puisse y répondre précisément le jour de son audition. Vos interrogations sont toujours très intéressantes, mais si le ministre ne peut pas y répondre faute de disposer des éléments nécessaires, je ne vois pas très bien quelle satisfaction vous pouvez en retirer.

Pour conclure, je renouvelle ma confiance à notre rapporteur, Didier Mandelli, et je compte sur l'implication de tous les membres de la commission à ses côtés pour que l'examen de ce texte structurant - je reprends les mots du ministre - soit riche et approfondi, à compter du 8 avril en commission et du 14 avril en séance publique.

Audition de M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan - Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir

(Mardi 24 mars 2026)

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Madame la présidente, mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, Clément Beaune, afin qu'il nous présente les principales orientations du rapport remis en janvier dernier par le préfet Michel Cadot portant sur l'accélération et de la simplification des grands projets d'infrastructures. Cette audition est commune avec la commission des affaires économiques : la présidente Dominique Estrosi Sassone et moi-même avons souhaité ce format conjoint, compte tenu du caractère structurant de cette thématique pour les champs de compétences respectifs de nos deux commissions.

Cette audition s'inscrit dans un calendrier particulier : celui de l'examen prochain du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, prévu la semaine du 13 avril en séance publique.

Votre rapport est articulé selon cinq axes, le premier étant le renforcement de la planification, de la priorisation et du suivi des projets. Le projet de loi-cadre sur les transports s'inscrit partiellement dans cet objectif, même si nous aurions souhaité voir inscrite en parallèle une loi de programmation afin d'actualiser enfin la trajectoire financière fixée par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), obsolète depuis bientôt trois ans.

L'article 1^{er} du projet de loi permet d'acter le principe d'une loi de programmation future en faveur des infrastructures ferroviaires, fluviales, routières et portuaires, et celui de l'affectation d'une partie des recettes des futures concessions autoroutières.

Monsieur Beaune, quel regard portez-vous sur l'économie générale de ce projet de loi, en votre qualité de Haut-commissaire, mais aussi d'ancien ministre des transports ?

L'article 19 du projet de loi s'inscrit pleinement dans la logique de la recommandation n° 12 de votre rapport : il permet d'anticiper la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) au stade de la délivrance de la déclaration d'utilité publique (DUP), afin de purger ce contentieux plus tôt dans la vie des projets. Il s'agit ainsi d'éviter la répétition du précédent malheureux de l'autoroute A69 : le projet avait vu son autorisation environnementale annulée en février 2025 au motif qu'il ne répondrait pas à une RIIPM, alors que le chantier était déjà achevé à 80 %. Si la décision du juge en appel a finalement permis la reprise du chantier, l'État

a dû dédommager le concessionnaire à hauteur de 79 millions d'euros, ce qui constitue incontestablement une gabegie financière.

Sur ce sujet, faudrait-il aller encore plus loin selon vous, par exemple en instaurant une présomption de RIIPM pour certains travaux liés à des infrastructures de transports et si oui, selon quelles modalités ?

Selon vous, une présomption de RIIPM serait-elle envisageable pour la réalisation de grands projets d'infrastructures ferroviaires ou fluviales, compte tenu des bénéfices attendus en termes de report modal et, donc, de réduction des gaz à effet de serre ? Une telle piste a-t-elle été étudiée dans le cadre de vos travaux ?

Votre rapport formule d'autres propositions intéressantes pour accélérer la réalisation de grands projets d'infrastructures : la limitation de la durée de validité de la DUP à 4 ans (au lieu de 5 ans), renouvelable une fois, afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à lancer plus rapidement les étapes préalables au commencement des travaux, notamment l'enquête parcellaire ; l'instauration d'une « autorisation environnementale permanente » pour les grands projets stratégiques, valable pour une durée de cinq ans, afin de simplifier les travaux récurrents d'entretien et de maintenance.

Pourriez-vous nous exposer ces pistes ? Plus largement, identifiez-vous d'autres évolutions dont la traduction au niveau législatif serait pertinente, par exemple *via* le projet de loi-cadre sur les transports ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques. – Monsieur le Haut-commissaire, monsieur le président, mes chers collègues, je suis moi aussi très heureuse, monsieur le Haut-commissaire, de vous accueillir, au nom de la commission des affaires économiques. Notre commission est intéressée au rapport que vous venez nous présenter ce soir non seulement directement, du fait de ses compétences sectorielles, notamment en matière d'énergie et de numérique, mais aussi indirectement, car la qualité des infrastructures est également l'une des clés de la compétitivité de notre tissu économique.

La France a dans ce domaine une tradition d'excellence, ce critère étant d'ailleurs cité par près d'un tiers des investisseurs étrangers comme l'un des principaux atouts de la France. Dans un environnement international de plus en plus compétitif, il est crucial de maintenir cet avantage.

Or, comme le rappelle le rapport du préfet Cadot, cet avantage est aujourd'hui menacé par le poids des normes et des procédures. Pour y remédier, nous avons, ces dernières années, multiplié les dérogations : je pense par exemple à la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENR), à la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ou encore à la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Cette méthode, nécessaire en situation d'urgence, n'est cependant qu'un pis-aller. Comme je le dis souvent à propos d'un autre secteur que je connais bien et qui souffre peu ou prou des mêmes maux – le secteur du logement –, c'est toute la France qui doit devenir un « territoire d'accélération » : c'est le droit commun tout entier qui doit être clarifié et simplifié.

C'est – et je m'en réjouis – la méthode que recommande le préfet Cadot : je vous laisserai la détailler.

En ce qui concerne plus spécifiquement les sujets suivis par la commission des affaires économiques, le rapport préconise l'adoption dans les meilleurs délais de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PP3) : elle l'a été depuis dans des conditions qui, comme vous le savez, ne nous satisfont pas. Ainsi que le souligne d'ailleurs le rapport, la stratégie énergétique est essentielle pour notre souveraineté et pour la compétitivité de notre industrie. Les clivages à son sujet sont bien réels et méritent d'être débattus, tant au niveau national qu'au niveau local.

Cela étant dit, pourriez-vous nous expliquer quels facteurs de blocages spécifiques vous identifiez pour ces infrastructures énergétiques et, pourquoi pas, plus spécifiquement pour les infrastructures hydroélectriques, dont nous aurons à débattre dans quelques semaines.

Je vous poserai la même question pour les projets industriels, qui ont déjà fait l'objet, pour les plus grands, de mesures d'accélération par le biais des « projets d'intérêt national majeur » créés par la loi Industrie verte. Comment, en complément de ces mesures, assurer l'accélération de l'implantation des « petits projets », et la pleine appréhension par l'ensemble des acteurs locaux des simplifications que vous proposez ?

À ce sujet, il me semble qu'un frein essentiel n'est pas traité dans le rapport : celui du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Considérez-vous réellement que la pénurie de foncier n'est pas un sujet pour accélérer le déploiement des infrastructures ? Sur l'initiative du Sénat, le projet de loi de simplification de la vie économique, qui devrait enfin être adopté dans les prochaines semaines, prévoit une « exemption ZAN » pour les grands projets industriels. Cette mesure serait-elle, selon vous, utilement étendue à d'autres types de projets ?

Voilà les premières questions que je souhaitais vous poser, que nos collègues des deux commissions ne manqueront pas de compléter à la suite de votre intervention liminaire.

M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan. – Je me réjouis de revenir au Sénat. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable m'a fréquemment entendu ces dernières années, notamment sur les questions de mobilité. Madame la présidente de la commission des affaires économiques, je vous remercie d'avoir maintenu cette audition malgré un agenda chargé.

Cette rencontre offre l'occasion de présenter, d'emblée et de manière aussi complète que possible, le rapport dit « Cadot ». Ce rapport revêt une importance particulière, tant par les constats qu'il dresse que par les propositions très concrètes qu'il formule. Certaines d'entre elles pourraient, si la représentation nationale le souhaite, trouver à s'inscrire dans des textes en cours ou à venir, tels que la loi-cadre sur les transports, mais également dans les projets relatifs à la simplification ou à la décentralisation annoncés récemment par le Premier ministre.

Ce travail procède d'un constat largement partagé. Nous sommes fiers de nos infrastructures, qui constituent un atout économique et historique majeur. Dans le même temps, nous sommes préoccupés par un certain nombre de blocages, de ralentissements et de tensions autour de projets d'infrastructures. Sans entrer dans l'examen de cas particuliers, ces difficultés appellent une réponse d'ensemble.

Trois convictions m'ont amené à solliciter le préfet Cadot. Tout d'abord, l'idée que nous avons encore besoin dans notre pays de grands projets d'infrastructures. Deuxième conviction, nous en avons besoin, y compris et surtout pour la décarbonation de notre économie. Enfin, troisième conviction, la décarbonation et les grands projets ne sont pas contradictoires. Même si on les oppose parfois, une telle lecture ne correspond pas à la réalité. La décarbonation et le développement d'infrastructures ne se contredisent pas ; ils se renforcent. Les projets d'infrastructures répondent à d'autres impératifs, mais ils participent également à l'effort environnemental. Ils peuvent intégrer des exigences élevées en la matière, sans conduire à renoncer aux grandes réalisations.

Une mise en perspective historique éclaire utilement cette réflexion. Le plan Freycinet, déployé de la fin du XIX^e siècle jusqu'aux conflits mondiaux, constitue une référence majeure en matière d'aménagement du territoire. Porté par un ministre resté peu de temps en fonctions, ce plan a pourtant durablement marqué le pays : 18 000 kilomètres de voies ferrées et plusieurs milliers de kilomètres de canaux ont été réalisés. Une ambition politique forte le sous-tendait : relier les sous-préfectures, renforcer la cohésion nationale et soutenir la compétitivité économique. Retrouver aujourd'hui ce sens des grands projets revient à renouer avec une ambition de société.

Une seconde référence mérite d'être rappelée. Au sein du Commissariat général du Plan a été créée, en 1963, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité des régions (Datar). Cet outil puissant de projection et d'aménagement du territoire a depuis disparu. Si la décentralisation a renforcé, à juste titre, le rôle des collectivités territoriales, en particulier des régions, l'État conserve une fonction stratégique, de prévision et d'ingénierie, qui appelle à être consolidée. Cette exigence a inspiré la mission confiée au préfet Michel Cadot, dont l'expérience, notamment dans la coordination interministérielle des jeux Olympiques et

Paralympiques, ainsi que la reconnaissance dont il bénéficie ont garanti la qualité des travaux conduits.

La méthode retenue a reposé sur un groupe de travail pluraliste. Aux côtés du préfet Michel Cadot siégeait une juriste du Conseil d'État, spécialiste du droit de l'environnement. Le groupe réunissait des entreprises du bâtiment et des travaux publics, des associations d'élus locaux, des administrations, des organisations non gouvernementales, ainsi que des universitaires. Cette diversité n'a pas effacé les désaccords, mais elle a permis l'élaboration d'une boîte à outils convergente et opérationnelle.

Pendant six mois, plus de quarante auditions ont été menées afin d'identifier l'ensemble des blocages et d'y apporter des réponses précises, présentées dans les conclusions du rapport.

Trois exigences ont structuré cette démarche. La première consiste à accélérer la réalisation des projets. La deuxième vise à renforcer leur sécurité juridique. L'incertitude, souvent dénoncée par les porteurs de projets, résulte autant de la durée des procédures que de l'instabilité des décisions, au fil d'un parcours administratif et contentieux parfois erratique. La troisième exigence, assumée dès l'origine, consiste à préserver les normes environnementales et les modalités de participation du public. On pourrait aller beaucoup plus vite s'il n'y avait plus aucun droit de l'urbanisme et de l'environnement, mais personne ne souhaite une telle solution.

L'ensemble forme un équilibre, que l'on peut qualifier de triangle de compatibilité entre ambition environnementale, sécurité juridique et accélération des projets. Tel est, à mes yeux, l'apport principal de ce rapport.

Les travaux conduits montrent qu'aucune cause unique n'explique les difficultés d'avancement des projets. Ni les décisions de justice, ni la lenteur des procédures administratives, ni les services de l'État, ni les organisations non gouvernementales, ni les élus locaux ne sauraient, à eux seuls, être tenus pour responsables. L'analyse a porté sur l'ensemble de la chaîne, sans désigner de bouc émissaire.

Le rapport n'a pas davantage retenu l'hypothèse d'une réforme d'ensemble, d'un « big bang » normatif. Nous l'assumons parce que nous voulons que ce travail soit utile, dans un contexte marqué par des échéances politiques proches. En remettant ce rapport au Gouvernement puis au Parlement, nous voulions proposer des mesures susceptibles d'une mise en œuvre rapide.

Au total, trente-neuf propositions composent une boîte à outils opérationnelle. Une minorité d'entre elles relève du domaine législatif ; la plupart peuvent être mises en œuvre par voie réglementaire. Neuf mesures présentent un caractère législatif et relèvent, à ce titre, de l'appréciation du Parlement. Les textes relatifs à la décentralisation et à la simplification, actuellement en discussion ou annoncés, offrent, le cas échéant, un vecteur approprié pour leur adoption.

Je souhaite revenir sur la nature des propositions formulées par Michel Cadot afin de concilier accélération des projets, sécurité juridique et préservation de l'environnement.

Aucune cause unique ni aucun levier isolé n'expliquent les difficultés rencontrées. Le rapport identifie cinq grandes familles de réponses, qui structurent les trente-neuf propositions évoquées précédemment, et visent à soutenir les grands projets nécessaires à l'aménagement du territoire.

La première de ces familles concerne la planification et l'anticipation des projets. Trop souvent, l'absence de décision claire en amont, y compris au niveau de l'État, fragilise les projets. Lorsque la liste des priorités n'est pas définie, qu'il s'agisse d'énergie ou de mobilité, et que ces priorités ne s'accompagnent pas d'une programmation sincère des financements, des blocages surviennent inévitablement. Cette insuffisance d'anticipation constitue une cause majeure, quoique sous-estimée, des difficultés constatées.

Plusieurs propositions visent à renforcer cette planification. À cet égard, l'adoption d'une loi-cadre en matière de transports constitue une avancée attendue. Une telle loi, assortie d'une programmation, doit établir une hiérarchisation des projets, en évitant un catalogue à la Prévert de projets non financés. Elle permettrait de définir les priorités en matière d'aménagement du territoire.

Le rapport de Michel Cadot préconise également l'élaboration d'un schéma décennal pour le réseau ferroviaire, qui mettrait en regard les priorités de rénovation, de régénération, voire de création de lignes nouvelles, et les moyens financiers correspondants. Si un contrat de performance existe, un tel schéma fait aujourd'hui défaut, alors même qu'il justifierait un débat parlementaire.

La priorité doit porter sur l'entretien et la régénération des réseaux existants. Cette exigence s'impose en particulier pour le réseau ferroviaire. Elle vaut également pour le réseau routier. Si le réseau autoroutier présente un bon état général, le réseau routier national, qu'il relève de l'État ou des départements, apparaît dégradé, principalement pour des raisons financières. L'établissement d'un schéma décennal constitue, là encore, une orientation structurante.

La deuxième famille de propositions vise à sécuriser la gouvernance et le financement des projets. À cet égard, le rapport introduit une proposition originale : associer un protocole de financement à la déclaration d'utilité publique (DUP). Historiquement, la DUP autorise l'expropriation au nom de l'intérêt général ; elle constitue donc un acte grave. Elle tend aujourd'hui à devenir un simple signal d'avancement, sans garantie réelle quant à la réalisation du projet. L'absence de financement ou d'autorisations complémentaires en limite la portée. Il convient, dès lors, de redonner tout son sens à cet acte en conditionnant son adoption à la signature d'un protocole de financement précis.

La troisième famille de mesures concerne la simplification des procédures administratives. Plusieurs évolutions, législatives et réglementaires, sont proposées. L'une d'entre elles consiste à reconnaître plus largement, notamment au moment de la DUP, la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM). Cette notion, liée à l'autorisation environnementale, appelle un rapprochement des procédures, sans pour autant conduire à leur fusion immédiate, laquelle mérite une réflexion complémentaire.

Dans le même esprit, le rapport prévoit, pour les opérations répétitives d'entretien, de maintenance ou de régénération des réseaux – en particulier électriques –, un régime juridique simplifié fondé sur une présomption de RIIPM. Une telle présomption ne saurait s'appliquer de manière générale, au risque de vider la notion de sa substance, mais elle apparaît justifiée pour certaines catégories de travaux.

La limitation de la durée de validité de la DUP s'inscrit également dans cette logique. Loin de constituer une contrainte, elle vise à inciter à la mobilisation rapide des financements et à l'engagement effectif des étapes suivantes, notamment l'obtention de l'autorisation environnementale.

Une quatrième famille de propositions porte sur la participation du public. Le rapport ne remet pas en cause les principes existants ni le rôle de la Commission nationale du débat public (CNDP). Une participation bien conduite contribue, en amont, à réduire les contentieux. Toutefois, des ajustements apparaissent nécessaires.

À ce titre, le rapport préconise de supprimer la faculté, pour certains projets intermédiaires, de saisir la CNDP à titre optionnel. Cette possibilité crée une insécurité juridique et des contentieux. Il convient de réserver la saisine de la CNDP aux projets stratégiques et de laisser aux porteurs de projets une plus grande latitude dans l'organisation de la concertation, tout en conservant la possibilité de recourir à l'expertise de la commission, notamment pour désigner un garant.

Enfin, la cinquième famille de propositions concerne le contentieux. Deux orientations principales se dégagent. La première consiste à « expérimenter », pour les projets stratégiques, un régime juridictionnel spécifique. Celui-ci reposerait sur un délai de jugement encadré de dix mois, garantissant à la fois rapidité et sécurité juridique.

La seconde orientation prévoit la suppression d'un degré de juridiction pour ces mêmes projets. Le contentieux serait jugé en premier et dernier ressort par une juridiction désignée, telle qu'une cour administrative d'appel, avec la possibilité d'un pourvoi en cassation. En contrepartie, dans ce délai de jugement encadré, on imposerait la suspension des travaux. Cela mettrait fin à des situations aujourd'hui insatisfaisantes, caractérisées par des procédures longues, des allers-retours juridictionnels et la poursuite de travaux susceptibles d'être ultérieurement interrompus. Ces situations

engendrent des surcoûts et ne satisfont ni les opposants ni les partisans des projets.

L'instauration d'un délai court, assorti d'un caractère suspensif et d'un degré unique de juridiction, permettrait d'éviter ces incohérences. Un tel régime de contentieux « créatif » limité aux projets stratégiques serait une expérimentation intéressante.

L'autre mesure est un peu moins structurante, mais reste intéressante : un référé pré-décisionnel, suivant le modèle du référé pré-contractuel pour les marchés publics. Quand l'autorité administrative est saisie, notamment en matière d'autorisation environnementale, le juge pourra dire, avant même la réponse de l'autorité administrative, si des vices de forme ont été identifiés. Il sera possible de corriger immédiatement des erreurs qui restent de bonne foi. Nous éviterons ainsi des annulations de projets pour des raisons de pure forme.

Ces propositions touchent à l'ensemble de la chaîne de décision. Ce sont des mesures parfois un peu techniques, précises et concrètes, une forme de boîte à outils. Mises bout à bout, elles peuvent conduire à des réductions de délai, tout en préservant les exigences environnementales. Les très grands projets, selon les estimations actuelles, prennent entre douze et seize ans, entre le premier dépôt de dossier et la réalisation. Ces mesures permettraient de réduire de trois à quatre ans les délais moyens pour des projets d'intérêt national et à caractère stratégique. Cela n'est donc pas un big-bang absolu, mais une accélération très substantielle, tout en préservant les procédures environnementales et de participation du public.

Madame la présidente, notre approche est un peu différente de celle qui a été suivie ces dernières années, à savoir créer des régimes dérogatoires et sectoriels face à la complexité du droit commun. Ce fut le cas pour les jeux Olympiques, la reconstruction de Notre-Dame-de-Paris, pour les énergies renouvelables, le nucléaire ou l'industrie verte, qui sont des simplifications bienvenues, mais qui finissent par complexifier la loi. Parfois, le juge lui-même ne sait pas à quel régime se rattacher. L'approche du rapport Cadot et de ses 39 propositions est donc de modifier le droit commun.

Ensuite, nous n'avons pas précisé l'application de ce rapport à des projets de transport, d'énergie ou d'hydroélectricité. Il s'agit d'un rapport général, nourri d'exemples particuliers pour identifier des blocages, comme l'autoroute A69. Je n'ai d'ailleurs pas souhaité un rapport *ad hoc*, car il propose des modifications du droit commun. Nous avons besoin de grands projets. Nous pouvons tous nous entendre pour dire qu'il faut concilier la vitesse de réalisation, la sécurité juridique et l'ambition environnementale. Nous sommes donc restés dans un cadre général.

Sur le sujet ô combien passionnant et passionné du ZAN, nous avons mené des travaux dont les résultats ont été publiés en juillet, en partant de cas précis et de collectivités locales très différentes, urbaines ou rurales. L'objectif

était de montrer qu'il existait des voies de passage permettant de concilier les exigences de réduction de l'artificialisation et des projets importants en matière de logement ou de développement économique.

Je partage deux convictions. La première est que des adaptations étaient nécessaires ; certaines ont déjà été faites. J'ai moi-même défendu le fait que les zones industrialo-portuaires soient intégrées dans le décompte national et non imputées dans les décomptes locaux du ZAN. Cela donne un peu plus de souplesse pour les grandes opérations, notamment énergétiques. La deuxième est que l'on peut aller un peu plus loin pour certaines dérogations locales. Pour les petites collectivités, une mesure simple, comme la réserve d'un hectare que vous avez instaurée, est bienvenue. Toutefois, si nous voulons collectivement respecter nos objectifs de décarbonation, un effort massif est attendu en matière de non-artificialisation et de compensation de l'artificialisation des sols.

Les mesures de compensation évitent de dégrader excessivement l'environnement. Nous avons constaté que la mesure la plus efficace est d'identifier en amont des zones de compensation – cela ne fut pas le cas pour l'A69. Il existe aujourd'hui des projets labellisés par l'État, défendus par des associations ou des collectivités, qui sont des réserves de biodiversité ou des mesures environnementales préidentifiées et de bonne qualité. Ces zones peuvent être mobilisées par les porteurs de projets, selon une logique de l'offre. Cette approche me semble intéressante, plutôt que de prendre des mesures de compensation à proximité immédiate d'un projet, mesures souvent un peu artificielles.

M. Olivier Jacquin. – À la suite de la conférence de financement, nous examinerons dans quelques jours le projet de loi-cadre sur les transports. Je remercie publiquement Didier Mandelli de nous donner accès à l'ensemble des auditions qu'il mène.

Votre rapport est un précieux outil pour nos réflexions. Je regrette que nous ne puissions disposer d'autres rapports en cours de rédaction avant l'examen du projet de loi-cadre, notamment ceux du préfet Philizot, de l'Autorité de régulation des transports (ART) ou encore du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Votre quarantaine de propositions vise à faire gagner entre trois et quatre ans aux projets, *via* des mesures de simplification. Comment peut-on renforcer le cadre de planification et le suivi sur le long terme, tout en étant soumis à l'annualité budgétaire qui nous empêche d'avancer et de prévoir sur le temps long ? La Société du Grand Paris, devenue Société des grands projets (SGP) a connu un grand succès. Que pensez-vous de ce modèle ? N'est-il pas temps de s'en inspirer et de l'étendre à d'autres grands projets d'infrastructures ? Quand la recette est prévue d'avance et que l'on peut recourir à l'emprunt, la réalisation est garantie. Pour ce qui concerne la rapidité de réalisation, ce dossier a été exemplaire.

Nos infrastructures sont vieillissantes, notamment dans les transports, qu'il s'agisse du réseau ferré ou du réseau routier non concédé. Tous nous pensons qu'il faut prioriser la régénération et la modernisation de nos réseaux existants. Sur les grands réseaux d'infrastructures, ne faudrait-il pas avoir recours à des crédits affectés ?

Ayant siégé plusieurs années à la CNDP, j'ai pu constater que la procédure, quand elle est menée avec les grands maîtres d'ouvrage expérimentés, était un véritable moyen d'améliorer la qualité des projets. Ceux qui avaient peu affaire à la CNDP intégraient mal la procédure et l'on perdait du temps. Des entités comme la SNCF ou RTE la maîtrisent parfaitement et la considèrent comme un outil qualitatif.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de
l'aménagement du territoire et du développement durable -

Mme Viviane Artigalas. – Le rapport constate que les priorités d'investissement fixées par le COI ne sont généralement pas prises en compte par le Parlement lors des débats budgétaires. Vous proposez une loi de programmation pour y remédier. Quelle garantie avez-vous qu'une nouvelle loi de programmation sera respectée si des arbitrages financiers doivent sacrifier ces orientations ? Comment contraindre le Gouvernement et les majorités futures à respecter ces engagements ?

Vous proposez également de conditionner la DUP à un protocole de financement. C'est une excellente idée, en théorie. Toutefois, en pratique, ne risquons-nous pas d'enterrer définitivement des projets dont le financement pourrait ne jamais aboutir, faute de volonté politique nationale, au détriment de territoires qui les attendent depuis des décennies ? Comment ce mécanisme protégera-t-il les régions les plus enclavées ?

M. Hervé Gillé. – Tous nous cherchons un équilibre entre le respect des démarches administratives et celui des droits de l'ensemble des parties prenantes, notamment en matière environnementale. Cette équation est complexe.

Une question de fond se pose : comment définir précisément la RIIPM ? Cette question mériterait un débat au sein de notre assemblée, car, sans définition précise, nous risquons de la voir utilisée à tort et à travers.

Concernant le protocole de financement, je suis tout à fait d'accord avec vous. Cependant, le nombre de grands projets structurants – l'EPR, des lignes à grande vitesse – dérape financièrement. Les écarts sont parfois considérables entre les estimations et le coût réel. Comment consolidez-vous ce plan de financement qui devrait théoriquement participer, avec la DUP, de la décision finale de l'État et, notamment, de l'avis que le Conseil d'État peut rendre ?

M. Franck Dhersin. – Le rapport du COI sur les infrastructures est terminé, mais il fallait attendre la fin des élections municipales pour le publier, de peur qu’il ne déplaise dans un certain nombre de territoires.

Il est aujourd’hui très difficile d’imaginer lancer de nouveaux projets, compte tenu des financements disponibles. Nous devrions arriver à ne plus créer de « dette grise » sur le ferroviaire ; mais ce n’est pas le cas sur le réseau routier. Le niveau d’entretien des routes départementales, des ponts et des ouvrages d’art est très inquiétant.

Ma question est donc la suivante : que pensez-vous des nouveaux projets ferroviaires ? Je songe au Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), par exemple, pour lequel l’État dit clairement qu’il ne se réalisera que *via* un partenariat public-privé. Qu’en pensez-vous ?

Que pensez-vous des contrats de plan État-région (CPER) ? Ils sont signés pour cinq ans, mais, en réalité, ils durent dix ans avec les mêmes sommes.

M. Jacques Fernique. – En voyant le titre du rapport *Grands projets d’infrastructures* que vous nous avez présenté, j’ai eu quelques craintes, comme si l’essentiel résidait dans le déploiement d’infrastructures nouvelles. Le grand projet principal est la régénération, la modernisation et l’adaptation au réchauffement climatique. Les seuls grands projets nouveaux concernent les mobilités du quotidien avec les services express régionaux métropolitains (Serm). Heureusement, à la lecture du rapport, je me suis aperçu que ces questions étaient bien présentes.

Je suis perplexe sur la proposition 10, qui vise à rapprocher le COI et l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France). Cette dernière a été mise en cause, certains ont proposé de la supprimer. Les deux structures seraient présidées par la même personne. Or, tandis que le COI intervient en amont de la décision politique pour proposer des scénarios, l’Afit France agit en aval, une fois la décision politique prise, pour exécuter le financement afin qu’il ne soit pas remis en cause par les exercices budgétaires annuels. Les deux présidents actuels me semblent complémentaires et compétents, chacun à leur place. Pourquoi faudrait-il une présidence commune ?

Enfin, concernant la CNDP, vous proposez de supprimer la saisine facultative. Comptez-vous préserver le rôle et l’importance de cette commission ?

M. Clément Beaune. – J’ai toujours défendu – le Sénat m’en est témoin – l’idée d’une loi de programmation. Je suis heureux que cette idée ait abouti. La loi-cadre est une étape importante, notamment pour affecter par principe un certain nombre de ressources au financement du réseau ferroviaire.

J'avais défendu et obtenu, grâce au Sénat, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2023, un rehaussement des crédits affectés à l'entretien du réseau ferroviaire. J'avais moi-même engagé la révision du contrat de performance État-SNCF Réseau. Ne serait-ce que pour stabiliser l'âge du réseau ferroviaire français, il nous faut ajouter environ 1,5 milliard d'euros par an au montant actuel prévu par le contrat de performance État-SNCF Réseau, hors inflation.

Il faudrait un vote spécifique des parlementaires, qu'il y ait une loi de programmation ou non, au sujet des engagements pluriannuels sur le réseau ferroviaire. Le contrat de performance pourrait devenir une loi de programmation ferroviaire. Il faut que les modalités de financement de l'entretien du réseau ferroviaire soient clarifiées. L'effort de 1,5 milliard d'euros par an que j'ai défendu et en partie obtenu est largement porté par le groupe SNCF. Ses résultats le permettent sans doute à court terme, mais pas durablement. Il faudra un financement d'État pour le réseau ferroviaire ; cela nécessitera des arbitrages dans le secteur des transports. Le ministre Philippe Tabarot partage cette priorité.

Outre nos travaux publiés en janvier, nous avons mis en avant la nécessité d'un budget pluriannuel. Nos travaux seront publiés d'ici à l'été, en nous fondant sur ce que font les autres pays européens. Une réforme constitutionnelle défendue en 2011 prévoyait de créer des lois-cadres des finances publiques de trois à cinq ans. Nous avons besoin de visibilité dans des secteurs comme les transports, la santé ou l'énergie. Je suis favorable aux lois de programmation en matière de transports. Toutefois, on ne peut avoir trop de lois de programmation. C'est la raison pour laquelle un budget pluriannuel est sans doute la bonne réponse aux nécessités de programmation, d'investissement et de stabilité des financements.

La SGP, outil de pluriannualité, en est un bon exemple. La leçon à tirer de la SGP, dans son format initial, est qu'elle avait un objet précis, un financement garanti dans la durée et une bonne gouvernance, associant l'État et les collectivités concernées. Peu de projets sont aujourd'hui plus consensuels que ceux du Grand Paris Express. J'espère que cet esprit irriguera les Serm à l'avenir.

Les lois de programmation sont importantes dans les secteurs d'investissement comme les transports. Un budget pluriannuel peut être un moyen de donner à des secteurs prioritaires la stabilité et la visibilité nécessaires.

Nous nous sommes interrogés, comme Michel Cadot, sur la pertinence d'associer un protocole de financement à la DUP. Cela imposera des choix, fondés sur la vérité des prix. Sinon, nous prendrons de faux engagements - il n'y a rien de pire qu'un engagement qui n'est pas tenu. Au moins, l'État et les collectivités diront combien ils sont prêts à mettre, et leurs engagements seront consignés dans un protocole partagé. C'est un gage de

sincérité des engagements, car, sans engagements financiers précis, la DUP peut relever d'une forme d'hypocrisie collective.

La logique du rapport Cadot est donc la suivante : il faut que le financement soit en partie sécurisé, avec un engagement de principe au moment de la DUP, et que cette DUP ne soit pas trop longue pour que les porteurs de projets et les services de l'État instruisent les dossiers rapidement - l'écart entre la DUP et l'autorisation environnementale ne peut être trop grand. C'est un scénario un peu idéal, mais il vaut donc mieux savoir dès le départ si l'engagement financier est réel.

La RIIPM, outil de protection des espèces protégées, est une notion issue du droit européen qui n'est pas définie par la loi. Pour déroger à cette protection, il faut trois choses : une RIIPM, qu'il n'y ait pas d'alternative sérieuse et que soit maintenu l'état écologique de la zone. Il ne faut pas supprimer la RIIPM. Pour ce qui est de la fixer dans la loi, j'invite à la prudence : vu la diversité des projets concernés, elle pourrait bloquer un certain nombre d'entre eux. La question est : faut-il être précis dans la loi ou laisser une marge d'appréciation au juge ? Je préconise donc d'établir une présomption pour certains cas, plutôt qu'une définition figée des cas, notamment pour les opérations de régénération et d'entretien du réseau.

Enfin, la proposition n° 12 du rapport Cadot consiste, au cas où l'on souhaiterait obtenir une dérogation, à préciser cette RIIPM dès la DUP. La philosophie générale de ce rapport est que l'étape de la DUP soit beaucoup plus structurante - il s'agit des propositions n°s 12 à 17 -, sans aller jusqu'à proposer la fusion entre la DUP et l'autorisation environnementale, ce qui serait une réflexion plus lourde.

Monsieur Dhersin, en faisant présider l'Afit France et le COI par la même personne, le préfet Cadot souhaite retrouver l'esprit des deux institutions. La fonction du COI est de dire quels sont les grands projets prioritaires ; ensuite, le ministre et le Gouvernement décident ; ainsi nous évitons des listes à la Prévert sans lendemain. L'Afit France, créée en partie pour débudgétiser le budget des transports, présente un avantage majeur : elle apporte de la pluriannualité dans un secteur qui en manque. C'est pourquoi je la défends. Ainsi l'on retrouve l'esprit originel des deux organismes : le COI indique la liste des projets prioritaires - le Gouvernement peut alors décider - puis l'Afit France se concentre sur le financement des projets. L'esprit de la proposition est donc d'établir un continuum : le COI indique la priorité ; le Gouvernement décide et le Parlement vote les crédits ; l'Afit France a entre ses mains le financement stabilisé de ces projets prioritaires. Nous souhaitons une continuité entre la définition des grands projets et leur financement.

J'en viens à une proposition importante du rapport Cadot. Comme pour le nouveau nucléaire, nous proposons une délégation interministérielle - même si ce type de mesure n'est pas très à la mode. La délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN) fonctionne bien. Cette toute

petite équipe suit les projets majeurs et fait le lien entre les opérateurs comme EDF, les collectivités et les administrations concernées. La délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (Dijop) suivait le même modèle, et a bien fonctionné. Un tel type de délégation s'appliquerait très bien à ces très grands projets prioritaires.

J'ai toujours défendu le GPSO, mais il pose des questions de financement majeures. Ce projet, au moins dans son barreau Bordeaux-Toulouse, est très important. Certains le critiquent au nom de l'écologie, d'autres au nom du coût financier. Toutefois, relier deux grandes métropoles et, à terme, Toulouse à Paris en train, à l'heure où l'on veut réduire la place de l'avion, me paraît pertinent. Une ligne existante ne peut pas assurer à la fois plus de trains du quotidien dans le cadre du Serm et de la grande vitesse.

Nous essaierons d'éclairer la réflexion sur les CPER grâce à nos travaux sur la pluriannualité. Ces outils, aussi imparfaits soient-ils, permettent de faire des choix et d'assumer des cofinancements, même si leur durée dépasse les financements prévus. Il faut que nous soyons tous un peu plus honnêtes au moment où nous signons des CPER : un arbitrage est nécessaire entre l'ambition et le réalisme. Dans les deux dernières générations de contrats, le travail de priorisation fut un peu meilleur. Je serai prudent avant de casser cet outil, car nous n'avons pas tant d'outils pluriannuels et coopératifs à disposition.

Concernant la gouvernance, monsieur Fernique, je crois avoir répondu.

Les grands projets ne sont pas seulement deux ou trois grands projets routiers ou ferroviaires. Les Serm en font partie ; ils constituent une grande ambition. Nous essayons de remettre de l'aménagement du territoire dans les travaux du Plan. À la suite du rapport Cadot, nous avons confié la réalisation d'un nouveau rapport au préfet Michel Lalande : il s'agit de définir les critères à l'horizon 2050 et 2100 pour choisir les grands projets d'aménagement du territoire. L'ambition du plan Freycinet était de créer de la cohésion nationale pour la République en reliant les sous-préfectures par le chemin de fer. Demain, de quoi s'agira-t-il ? De casser la fracture centre-périphérie en créant des Serm, routiers ou ferroviaires ? De compléter quelques barreaux de grande vitesse ? L'idée de ce rapport est de définir ce que serait un plan Freycinet du XXI^e siècle et selon quels critères. Nous avons besoin de cette projection. D'ici au 15 juillet, un rapport « Cadot II » ou « Lalande I » sera remis pour préciser nos propositions en matière d'aménagement du territoire.

Nous ne proposons en rien la suppression de la CNDP, seulement quelques ajustements techniques. Nous avons constaté qu'il était plus efficace, y compris pour réduire le contentieux, de suivre les engagements pris lors de la concertation du public, par exemple en matière de compensation environnementale ou d'information ultérieure. Aujourd'hui, ces engagements

ne sont ni recensés ni faciles à suivre. En nous inspirant de bonnes pratiques étrangères, le rapport Cadot propose une amélioration du suivi dans le temps de ces engagements pris. Nous clarifions les choses, car beaucoup de porteurs de projets ont dit ne pas savoir dans quels cas il faut saisir ou non la CNDP. La saisine facultative, point très technique, crée beaucoup de confusion et parfois du contentieux. En effet, le porteur de projets doit faire un choix : s'il saisit la CNDP alors que cela était facultatif, il prend un risque, car si la concertation est mal faite on le lui reprochera et le projet sera parfois censuré. L'idée est donc de clarifier les trois niveaux : le projet soumis à la CNDP, projet soumis à concertation sans CNDP, projet sans concertation ou avec une concertation libre, définie par le porteur de projet.

M. Ronan Dantec. - J'ai lu avec attention vos propositions n^{os} 18 à 21 sur la mise en œuvre de la compensation, qui font écho à la commission d'enquête du Sénat de 2017 sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur de grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur. Le Sénat avait alors voté à l'unanimité un certain nombre de préconisations, que l'on retrouve en partie dans vos propositions. Je pense notamment à la proposition n^o 18, qui indique que l'efficacité des mesures de compensation exige une meilleure planification.

Ma première question est donc la suivante : n'est-ce pas un vœu pieux, à l'heure où certaines régions refusent d'élaborer leur trame verte et bleue, voire se montrent méfiantes à l'égard du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) lui-même ?

Cette proposition a-t-elle été soutenue par Régions de France lors de vos auditions ? Il est important de savoir si cette proposition fait consensus, car, sur le terrain, nous constatons plutôt un désengagement de certaines collectivités - généralement d'une certaine sensibilité politique - de toute planification de la compensation environnementale.

Ma deuxième question concerne la proposition n^o 19, qui semble relever du bon sens en affirmant que, au moment de la DUP, il faut avoir une idée claire sur l'ensemble des enjeux et donc sur la compensation. Allez-vous jusqu'à suggérer, à ce stade, une forme de dialogue compétitif avec tous les acteurs, notamment environnementaux, pour qu'ils se mettent d'accord en amont sur une solution ? Le plan national de restauration de la nature (PNRN) sera bientôt publié. L'idée est-elle d'essayer de trouver un consensus en amont, au moins avec certains acteurs ? Un chiffrage précis est-il prévu ? Si des financements doivent être actés au moment de la DUP, il faut aussi un chiffrage des coûts de la compensation. Parfois, ces coûts peuvent être extrêmement importants.

M. Marc Séné. – Ma question porte sur les nouvelles exceptions à l'autorisation environnementale. Le rapport recommande d'adapter cette autorisation à certains cas spécifiques afin de sécuriser et d'accélérer la mise en œuvre des projets. Quel type de projets justifie, d'après vous, cette adaptation et pourquoi ne pas simplifier définitivement le droit existant plutôt que de créer de nouvelles exceptions ?

Comment concilier la nécessité de réduire les délais de décision avec le respect des exigences environnementales et la protection des populations locales et des écosystèmes concernés ?

Enfin, comment accélérer le traitement de certains recours portés par des associations environnementales lorsque le Conseil national de la protection de la nature (CNPN), aujourd'hui essentiellement composé d'experts scientifiques, émet un avis favorable à un projet ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je souhaitais revenir sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports de notre ancien collègue Philippe Tabarot. Son article 8 permet de déroger au plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour faciliter des projets ferroviaires d'utilité publique, comme l'Étoile ferroviaire lyonnaise – je pense à Saint-Fons. La vallée de la chimie concentre 16 sites Seveso au sud de Lyon, ce qui montre le caractère problématique du secteur.

Je m'interroge sur l'efficacité d'un PPRT, qui repose, à mon sens, sur son intransigeance. Créer une exception pour l'État, n'est-ce pas ouvrir une brèche ? Si l'État obtient des dérogations, prévoira-t-il des budgets spécifiques pour protéger les riverains et les usagers que le PPRT, par défaut, ne protège plus ?

En cas d'accident, tous les échanges du nord de la France au sud de l'Europe seraient bloqués, aussi bien pour le transport ferroviaire, le transport routier sur l'A7, mais aussi la navigation sur le Rhône. Juste avant Noël, un accident, dans un laboratoire sur un site d'expérimentation, a eu lieu ; il a fallu confiner les 20 000 habitants de Saint-Fons et nous avons eu à déplorer deux morts et quatre blessés. Imaginez que cela se produise non plus dans un laboratoire, mais sur le site de production !

Si un jour un accident ferroviaire survient dans cette zone dérogatoire, qui sera responsable ? La SNCF ? Les usines riveraines ? L'État ? Il me semble qu'il y a un flou juridique. Qui est chargé de lever ce flou en matière de la responsabilité pénale ?

M. Yannick Jadot. – Nous sommes heureux de savoir qu'il y a un Haut-commissariat au Plan qui travaille. Nous n'y étions pas habitués. Depuis huit mois, beaucoup de rapports ont été produits, ce qui nous permet de dépasser certaines postures. Lors des élections municipales, la fragmentation politique de nos territoires a été très forte. Il me paraît essentiel de nous doter de nouveaux outils pour structurer le territoire, sans toutefois faire de la

mauvaise nostalgie et réclamer une nouvelle Datar. Toute poche de vide est dramatique du point de vue politique.

Je suis surpris que la question des infrastructures industrielles ne figure pas dans ce débat. Souveraineté et développement industriels ne se résument pas à l'installation d'une usine de batteries. Disposer d'une véritable industrie sidérurgique ou d'usines de silicium est tout aussi crucial. Il faut s'intéresser à toute la chaîne des infrastructures industrielles pour construire notre souveraineté et aménager les territoires.

J'en viens aux financements et aux DUP. Prenons l'exemple des réacteurs pressurisés européens nouveau modèle, dit EPR2. Des DUP ont déjà été publiées pour les raccordements de lignes, par exemple à Penly, et EDF va demander la sienne pour les EPR2. Or, nous ne savons pas encore exactement ce qu'est un EPR2 ; ce n'est pas être antinucléaire que de rappeler qu'EDF reconnaît ne pas avoir totalement finalisé son projet. De plus, sur le financement, le flou règne.

Ma question est donc la suivante : qui est le juge de paix sur la validité du plan de financement rattaché à la DUP ? Devons-nous nous contenter des promesses du porteur de projet ? Le cas échéant, un rapport de la Cour des comptes est-il déterminant ? En somme, qui décide si le plan de financement est sérieux et crédible, sachant qu'en matière d'infrastructures les dépassements sont plus que courants ?

M. Philippe Grosvalet. – Je me souviens d'un grand projet d'aéroport dans notre pays... Il ne s'agit pas de raviver les tensions, mais de se servir de cette expérience utile.

Nous n'avons pas tous la même définition de ce qu'est un grand projet. À la lumière de ce rapport, pouvez-vous nous dire les projets qui entreraient dans cette définition en précisant les critères : nature, gouvernance, volume, durée, distinction entre l'intérêt national, voire international, et l'intérêt plus local.

Je rappelle que le projet de Notre-Dame-des-Landes, souvent catégorisé comme un projet local, était d'abord un projet à maîtrise d'ouvrage d'État, issu d'une vision globale du trafic aéroportuaire sur l'ensemble du territoire national.

Nous pourrions imaginer prendre pour critères la durée du débat public, en nous inspirant de la CNDP. Je me souviens m'être opposé à deux présidents de région et à deux préfets, en refusant un débat public sur les infrastructures ferroviaires de Bretagne. J'avais utilisé cette expression, alors que nous étions dans le vif de l'opposition à Notre-Dame-des-Landes : « Ceux qui manifesteront demain contre ce projet ne sont pas encore nés. » Ce que l'on reprochait à ce projet, c'était avant tout de durer plus de quarante ans.

Autrefois, il fallait une dizaine d'années pour construire des routes. Aujourd'hui, il en faut plus de vingt. Les changements de gouvernance,

politiques, réglementaires, législatifs et technologiques montrent à l'évidence qu'il faut, sur des projets d'envergure, aller plus loin que ce que vous proposez.

M. Daniel Gremillet. – En matière énergétique, tout s'accélère, entre autres au niveau communautaire, notamment avec le paquet Réseaux, lequel concerne l'ensemble des énergies – électricité, gaz, hydrogène. Le débat sur notre souveraineté et notre avenir énergétiques est absolument stratégique.

Une loi de programmation énergétique était prévue ; elle n'a jamais vu le jour. Le Sénat s'est hasardé à élaborer un texte qui a été voté à deux reprises. Examiné une seule fois à l'Assemblée nationale, il n'a pas continué son chemin.

Je partage votre analyse et je suis heureux que la France ait à nouveau une vision à long terme. C'est ainsi que nous serons capables de dépasser le chaos politique du moment, de construire et d'apporter des réponses stratégiques. Il faut que le Parlement s'engage et donne une solidité à cette démarche. Il faut surtout que la France retrouve une place dans les négociations, notamment pour le paquet Réseaux. En ayant une vision énergétique, en fonction de notre capacité à décarboner nos activités, nous dessinerons notre potentiel économique futur. Ce point me semble essentiel. Sinon, tout ce que nous faisons risque l'effacement. Il nous faut un cap.

M. Serge Mérillou. – Je reprends la question de Philippe Grosvalet : quelle est la définition des grands projets d'infrastructures ? Est-ce le coût du projet ? Est-ce la gouvernance ? Sur ce point, nous avons besoin de précisions.

La vie dans les territoires est faite aussi de projets que l'on ne qualifie peut-être pas de très grands, mais qui ont une importance vitale pour nos territoires en matière de sécurité, de développement économique et de respect de l'environnement. Nous avons besoin de simplifier et de faciliter la réalisation de ces petits projets, car c'est là qu'est la vie de nos territoires. Dans les zones souvent rurales, des colères naissent, car des projets décidés localement par des départements, des régions ou de grandes communautés d'agglomération ne peuvent voir le jour. J'attends donc que les petits projets – ils sont pour nous des projets vitaux de développement – puissent bénéficier de ces procédures de simplification. Je pense au projet de Beynac, où l'on continue de passer à l'aplomb d'une falaise qui risque de s'effondrer à tout moment. C'est tout le développement économique d'une région qui est en jeu.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous rabâchons le mot « simplification » sans cesse et le mettons à toutes les sauces, et, chaque après-midi, nous ne faisons que complexifier ce que nous avons essayé de simplifier le matin... Bref, nous ne sommes pas sortis de l'auberge.

Mme Marie-Lise Housseau. – Le chantier de l'A69, que vous avez longuement évoqué, a démarré en 1994 et va peut-être se terminer,

heureusement, en octobre 2026. Cela aura duré trente ans. Combien de temps la mise en place des préconisations du préfet Cadot aurait-elle fait gagner à ce chantier, sur l'ensemble de la procédure ?

Si l'on ne définit pas un peu mieux ce qu'est la RIIPM, il y aura toujours des recours. Il faut prendre en compte le fait qu'un projet soit soutenu par une majorité d'élus et d'habitants ; il faut des critères objectifs, afin d'éviter que des associations environnementales venues de France ou d'Europe ne s'attaquent à un projet.

M. Clément Beaune. – Concernant les trames vertes et bleues, je ne peux vous dire quelle est la position de Régions de France, n'ayant pas assisté à leur audition par le préfet Cadot.

Je précise que nous n'avons pas demandé un accord unanime sur les propositions du rapport à tous ceux qui ont été auditionnés ou qui ont participé au groupe de travail. Par exemple, de grands opérateurs publics, ferroviaires comme routiers, jugent risquée la proposition sur le contentieux. Ils estiment que si le délai de dix mois est une bonne chose pour le porteur de projet, la suspension des travaux pose problème. Pour ma part, je trouve cette proposition équilibrée. Le rapport n'est donc pas la somme des positions des uns et des autres, ce qui aurait été impossible, mais le fruit d'un travail de concertation.

Concernant les propositions n^{os} 18 à 22 sur la compensation, il me semble qu'un consensus assez large existait sur le fait que l'approche par l'offre était meilleure que l'approche par la demande. Il s'agit notamment d'identifier les fameux sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR). Si seuls trois d'entre eux sont aujourd'hui labellisés, c'est néanmoins une bonne approche, qui permet de définir des projets de compensation environnementale de qualité, labellisés et expertisés non pas par le porteur de projet lui-même, mais par les services de l'État, ce qui est gage d'une meilleure qualité environnementale. Ainsi, nous anticipons l'étape de la compensation et en améliorons la qualité. Sur ce point, il ne me semble pas qu'il y ait eu d'opposition très marquée de la part de Régions de France ou des autres participants.

Monsieur le sénateur Séné, l'idée qui sous-tend l'immense majorité de nos propositions porte non pas sur un secteur – énergétique ou industriel –, mais sur les grands projets ou les infrastructures en général. Il me semble qu'il faut éviter de multiplier les régimes sectoriels. Nous proposons une boîte à outils, applicable à tous les grands projets plutôt qu'à une seule catégorie – énergie, transport, industrie, etc. Il y aura ensuite une marge de manœuvre et de décision politique. La multiplication des régimes – industrie verte, énergies renouvelables –, même si elle part de bonnes intentions, a recréé de la complexité. Comme vous le disiez, monsieur le président Longeot, les lois de simplification deviennent souvent des lois de complexification.

Il y a une catégorie de projets pour laquelle le rapport indique qu'il faut des allègements particuliers : les opérations d'entretien de l'existant. Pour être fidèles à nos objectifs, la bonne manière de procéder est d'entretenir ce qui existe déjà. La France dispose d'infrastructures de grande qualité, mais nous avons, par exemple, le réseau ferroviaire le plus vieux d'Europe.

La question des ponts est aussi centrale. L'Institut Terram a réalisé une enquête très intéressante sur les préoccupations des Français en matière d'infrastructures : spontanément, le premier sujet qu'ils mentionnent, ce sont les ponts et les ouvrages d'art.

Notre rapport n'est pas sectoriel. Nous ne nous sommes pas concentrés sur les projets industriels. Dans nos exemples, nous avons plutôt choisi des projets de transport et d'énergie. Les projets industriels sont néanmoins concernés, notamment quand nous évoquons la CNDP et la question des seuils, qui s'appliquent aussi à ce type de projets.

Ensuite, la loi Industrie verte étant récente, l'idée préconisée par le préfet Michel Cadot dans le rapport est d'évaluer cette loi pour voir s'il faut y intégrer les recommandations de droit commun au secteur industriel ou ajuster, le cas échéant, certaines dispositions.

Concernant le CNPN, votre préoccupation semble être que l'avis favorable d'experts à un projet pourrait bloquer le contentieux. Le CNPN a été auditionné dans le cadre de ce travail, mais nous ne nous sommes pas penchés sur sa composition, qui dépasse le cadre du rapport. Il ne me semble pas qu'un avis favorable ait empêché à chaque fois des décisions de rejet ou des contentieux. Les ONG qui ont participé au groupe de travail n'ont pas mentionné le fait que le CNPN se montrerait trop favorable aux projets. Je concède que nous n'avons pas beaucoup expertisé cette question de la composition du CNPN.

Concernant les PPRT, le rapport ne propose pas de régime dérogatoire pour l'État. De manière générale, le rapport Cadot ne revient sur aucune des exigences environnementales. C'est là l'originalité de ce rapport. Certains estiment qu'il faudrait revoir des directives ou des normes environnementales, mais ce n'est pas notre parti pris. Nous nous sommes posé la question suivante : à un niveau d'exigence environnementale et de participation du public donné, peut-on aller plus vite et apporter plus de sécurité juridique ? Je crois que ce pari est réussi. Il n'y a donc pas d'allègement du régime environnemental, que ce soit pour les autorisations Seveso ou la prise en compte des risques industriels, *a fortiori* si l'État est porteur de projet.

Nous n'avons pas étudié la question de la responsabilité pénale ; il y a peu de propositions d'évolution du droit en la matière.

Nous ne nous sommes pas penchés particulièrement sur le sujet des EPR2. Savoir s'il y avait le bon niveau de financement ou d'expertise est un

autre débat. Nous avons dit que, au niveau de la DUP, y compris pour un projet aussi massif, il fallait être clair et transparent sur le financement.

Les implications de ce protocole de financement méritent évidemment des précisions. L'idée est de rendre le protocole de financement obligatoire : les documents doivent matériellement exister au moment de la DUP et être joints au dossier d'enquête publique. Deux approches sont possibles : soit l'on est très précis sur le niveau de détail exigé pour ce protocole, ce qui implique un risque de contentieux, soit on rend l'existence du protocole obligatoire et son absence sanctionnable, mais en laissant une certaine liberté pour ce qui concerne le niveau de précision.

En créant une nouvelle norme, on donne un pouvoir d'interprétation au juge. Si nous fixons un niveau de précision, le juge pourra estimer que le protocole de financement n'est pas assez précis et que l'obligation n'a pas été respectée. C'est un risque, mais l'idée est bonne d'imposer aux parties prenantes, dont l'État, d'indiquer les engagements financiers. La rédaction devra néanmoins rester assez ouverte, car ce protocole ne peut constituer le bouclage financier du projet.

Certains ont parlé de la Datar. Nous manquons depuis longtemps d'une ambition d'aménagement du territoire. Je suis heureux de voir que l'aménagement du territoire est revenu dans les compétences ministérielles depuis deux ou trois gouvernements. Fondamentalement, cela fait assez longtemps que nous n'avons pas eu un grand projet structurant d'aménagement du territoire ou un fil conducteur. Le plan Freycinet fut notre fil conducteur quasiment jusqu'en 1945. La Datar, au début des années 1960, dans le cadre du plan, a produit quelques grandes notions, essentiellement celle des métropoles d'équilibre. Dans la continuité de l'ouvrage intitulé *Paris et le désert français*, il s'agissait de rééquilibrer les choses, d'où le TGV, la décentralisation, les villes nouvelles, etc. Cependant, depuis le début des années 1980, nous n'avons plus beaucoup de fils conducteurs et de concepts clés d'aménagement du territoire.

La question n'est pas tant de savoir si nous avons une direction qui s'appelle Datar ou autre, mais si nous avons un fil conducteur et s'il revient à l'État de faire de l'aménagement du territoire. Pour ma part, j'estime que c'est son rôle. La décentralisation fut un prétexte pour ne plus s'en occuper. Or, les collectivités sont les plus demandeuses de ce fil conducteur. Cela ne veut pas dire que l'État va venir s'immiscer dans le financement de chaque projet local, mais il pourra fixer des priorités - un mode de transport particulier, le désenclavement des périphéries à 50 ou 80 kilomètres des centres-villes, la réalisation de certains barreaux ferroviaires manquants. Nous ne faisons plus ces grands choix. À nous de proposer quelques options en la matière, ce qui est l'objectif du rapport Lalande.

Sur la question clé de la définition des grands projets, le rapport Cadot ne tranche pas. Plusieurs définitions s'approchent de cette notion : il y en a

une dans la loi Industrie verte, ou encore les projets d'envergure nationale ou européenne (Pene). Celle qui nous paraissait pertinente, et qui a été utilisée à plusieurs reprises dans le rapport, est liée aux seuils de la CNDP : les projets soumis à une saisine obligatoire de la CNDP pourraient être considérés comme de grands projets. Cela serait cohérent, car leur importance justifie un débat public abouti, et ils pourraient bénéficier de certaines des réformes proposées.

Le rapport ne dit pas du tout qu'un grand projet est grand par son financement ou par l'intérêt qu'on lui porte à Paris. Notre vision reste cependant un peu classique : oui, quelques grands projets méritent un financement, un pilotage, une gouvernance particulière, et peut-être certaines dérogations aux procédures actuelles en matière de concertation ou d'autorisation environnementale. Cela ne signifie pas que les autres projets ne sont pas importants ni que certaines de ces mesures ne peuvent pas s'appliquer à des projets de plus petite taille.

Nous avons évoqué la déviation de Beynac, que je connais bien. Un projet de taille plus modeste peut être très structurant, et son retard très destructurant pour tout un territoire. J'en ai parfaitement conscience, mais c'est un autre sujet.

Pour être honnête, en saisissant le préfet Cadot, je me suis demandé s'il ne fallait pas lui donner comme ligne directrice de mettre de côté les très grands projets, qui sont compliqués, mais pour lesquels l'ingénierie existe, pour lesquels les porteurs de projets sont de grandes entreprises, pour lesquels l'État est mieux équipé, et de prévoir une simplification plus large pour les plus petits projets. Ce n'est pas l'objet du rapport, mais c'est un travail que nous pourrions mener s'il suscite l'intérêt du Sénat.

Des seuils existent déjà : un plus petit projet n'est pas soumis à la consultation de la CNDP. Il existe déjà des allègements. Heureusement, nous ne traitons pas une déviation locale comme un grand aéroport ou une grande autoroute. Cependant, peut-être pouvons-nous aller plus loin, en proposant des simplifications transversales pour des projets de plus petite taille, mais très importants et stratégiques pour un territoire, selon un échelon départemental ou régional. Ce sujet mérite réflexion.

En matière énergétique nous manquons d'une vision d'ensemble. Nous sommes capables de simplifier : voyez les exemples des jeux Olympiques et Paralympiques et de Notre-Dame-de-Paris. Tout s'est passé dans un certain ordre. Nous n'avons pas pu reconstruire Notre-Dame-de-Paris rapidement parce que le Parlement avait voté une loi sur les cathédrales ; c'est parce qu'il y avait un objectif national, prioritaire et consensuel de reconstruire vite que nous avons pu ensuite adapter les outils législatifs. De même, c'est parce que nous avons un grand projet national assez consensuel, les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, que nous avons pu simplifier.

C'est dans ce sens que vont les choses. Demain, si nous avons une grande ambition d'aménagement du territoire – par exemple reconstruire tant de petites lignes ferroviaires –, il sera plus facile d'avoir un débat au Sénat, à l'Assemblée nationale et dans le grand public pour adapter la réglementation et la législation. Or, souvent, nous avons pris le problème à l'envers, en cherchant à simplifier, mais sans objectif précis. Si nous déterminons que quinze projets sont très importants pour la France, nous trouverons plus facilement un consensus pour adapter la législation et la réglementation en conséquence.

Concernant l'A69, nous n'avons pas appliqué le rapport Cadot *a posteriori* à ce projet. Ma conviction est qu'un certain nombre de ces mesures auraient permis de gagner du temps et de la sérénité, notamment celles sur le régime contentieux particulier, qui se serait à l'évidence appliqué à une autoroute comme l'A69. L'équilibre proposé, avec une seule juridiction et un délai encadré de dix mois, est pertinent. Certes, les travaux sont suspendus, mais si le jugement est rendu en dix mois, ce n'est finalement pas très grave. Cela aurait permis de gagner du temps.

L'autorisation environnementale a été délivrée au printemps 2023, puis annulée en 2025. L'une des raisons de sa contestation est le temps trop long écoulé entre la DUP et cette autorisation. Le contexte avait changé. Plus ce temps est long, plus le risque d'annulation est grand.

Je reprendrai l'exemple du grand aéroport de l'Ouest, puisque c'est maintenant la modernisation de l'aéroport de Nantes qui est engagée. Si nous avons dû relancer l'appel d'offres, c'est aussi parce que trop de temps s'était écoulé depuis la DUP, que la mémoire s'est perdue, que les procédures se sont enlisées et que des erreurs de procédure ont été commises. Je le regrette et m'en suis expliqué à plusieurs reprises devant les élus locaux au nom de l'État.

Je ne dis pas que ce rapport résout tout. Cependant, tout ce qui est proposé ici – plus de planification, un meilleur financement, un rapprochement entre la DUP et l'autorisation environnementale et un régime contentieux simplifié pour les grands projets stratégiques d'intérêt national – aurait permis, pour un certain nombre de projets, moins de tensions et plus de rapidité.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je retiendrai un certain nombre de points. Ce n'est pas le tout de lancer une DUP, il faut aussi des financements. Ensuite, si nous réduisons les délais et la longueur des procédures, nous éviterons, je l'espère, les difficultés constatées pour certains projets, que l'on soit pour ou contre le projet. Il est dommage d'arrêter un projet quand il est réalisé ou de le commencer en sachant qu'il finira par être annulé.

Monsieur le Haut-commissaire, je vous remercie pour la présentation de ce rapport.

M. Clément Beaune. – Je précise que neuf propositions du rapport sont d'ordre législatif. N'hésitez pas à les intégrer dans les textes à venir si elles vous paraissent pertinentes. Ces propositions sont à la disposition du Gouvernement pour la partie réglementaire, et du Parlement pour la partie législative. J'espère qu'elles pourront être utiles.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Pour la partie législative, je fais confiance à Didier Mandelli, rapporteur sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports que nous examinerons dans les prochaines semaines.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Examen du rapport et du texte de la commission

(Mercredi 8 avril 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons aujourd’hui le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports que la commission appelait de ses vœux.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Neuf mois, moins un jour, pour que la conférence Ambition France Transports (AFT), achevée le 9 juillet 2025, donne naissance à l’examen de ce texte devant notre commission. Le ministre a tenu les délais, comme il s’y était engagé.

Notre commission alerte depuis des années sur la dégradation chronique de nos infrastructures de transport, après des décennies de sous-investissement en matière de régénération et de modernisation des réseaux. Je ne reviendrai pas, à titre d’exemple, sur l’épisode malheureux du « contrat de non-performance » de SNCF Réseau, que nous avons qualifié en janvier 2022 d’occasion manquée pour le transport ferroviaire.

Nos rapporteurs pour avis ont également parfois eu l’impression de jouer les Cassandra lors de l’examen des projets de loi de finances successifs devant le manque de moyens consacrés aux infrastructures de transport.

La conférence Ambition France Transports, à laquelle j’ai pris toute ma part aux côtés d’Olivier Jacquin, de Marie-Claire Carrère-Gée et d’Hervé Maurey, fut donc une initiative opportune pour porter nos constats au-delà des murs de cette enceinte, et notamment dans certains bureaux de la rue de Bercy. Il n’est pire sourd que celui qui ne veut pas entendre...

Je vous rappelle que cette conférence trouve son origine dans une proposition de notre commission, qui avait intégré à la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (Serm) le principe de l’organisation d’une conférence de financement sur ceux-ci.

Le texte qui nous est soumis constitue un premier pas pour accentuer l’effort public en faveur des transports et de la décarbonation des mobilités. Cette loi a pour objectif de définir un cadre pour les nouveaux équilibres du système de financement des infrastructures de transport. Elle n’a donc pas pour but de fixer précisément la répartition des recettes entre modes de transport ni le détail du programme des investissements ; ces deux objectifs reviendront à la loi de programmation, dont c’est la vocation première et qui constituera le second jalon législatif annoncé lors de la conclusion de la conférence Ambition France Transports.

De même, le projet de loi que nous examinons n’est pas un grand soir en matière de fiscalité et de financement des transports : là encore, ces volets ont vocation à être déclinés dans d’autres textes, notamment le projet de loi de finances. Introduire des dispositions fiscales dans le texte qui nous est soumis

pourrait fragiliser la suite de son parcours législatif, notamment son inscription prochaine à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

C'est la raison pour laquelle je proposerai systématiquement un avis défavorable aux amendements visant à anticiper le fléchage des recettes ou à traiter du financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), notamment en matière de versement mobilité et de fiscalité locale. Je conçois que cela puisse susciter des frustrations, mais je vous invite à la responsabilité et au pragmatisme : l'enjeu est de sécuriser le devenir de ce premier jalon législatif, qui est une étape essentielle et préalable à l'élaboration de la future loi de programmation.

Ces questions de méthode étant posées, j'en viens maintenant au contenu du texte, qui comporte d'abord plusieurs mesures liées à la programmation et au mode de financement des infrastructures de transport.

Comme la conférence AFT l'a mis en avant, les besoins de financement des infrastructures de transport sont croissants « afin d'améliorer la performance et la résilience des grandes infrastructures nationales, dont l'état s'est dégradé de manière continue ces dernières décennies ».

Face à des besoins massifs, il est indispensable de hiérarchiser les investissements. Le constat est à cet égard partagé : la conférence « affirme l'ardente priorité donnée aux investissements dans la performance et la résilience des infrastructures existantes, et souligne l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie ». Il est également nécessaire de disposer d'une visibilité sur la trajectoire d'investissement pour nos filières industrielles.

Or la trajectoire fixée par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur, est obsolète. Elle n'a malheureusement pas été mise à jour en 2023, en dépit de ce qui était prévu.

L'article 1^{er} du texte prévoit donc que les objectifs de l'action de l'État dans le domaine des infrastructures de transports ferroviaire, routier, fluvial et portuaire sont fixés par des lois de programmation portant sur une période qui ne peut être inférieure à dix ans. Il me paraît impératif de définir une trajectoire claire : les infrastructures demandent du temps long, par-delà les aléas du principe d'annualité budgétaire. Recourir à une loi de programmation est donc de bonne méthode.

Le texte précise que ces lois de programmation déterminent les investissements projetés, en particulier dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement pour affirmer encore plus clairement l'absolue priorité accordée à la régénération et à la modernisation des infrastructures, tout comme le fera la commission des finances.

C'est un truisme : pour investir, il faut des financements, ce qui est particulièrement difficile dans cette période budgétaire contrainte. La fin des concessions autoroutières en cours qui s'étendra entre 2031 et 2036 constitue donc une opportunité pour les transports et la décarbonation des mobilités.

En effet, les coûts de construction des infrastructures ayant été amortis, le maintien de recettes de péage constantes permettrait de réorienter des financements vers la régénération des infrastructures ferroviaires, routières, portuaires et fluviales, à hauteur d'environ 2,5 milliards d'euros par an. Aux termes de l'article 1^{er} du texte, les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières sont affectées en totalité au financement des infrastructures de transport par la première loi de programmation à venir. Je me félicite de cette décision obtenue de haute lutte !

Le texte met par ailleurs en œuvre plusieurs leviers opportuns pour mieux financer les transports publics.

L'article 5 facilite le recours à des financements privés pour assurer la modernisation du réseau ferroviaire. Dans une période de pénurie de financements publics, il nous faut faire feu de tout bois. Cette avancée est donc à saluer.

L'article 12 prévoit l'indexation sur l'inflation, sauf décision contraire de la collectivité territoriale concernée, des tarifs de transport en commun, afin de maintenir à son niveau actuel la participation des usagers au coût de ces services, qui est actuellement de 28,7 %, bien en dessous de la moyenne européenne, alors que cette participation était encore de 50 % il y a quelques années.

La mesure me paraît proportionnée : elle maintient la participation à un niveau stable en euros constants. L'autorité organisatrice de la mobilité concernée conserve bien entendu la possibilité de ne pas appliquer cette hausse, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Afin, d'ailleurs, de mieux impliquer les employeurs, premiers financeurs des transports publics, et les usagers dans les débats sur le financement des transports à l'échelle locale, l'article 13 renforce aussi l'information du comité des partenaires sur les moyens et les ressources mobilisés pour financer les transports publics. Je vous proposerai deux amendements à ce propos afin d'assurer un meilleur équilibre entre information du comité et contraintes pour les autorités organisatrices de la mobilité.

J'en viens maintenant au deuxième volet du texte, qui comprend plusieurs mesures visant à simplifier et à encourager le développement des projets de transport afin de garantir le droit à la mobilité.

L'article 19 simplifie et sécurise le cadre juridico-administratif dans lequel s'inscrivent les projets d'infrastructures de transport : il permet

notamment la reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) au stade de la déclaration de projet ou de la déclaration d'utilité publique (DUP) pour les projets nécessitant une dérogation relative aux espèces protégées. Cette mesure, mise en avant par le rapport de la mission de Michel Cadot remis à Clément Beaune en janvier 2026, qui nous en a d'ailleurs exposé récemment les principales recommandations, figure par ailleurs dans le projet de loi de simplification de la vie économique, dont l'examen parlementaire n'est pas achevé.

Je vous proposerai tout à l'heure deux amendements pour traduire deux autres recommandations du rapport Cadot. D'une part, afin de permettre la reconnaissance anticipée au stade de la DUP, pour les projets de transports uniquement, du critère de l'absence d'autre solution satisfaisante également requis pour l'obtention de la dérogation espèces protégées. D'autre part, afin d'instaurer une présomption de RIIPM pour les opérations d'entretien, de régénération, de modernisation et d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transport existantes.

L'article 10 du texte prévoit également des mesures bienvenues pour faciliter le maintien de liaisons peu rentables dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Ce processus pourrait en effet amener des bouleversements de la desserte ferroviaire des villes moyennes, situées sur des lignes moins, voire pas, rentables.

Pour répondre à cette préoccupation, le texte indique que SNCF Réseau prend en compte les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement visant à élargir ce dispositif en créant une procédure en cas de difficultés économiques persistantes pour un opérateur ferroviaire, afin qu'il puisse demander l'appui de l'État ou de la région pour continuer à assurer le service.

Je vous suggérerai également une autre modification portant sur les péages ferroviaires afin de les rendre prévisibles pour les compagnies ferroviaires sur cinq ans, contre trois ans actuellement. Les opérateurs achètent du matériel roulant amorti sur trente ans : la courte durée du cycle actuel de redevances participe de la faible attractivité de notre réseau ferroviaire.

J'espère que la loi de programmation permettra d'approfondir ces mesures. Vous n'ignorez pas que nous attendons la parution de plusieurs rapports sur ces enjeux : rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), rapport Bussereau sur les lignes ferroviaires d'aménagement du territoire, rapport de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur le même sujet, rapport Philizot 2 sur les lignes de desserte fine du territoire...

Le texte comprend également plusieurs mesures d'ordre technique opportunes pour le transport ferroviaire.

L'article 4 du texte décale de deux ans, de 2027 à 2029, l'application stricte de la « règle d'or » de SNCF Réseau, qui encadre ses investissements. Cette mesure me semble équilibrée et réaliste.

L'article 6 entend faciliter les transferts de biens entre entités du groupe SNCF pour résoudre des difficultés liées à la réorganisation du groupe à la suite de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Je vous proposerai un amendement prévoyant un avis des régions et de l'ART : certains biens de SNCF Voyageurs doivent en effet être rétrocédés aux régions, et il ne serait pas très correct que la SNCF en profite pour les transférer à une autre entité du groupe. L'avis de l'ART permettra de veiller à ce que cela ne cause aucune difficulté pesant sur les conditions d'ouverture à la concurrence.

J'ai profité de cet article pour ajouter au texte une disposition relative aux transferts des terrains adjacents aux centres de maintenance de SNCF Voyageurs aux régions : le cadre actuel d'une vente à la valeur vénale des biens n'est pas satisfaisant, mais une cession gratuite serait excessive. Je vous proposerai donc une mise à disposition gracieuse des biens utilisés directement pour le service public ferroviaire.

L'article 7 du texte facilite les transactions immobilières pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions.

L'article 8 prévoit une possibilité encadrée de déroger à certaines prescriptions d'un plan de prévention des risques technologiques pour un projet d'infrastructure ferroviaire ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Ni les risques ni la vulnérabilité du territoire ne doivent être augmentés. Cette dérogation, déjà utilisée pour certains projets d'énergies renouvelables, est utile et bien encadrée.

L'article 9 favorise la transmission d'informations entre acteurs de l'écosystème ferroviaire pour garantir le respect des droits des voyageurs. Je crois que nos rapporteurs de la mission d'information sur la simplification de la billettique se sont appuyés sur cet article pour proposer des mesures bienvenues et quelque peu disruptives !

Deux articles prévoient des mesures afin de faciliter l'usage des transports en commun. L'article 11 assouplit et sécurise juridiquement l'intervention de la Société des grands projets (SGP) dans les projets de Serm, notamment en matière de coordination et de financement. Afin d'accélérer la concrétisation de ces projets qui favoriseront l'accès aux transports collectifs dans les territoires éloignés du centre des métropoles, il simplifie également les modalités de gouvernance locale des projets de Serm.

Ces deux dispositions vont dans un même sens : laisser les territoires construire leur projet comme ils l'entendent, choisir s'ils font intervenir la SGP et les modalités de cette intervention éventuelle, et décider de l'organisation de leur action. C'est une philosophie à laquelle je ne peux que souscrire.

Sur un tout autre sujet, l'article 21 permettra de faciliter la réalisation d'aménagements cyclables par les collectivités territoriales, en leur laissant davantage de marges de manœuvre pour déterminer les aménagements les plus pertinents, en fonction des circonstances locales et des évolutions techniques.

Le projet de loi comporte un troisième volet relatif à la massification des flux du transport routier et à la décarbonation du fret.

L'article 15 entend combler un impensé de la loi dite « Macron » de 2015, s'agissant de la gouvernance des gares routières. Un flou juridique entoure en effet ces aménagements, qui sont pourtant essentiels au développement de l'offre d'autocars et, donc, à la réduction des comportements d'autosolisme. Le précédent malheureux de la gare routière de Paris-Bercy a mis en exergue ces nombreuses carences : la Ville de Paris avait annoncé en 2023 la fermeture de cette gare de manière totalement unilatérale, alors qu'elle est essentielle pour la desserte de l'agglomération parisienne et qu'elle accueille 5 millions de passagers par an.

L'article 15 clarifie la répartition des responsabilités en désignant les AOM locales comme chefs de file pour planifier ces infrastructures. En outre, dans un objectif d'amélioration du maillage territorial sur ce sujet, il impose aux AOM les plus importantes de garantir, à compter de 2032, l'existence d'au moins une gare routière répondant à des spécifications qui seront fixées par décret. Je vous proposerai des amendements afin d'encadrer ces spécifications, qui devraient selon moi intégrer des exigences minimales en termes d'équipements et de qualité de service, mais aussi d'intermodalité.

Je vous proposerai également un amendement visant à approfondir encore la gouvernance locale des gares routières, en instaurant des comités de concertation autour des gares les plus structurantes, sur le modèle de ce qui existe dans le secteur ferroviaire. Ces comités, qui rassembleront notamment des collectivités, opérateurs et usagers, devront être systématiquement consultés avant toute décision de fermeture de la gare. Préalablement à la fermeture, les membres du comité pourront solliciter un avis de l'ART afin qu'elle les éclaire sur le caractère essentiel de l'aménagement pour la desserte de l'AOM.

L'article 16 du projet de loi me semble également essentiel : il renforce la prévention de la consommation de stupéfiants par les conducteurs du transport routier collectif, en prévoyant la réalisation d'au moins un dépistage annuel par l'employeur et en imposant, à compter de 2029, l'installation de « stupotests » antidémarrage dans les véhicules.

Cet article, qui traduit des propositions du plan Joana, va dans le sens du renforcement de la sécurité et de l'attractivité des transports en commun. Je vous proposerai simplement une clarification juridique s'agissant de la mesure de suspension administrative du permis de conduire prévue par le

code des transports en cas de consommation de stupéfiants ou d'alcool par un conducteur professionnel.

Le projet de loi comporte également deux articles liés à la décarbonation du fret.

L'article 17 vise à résorber le déficit de compétitivité dont pâtit le transport fluvial dans les pré- et post-acheminements portuaires, du fait des surcoûts de manutention qui lui sont applicables : il prévoit la mutualisation de ces surcoûts, au travers de la fixation d'un prix unique pour les opérations de manutention, quel que soit le mode de transport.

Si ce dispositif a été salué unanimement pour son objectif, ses modalités concrètes de mise en œuvre ont soulevé de nombreuses réserves de la part des acteurs des places portuaires, craignant des effets de bord pour l'un ou l'autre maillon de la chaîne. Je vous proposerai donc un amendement visant à réécrire ce dispositif, tout en conservant son objectif. La rédaction proposée est le fruit d'une concertation exemplaire menée avec l'ensemble des acteurs de la chaîne logistique portuaire.

L'article 18 tend à responsabiliser les chargeurs sur l'impact environnemental des prestations de fret auxquels ils ont recours. Il fixe une trajectoire progressive de recours à des poids lourds à émission nulle sur la période 2026-2035, applicable aux plus gros donneurs d'ordre. Je vous proposerai des amendements visant à opérer des ajustements techniques, ainsi qu'un amendement permettant de prendre en compte dans le dispositif le recours aux transports fluvial et ferroviaire, afin d'encourager le report modal. Ces modes présentent en effet des atouts considérables en termes de massification et de décarbonation, dont il importe de tirer parti.

Avant de conclure, je remercie mes collègues qui ont participé aux auditions, ainsi que Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey qui ont travaillé sur ce texte au titre de la commission des finances, saisie pour avis.

Je rappelle que ce texte est un premier pas pour le développement des transports de notre pays. Nous ne saurions cependant nous en contenter : nous attendons impatiemment le deuxième volet de ce diptyque législatif, la loi de programmation. Comptez sur moi pour le rappeler en séance publique au ministre, que nous connaissons bien puisqu'il s'agit d'un ancien collègue.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Nos analyses rejoignent très largement celles que vient de vous exposer Didier Mandelli. Pour résumer, ce texte représente un petit pas pour l'homme, mais pas un grand pas pour l'humanité.

La commission des finances s'est saisie pour avis de quatre articles : les articles 1^{er}, 3, 4 et 10. Le principal apport de l'article 1^{er} est qu'il prévoit affecter les 2,5 milliards d'euros de surplus liés à la manne autoroutière, qui découlerait du maintien des tarifs de péage à leur niveau actuel dans les futures concessions alors même que les investissements seront hors de

proportion avec ceux qui étaient nécessaires auparavant, au financement de la régénération, de la modernisation et de l'entretien des réseaux d'infrastructures existants, dans le respect de la directive Eurovignette.

C'est un symbole fort qui est désormais inscrit dans la loi : il faudra le justifier si l'on ne respecte pas cette mesure. Cette disposition nous semble tout à fait appréciable au vu de l'ampleur des besoins et de la dette grise de nos réseaux ferroviaire, routier et fluvial, estimée à 63,5 milliards d'euros. Il faut dégager des sommes supplémentaires, et c'est une bonne piste.

Nous proposerons deux amendements sur cet article, au sujet desquels nous nous sommes coordonnés avec le rapporteur. Nous souhaitons que la manne autoroutière soit affectée en priorité au maintien des réseaux existants et que la première loi de programmation, annoncée dans le projet de loi, prévoie des financements additionnels pour la période intercalaire, jusqu'aux nouvelles concessions autoroutières. Le projet de loi ne dit rien de cette période, alors même que d'importants financements sont nécessaires.

Enfin, nous proposerons un autre amendement, plus technique, sur l'article 3 qui concerne le réseau autoroutier, afin d'améliorer les modalités d'identification des personnes morales en cas d'absence de paiement à un péage.

M. Alexandre Basquin. – Le transport a été un secteur trop longtemps mis de côté, souffrant de sous-investissements chroniques, alors qu'il est une pierre angulaire des politiques publiques, notamment en termes de mobilité, d'environnement, d'aménagement du territoire et de développement économique, mais aussi de désenclavement des territoires ruraux.

Une impulsion, somme toute relative, a été donnée avec la conférence Ambition France Transports, et nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'une loi-cadre et d'une trajectoire pour les décennies à venir.

Cette loi-cadre annonçait de belles promesses, ne serait-ce qu'à la lecture de l'exposé des motifs, qui est particulièrement lucide sur les retards accumulés. Elle s'avère finalement assez décevante.

En effet, et c'est peut-être le cœur du sujet, elle n'est pas strictement adossée à une loi de programmation et de financement. L'article 1^{er} n'en pose que le principe, sans bornage, date précise ou engagement réel, ce qui rend la loi de programmation hypothétique. C'est la démonstration que la loi-cadre est avant tout dans les mains de Bercy. Or elle ne peut pas rester qu'une loi d'affichage.

D'autres points nous inquiètent, notamment l'article 5, qui peut être vu comme un nouveau montage permettant d'accélérer certains projets ferroviaires, mais aussi comme le prolongement logique d'une libéralisation ferroviaire.

Il en va de même pour l'article 12, relatif à l'indexation des tarifs sur l'inflation. On connaît les difficultés budgétaires des collectivités locales et des

AOM, mais la hausse de l'inflation ne doit pas être supportée par les usagers. Surtout, la politique tarifaire des transports collectifs se doit d'être particulièrement attractive et compétitive pour concurrencer la voiture individuelle, d'autant plus dans cette période de hausse insupportable du prix de l'essence.

L'article 19 peut paraître légitime au regard des désagréments, et le mot est faible, qu'entraînent certains grands projets structurants. Cependant, il manque un pan sur la concertation des riverains et des usagers, qui, à notre sens, doit être sanctuarisée, y compris dans cette loi-cadre.

Par ailleurs, on relève des manques criants, sur le fret fluvial, le fret ferroviaire et les logiques d'intermodalité. De nombreuses interrogations subsistent sur la filière ferroviaire dans son ensemble : infrastructures, ingénierie, recherche, matériel roulant. Et il n'y a rien sur un réel plan Vélo ni, plus généralement, sur les mobilités douces.

Enfin, s'agissant du financement, le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures de 2022 évaluait à 220 milliards d'euros sur dix ans les besoins d'investissement dans les mobilités. Il est nécessaire d'avoir une trajectoire budgétaire pour les années à venir, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Le produit des concessions autoroutières ne sera disponible qu'en 2032. Nous portons l'idée qu'une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pourrait éventuellement être fléchée vers le développement des transports collectifs.

Enfin, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a émis de nombreuses réserves sur la loi-cadre, de même que les associations d'usagers et les syndicats. Notre groupe a, lui aussi, les plus grandes réserves sur ce texte.

M. Jacques Fernique. – Je remercie le rapporteur pour son travail et l'ouverture d'esprit dont il a fait preuve tout au long de la période des auditions, qui furent passionnantes.

Ce projet de loi s'inscrit dans une démarche résolue pour faire en sorte que les préconisations d'Ambition France Transports ne restent pas lettre morte. Je rappelle ces préconisations : décarbonation, report modal, régénération et modernisation des infrastructures, résilience face au réchauffement et renoncement, aujourd'hui raisonnable, à certains nouveaux projets dispendieux. Le rapport du COI devrait clarifier cela incessamment.

Ce projet de loi-cadre est donc le premier pas vers la concrétisation de ces préconisations, qui seront ensuite suivies d'un grand pas, à savoir les programmations pluriannuelles et le nouveau contrat de performance ferroviaire. Il ne faut pas que les choix déterminants et les trajectoires à engager soient, en cette fin de quinquennat, reportés à une date bien ultérieure à l'élection présidentielle.

L'ambition de cette démarche est largement partagée par mon groupe. L'ambition, c'est une chose ; le contenu précis de ce texte et les amendements soutenus ou écartés par notre rapporteur en sont une autre. Nombre de nos débats en cours et à venir résultent de questions problématiques de méthode : qu'est-ce qu'une loi-cadre ? Quelles sont ses limites ? Qu'est-ce qui n'en relève pas et relève des lois de programmation annoncées ou des lois de finances ordinaires ? En quelque sorte, comment cadrer les programmations d'investissement pour l'avenir des transports sans tomber sous le joug de l'article 40 de la Constitution ?

Il faut prendre garde à ce que des réponses trop restrictives à ces questions ne dévitalisent ce texte en le cantonnant à des principes certes bons, mais bien vagues, à des ajustements un peu décousus et à des recettes hypothétiques progressives qui ne seront disponibles qu'à partir de 2032-2035.

Rappelons-nous le rapport Pisani-Ferry et les nombreuses autres études qui montrent que le secteur des transports est celui qui nécessitera, d'ici à 2030, le plus de sources de financement supplémentaires par an.

Avec cette loi, c'est donc dans le court et le moyen terme qu'il nous faut changer la donne. C'est dans cette période intercalaire, de 2026 à 2031, qu'il s'agira d'établir les programmations du 1,5 milliard d'euros annuel supplémentaire pour le réseau ferroviaire structurant, des 600 millions pour le maillage ferroviaire de proximité, du milliard d'euros pour le routier national non concédé, des 500 millions pour les infrastructures du fret ferroviaire et fluvial, sans oublier les financements nécessaires pour réussir le choc d'offre des Serm et reprendre le fil interrompu du plan Vélo.

Face à ces enjeux, il est à mon sens dommage que le texte et notre rapporteur écartent, pour l'essentiel, toute identification de ressources nouvelles déployables dans cette phase déterminante. La conférence Ambition France Transports avait pourtant bien avancé sur ce sujet. N'en garder que la sollicitation accrue des usagers par l'indexation des tarifs des transports collectifs donne un signal déséquilibré et sera de fait largement inopérant.

Pour éviter ce déséquilibre, nous proposons de supprimer l'article 12.

Il manque dans le texte initial un signal fort en faveur des mobilités solidaires et de la réduction de la précarité mobilité, particulièrement en zones moins denses. Il s'agissait d'une ambition forte de la LOM, qui s'est bien peu concrétisée, pour ces zones et pour les ménages précaires des premiers déciles. Face au défi de l'accès à l'électromobilité et aux véhicules intermédiaires, il faudrait afficher dans ce texte une volonté de relance des mobilités solidaires.

Je note avec satisfaction que nous sommes en mesure de tirer dès à présent profit de notre mission d'information sur la billettique en enrichissant ce texte pour contrer l'atomisation du système résultant de la concurrence, faire primer l'intérêt des usagers et de la réussite du choc d'offres sur les avantages acquis de positions dominantes, sécuriser les efforts des AOM pour

l'intérêt général. Si la commission valide dès à présent ces propositions de notre mission, ce sera très positif.

En revanche, mon groupe refuse l'article 19, hors sujet au regard des préconisations de la conférence Ambition France Transports, qui prône plutôt l'abandon de nouveaux projets d'infrastructures, et qui ne promet nullement une accélération de nouveaux projets au détriment de la biodiversité. Nous sommes donc opposés à cet article qui aggrave la situation.

Pour conclure, nous sommes favorables à la démarche qui sous-tend ce projet de loi-cadre en ce qu'il institue des lois de programmation et applique des préconisations d'Ambition France Transports, mais nous regrettons le parti pris de ne pas prévoir de ressources nouvelles.

Pour exprimer ces deux positions dans un seul vote, notre groupe s'abstiendra sur ce rapport.

M. Olivier Jacquin. – Les Français sont inquiets de l'évolution des mobilités du quotidien, au moment où le prix des carburants flambe et qu'ils sont, selon les cas, soit otages de leur voiture, soit confrontés aux prix du TGV, lequel paraît maintenant inaccessible. Il est même qualifié par certains de « train des riches ».

La conférence Ambition France Transports a permis une approche intéressante et plutôt transpartisane, et elle a soulevé de bonnes questions. Je tiens à remercier Didier Mandelli pour l'ouverture d'esprit dont il fait toujours preuve.

La grande interrogation porte sur les suites de ce texte. Il n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, et la perspective de la loi de programmation reste incertaine. Par ailleurs, il nous manque un certain nombre de rapports importants, commandés lors de la conférence Ambition France Transports, notamment le fameux rapport actualisé du Conseil d'orientation des infrastructures, celui demandé à l'ART sur les dessertes d'aménagement du territoire, de même que la mission confiée à Dominique Bussereau sur ce même sujet, qui ne devrait aboutir que début juillet, ou encore le nouveau rapport du préfet Philizot sur les lignes de desserte fine du territoire.

La stratégie de mon groupe sera de présenter nos idées en commission et de les concentrer en séance. En effet, nous estimons que ce texte ne doit pas grossir démesurément si nous voulons avoir une chance qu'il soit examiné par l'Assemblée nationale. C'est un parti pris de responsabilité.

L'article le plus important est l'article 1^{er}, véritable cœur du texte. Nous partageons l'idée, consensuelle, que l'argent futur des recettes autoroutières doit revenir aux transports. Nous déposerons des amendements sur la problématique du vélo, qui est, depuis quelques années, l'oublié des politiques de transport, sur le réseau routier national non concédé, qui est en mauvais état, ou encore sur les Serm, qui ont été le prétexte à la conférence

Ambition France Transports. Aucun modèle de financement n'a été prévu pour ces Serm, que nous avons pourtant votés en 2023.

J'évoquerai l'autre article important, l'article 10, sur les dessertes d'aménagement du territoire. On nous propose en quelque sorte, après la fin du monopole de SNCF sur le ferroviaire et l'ouverture à la concurrence, de déplacer la péréquation qui était effectuée par SNCF Voyageurs entre lignes rentables et non rentables vers SNCF Réseau. Cependant, j'observe qu'il n'y a pas de compensation de principe des baisses de péage et que l'on ne prévoit pas non plus de mieux préciser aux nouveaux entrants à la suite de l'ouverture à la concurrence qu'ils doivent, par exemple, desservir certaines villes intermédiaires.

Je porte une inquiétude locale, puisque je suis du secteur de Nancy : pour relancer une ligne, la métropole, le département et la région ont dû assurer le financement d'un Intercités. Je crains, pour bien connaître les dirigeants de SNCF, passés et actuels, qu'ils n'envisagent spontanément, si nous ne proposons pas des dispositifs pour compenser les pertes de recettes liées à l'ouverture à la concurrence de SNCF Voyageurs et le coût des dessertes non rentables, de demander aux collectivités territoriales de cofinancer le ferroviaire. Ce serait une récession considérable, particulièrement pour les collectivités les plus désargentées. Nous ne pouvons l'accepter.

Un point sur l'article 4. La loi de programmation est incertaine. En revanche, comme l'a précisé Matthieu Chabanel, le patron de SNCF Réseau, en audition, le contrat de performance est quasiment prêt : il s'agit d'un véritable dispositif de programmation pluriannuelle. Un tien vaut mieux que deux tu l'auras : nous aurions intérêt à renforcer ce contrat et à le cranter dans le texte. J'y serai très attentif en séance.

Je partage le regret de Jacques Fernique sur la mobilité solidaire. Nous l'avons intégrée dans la loi d'orientation des mobilités. Je rappelle un dispositif qui a été très peu utilisé, le plan d'action en faveur de la mobilité solidaire (Pams). Nous tenterons de le rendre plus actif, et de renforcer la possibilité pour les Français qui sont voyageurs occasionnels en train d'y accéder plus facilement grâce à un système de tarification qui existe, mais qui a été quelque peu oublié.

Lors des travaux de la mission d'information sur la billettique, avec les trois autres rapporteurs - Pierre Jean Rochette, Franck Dhersin et Jacques Fernique -, nous sommes tombés d'accord sur le fait que notre priorité était les usagers. Même si nous avons des divergences d'approche, nous proposons quelques mesures qui pourraient faciliter la vie des Français. J'espère vraiment que ces dispositions seront adoptées dès le stade de la commission.

Nous avons des divergences par rapport à la position du rapporteur sur l'article 19, qui porte sur la raison impérieuse d'intérêt public majeur, et sur l'article 21, où le sujet du vélo a été introduit « pour mémoire » et qui s'y

trouve affaibli, dans la mesure où les exigences en termes de qualité et de sécurité des voiries cyclables seront abaissées par le dispositif proposé.

Nous proposerons également quelques modifications s'agissant de la stratégie de décarbonation des points lourds.

Notre position sera arrêtée en fonction de nos débats de ce matin, mais nous penchons *a priori* vers une abstention en commission.

M. Stéphane Demilly. – En tant que rapporteur budgétaire des crédits aériens, je veux exprimer un regret : ce texte, pourtant présenté comme global, ne traite absolument pas de l'aéronautique. Chacun sait ici pourtant que ce secteur est stratégique pour l'industrie, la compétitivité et la souveraineté du pays.

J'ai donc déposé trois amendements visant à mieux intégrer l'aéronautique dans la dynamique de simplification portée par le projet de loi-cadre. Des acteurs comme ADP sont des opérateurs d'infrastructures confrontés aux mêmes contraintes que les autres modes de transport. Ces amendements ont un objectif clair : faciliter la réalisation des grands projets, adapter les outils d'urbanisme aux exploitants aéroportuaires exerçant une mission de service public et renforcer la compétitivité du pavillon français face à la concurrence internationale.

Par ailleurs, je souhaite évoquer le ferroviaire, où l'enjeu est non pas seulement de financer de nouveaux projets, mais d'entretenir et de régénérer les lignes existantes, notamment dans nos territoires. Dans mon département, la Somme, comme ailleurs, nos concitoyens attendent des trains fiables, réguliers et accessibles. Cela suppose des choix budgétaires clairs et constants.

Des projets structurants comme le barreau Creil-Roissy doivent être pleinement soutenus, car ils participent à la désaturation des réseaux et à une meilleure connexion de nos territoires aux grands pôles économiques.

Enfin, un mot sur le fluvial. Le canal Seine-Nord Europe constitue une opportunité majeure pour décarboner le transport de marchandises, renforcer la compétitivité logistique et réindustrialiser nos territoires. Ce projet doit rester une priorité nationale pleinement intégrée à la stratégie d'investissement, comme il est d'ailleurs une priorité européenne.

Ce texte pose donc des bases utiles, mais il devrait être enrichi pour être réellement à la hauteur de tous les enjeux. J'ai deux questions pour notre rapporteur, que je remercie pour son travail, lesquelles rejoignent celles posées par notre collègue Jacques Fernique.

Au regard de la nature programmatique de ce texte et de son articulation avec les lois de finances, ainsi qu'avec les contrats de plan État-région, quelle sera sa portée normative réelle à long terme ? Plus précisément, comment s'assurer que ces trajectoires d'investissement ne demeurent pas de simples orientations, dépourvues d'effets contraignants ?

Mme Annick Girardin. – La vision globale proposée n'intègre ni le secteur du transport aérien ni celui du transport maritime, alors même qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour notre souveraineté et pour nos outre-mer. Le texte aborde le sujet de l'intermodalité, qui comporte bien des volets portuaire et fluvial ! N'oublions pas l'enjeu de la décarbonation du secteur maritime : des décisions restent à prendre en matière de développement de la propulsion vélique ; d'ailleurs, des textes sont en cours d'examen à Assemblée nationale aujourd'hui et demain.

Le périmètre du texte a-t-il été délibérément arrêté de manière à exclure les secteurs aérien et maritime ? Si tel est le cas, dans quel cadre ces enjeux ont-ils vocation à être traités ? À défaut, faut-il y voir un angle mort du dispositif ?

Je réfléchirai aux amendements que je pourrais déposer en séance publique sur ces points.

M. Hervé Gillé. – J'attendais que ce projet de loi-cadre s'inscrive dans une véritable démarche prospective. Or il ne comporte rien sur les nouvelles technologies, alors même qu'elles vont continuer d'affecter profondément le secteur des transports. Pourquoi, par exemple, le développement des véhicules autonomes n'est-il pas abordé ? Avec les progrès de l'intelligence artificielle, cette évolution viendra nécessairement et constituera une mini-révolution, qui, à ce stade, n'est pas anticipée. C'est, à mes yeux, un manque particulièrement important.

Par ailleurs, l'ambition en matière d'intermodalité n'est pas suffisamment affirmée. D'autres pays européens font aujourd'hui circuler davantage de trains sur leurs réseaux que la France ; cela renvoie directement à l'enjeu du déploiement de l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), qui devrait constituer une priorité. Or nous restons dans l'attente d'un projet de loi de programmation des investissements, qui, je le crains, ne sera jamais présentée, ce qui ne permet pas d'identifier clairement les priorités retenues.

Enfin, le traitement de la mise en concurrence manque d'une volonté politique claire. Elle est abordée en creux, sans traitement frontal, sans doute pour des raisons d'opportunité politique. Je le regrette, car l'ambition en la matière doit être clairement assumée, pour que l'équilibre recherché soit lisible.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – À l'instar de Stéphane Demilly, je regrette que le secteur aérien ne soit pas traité dans ce texte. Nous nous focalisons aujourd'hui sur les émissions de CO₂, mais il faut également intégrer la question de la biodiversité dans l'analyse des modes de transport. On constaterait alors que, dès lors que l'aérien aura réussi sa décarbonation, il apparaîtrait comme l'un des modes de transport qui affecte le moins la biodiversité.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - J'ai évoqué un mot dans ma présentation : celui de frustration, et je le maintiens. Ayant été rapporteur de la LOM, je me souviens d'un texte déposé au Sénat avec une vingtaine d'articles et qui en est ressorti avec plus d'une centaine, avant d'être encore enrichi à Assemblée nationale. Nous étions alors dans une véritable logique d'orientation. Ici, ce n'est pas le cas, et c'est frustrant, y compris pour le rapporteur, de ne pas pouvoir aller au bout des sujets de financement, de priorisation des infrastructures ou d'intermodalité.

Le texte qui nous est soumis est, très clairement, un texte de crantage : il vise à sécuriser l'affectation future des recettes issues des concessions autoroutières vers les mobilités, en donnant la priorité à la régénération et à l'amélioration des réseaux existants, plutôt qu'au développement de nouvelles infrastructures. C'est son objet principal ; mais, je le concède, il est frustrant d'examiner un texte qui n'est pas une LOM 2, et ce d'autant plus que nul ne sait à ce stade quand interviendra le projet de loi de programmation des investissements qui a été annoncé. Dans ces conditions, si nous alourdissons excessivement ce texte par de nombreux amendements, il n'aurait aucune chance d'être inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. Il faut donc faire preuve de responsabilité.

Cela étant, un certain nombre de difficultés techniques et juridiques pourront être traitées dans le cadre de l'examen des amendements. Je proposerai, par mes amendements, et soutiendrai ceux qui vont dans le même sens, des évolutions sur l'aménagement du territoire, la desserte fine, le financement de SNCF Réseau ou encore certaines questions sectorielles. Je m'appuie à cet égard sur les travaux et préconisations de l'ART.

S'agissant de l'indexation des tarifs sur l'inflation, nous posons un principe, qui respecte la libre administration des collectivités : celles-ci pourront décider de ne pas appliquer cette indexation ou de prévoir des dispositifs de tarification différenciée, y compris la gratuité pour certains publics. Je fais d'ailleurs un parallèle avec la taxe foncière : lorsque l'État a revalorisé les bases en fonction de l'inflation, aucune collectivité n'a, en pratique, diminué ses taux pour en neutraliser les effets.

Sur l'intermodalité, des dispositions sont prévues aux articles 17 et 18, que je vous proposerai de compléter à travers mes amendements.

Sur le vélo, chacun connaît la difficulté : sans financement, les orientations du plan Vélo restent lettre morte. Nous donnerons néanmoins des inflexions.

L'absence de volet aérien procède d'un parti pris : ce sujet n'était pas inscrit dans le cadre de la conférence Ambition France Transports ; on peut le regretter, mais je ne commente pas ce choix. Sur les nouvelles technologies, je renvoie au futur projet de loi de programmation.

Enfin, la question de la portée normative demeure centrale. Comme pour d'autres textes, notamment en matière énergétique ou climatique, nous

votons des dispositions qui ne sont pas toujours mises en œuvre. Cela pose, au fond, la question du rôle du Parlement face à des textes qui peuvent rester, faute d'application, des vœux pieux ; et ce n'est pas sans nourrir un sentiment de frustration, pour ne pas dire d'impuissance publique.

Nous tenterons, par les amendements, d'améliorer le texte, par exemple, sur le volet portuaire, qui est abordé sous l'angle de la manutention, sans le rendre excessivement volumineux. Je salue à cet égard l'esprit de responsabilité des groupes, notamment celui d'Olivier Jacquin, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et de la commission des finances, qui ont fait le choix de la sobriété afin de permettre l'adoption d'un texte, même imparfait, plutôt que l'absence de toute avancée.

M. Jean-François Longeot, président. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer qu'il inclue les dispositions relatives aux objectifs de l'action de l'État dans les infrastructures de transport, qui ont vocation à être fixés par des lois de programmation ; aux modalités de prise en charge des coûts de raccordement au réseau de distribution électrique des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (Irve) ; aux moyens de faciliter le recouvrement des péages autoroutiers par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ; aux catégories de contraventions que les agents des SCA sont habilités à constater sur le réseau autoroutier concédé ; aux règles encadrant l'endettement et les investissements de SNCF Réseau ; à la possibilité pour SNCF Réseau de créer des filiales pour assurer des missions d'exécution et de financement de la modernisation du réseau ferré national, ainsi qu'aux modalités d'apport en jouissance de biens du domaine public à ces filiales ; aux transferts de biens entre les entités du groupe SNCF ; à la possibilité pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de mener des acquisitions immobilières par acte en la forme administrative ; aux dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques pour des projets d'infrastructures ferroviaires ; au transfert d'informations par les autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, les fournisseurs de services numériques multimodaux, les entreprises ferroviaires, les opérateurs de la vente de voyages et toute personne habilitée à vendre des titres de transport ferroviaire aux entreprises ferroviaires dont elles ont distribué un titre de transport ferroviaire afin de garantir le respect des droits des voyageurs ; à la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire par le document de référence du réseau (DDR) ; aux modalités d'organisation des structures locales de gouvernance des services express régionaux métropolitains (Serm) et aux modalités d'intervention de la Société des grands projets (SGP) dans le cadre des projets de Serm ; au financement des autorités organisatrices de la mobilité par les usagers des transports publics ; aux modalités de consultation et d'organisation du comité des partenaires, notamment sur les recettes fiscales et tarifaires mobilisées par les autorités

organisatrices de la mobilité ; à la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure des conventions portant sur l'organisation et la coordination transfrontalières de services publics de transport de personnes avec un État limitrophe ; à la gouvernance des gares routières et aménagements de transport routiers ; à la prévention de la consommation de produits stupéfiants par des conducteurs de transports publics routiers de personnes ; aux modalités d'harmonisation des frais de manutention fluviale dans les ports maritimes ; à la responsabilisation des donneurs d'ordre en matière de décarbonation du transport de marchandises ; aux modalités de reconnaissance de la raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) et de consultation du public pour les projets d'infrastructures de transport ; au déclassement des biens du canal du Midi et à la régularisation rétroactive de déclassements de ces biens ; aux obligations pesant sur les collectivités en matière de réalisation d'aménagements cyclables lors des opérations de rénovation de voirie, sur les voies urbaines et hors agglomération ; à l'ordonnance du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes ; à l'ordonnance du 27 juillet 2016 relative à la communication des données de circulation routière des collectivités territoriales et de leurs groupements ; à l'ordonnance du 30 avril 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ; à l'ordonnance du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche ; à l'ordonnance du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ; à l'ordonnance du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports ; à l'ordonnance du 8 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de Voies navigables de France (VNF) ; à l'ordonnance du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ; à l'ordonnance du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure ; à l'ordonnance du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules ; à l'ordonnance du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire ; à l'ordonnance du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes ; à l'ordonnance du 30 mars 2022 relative à la surveillance du marché et au contrôle des produits mentionnés au premier paragraphe de l'article 2 du règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission relatif aux

systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord ; à l'ordonnance du 5 octobre 2022 relative au détachement de salariés roulants ou navigants dans le domaine des transports.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-6 ; le texte a uniquement pour objet les infrastructures et non le matériel roulant.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-159.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Les amendements COM-158 et COM-94 sont satisfaits : demande de retrait. Le texte, en évoquant les infrastructures fluviales, routières et ferroviaires, intègre l'ensemble des modes de transport associés : le transport à vélo pour les routes ; le tramway pour les infrastructures ferroviaires. Nous ne souhaitons pas les spécifier une à une, conformément à l'avis du Conseil d'État sur l'article 1^{er}.

M. Jacques Fernique. – Pendant longtemps, lorsque l'on parlait d'infrastructures routières, on n'y associait pas spontanément les pistes cyclables. Or, depuis l'interruption brutale du plan Vélo en 2024, il est indispensable de préciser que sa relance doit être inscrite dans la loi de programmation, afin de garantir la place des infrastructures cyclables.

L'amendement COM-158 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-94.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-190 : la fixation des modalités d'évaluation intermédiaire des lois de programmation relève du futur projet de loi de programmation.

L'amendement COM-190 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-103 et COM-42.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-187 de la commission des finances, identique à mon amendement COM-211.

Les amendements identiques COM-187 et COM-211 sont adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-108 et COM-132, ainsi qu'aux amendements COM-162, COM-43, et aux amendements identiques COM-133 et COM-109 rectifié. L'article 1^{er} fixe une priorité claire à la régénération et à la

maintenance des infrastructures existantes, et non à leur développement. Par cohérence, tout ce qui relève du développement est exclu à ce stade.

M. Olivier Jacquin. - Le rapport de M. Philizot relatif aux petites lignes ferroviaires est toujours en attente de suites concrètes, et nous ne disposons toujours pas d'un modèle de financement pour les lignes de desserte fine du territoire, notamment pour les régions. Dans ces conditions, je maintiens mon amendement.

Les amendements identiques COM-108 et COM-132 ne sont pas adoptés, non plus que les amendements COM-162, COM-43, et que les amendements identiques COM-133 et COM-109 rectifié.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - Avis favorable à l'amendement COM-160.

L'amendement COM-160 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - Avis défavorable aux amendements identiques COM-3 et COM-16 : les éléments ont vocation à être déterminés dans le cadre du futur projet de loi de programmation.

Les amendements identiques COM-3 et COM-16 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement COM-81 : il est déjà prévu que le Conseil d'orientation des infrastructures remette au Gouvernement un rapport préalable au futur projet de loi de programmation.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement COM-161 : il est partiellement satisfait par l'amendement COM-160 qui vient d'être adopté et n'est, en outre, pas conforme à la hiérarchie des normes.

M. Ronan Dantec. - La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) s'impose aujourd'hui à l'ensemble des opérateurs publics. Dès lors qu'elle a été publiée, elle s'applique à tous ; la rappeler dans le texte de loi ne pose donc pas, selon moi, de difficulté au regard de la hiérarchie des normes.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - La Tracc est définie par décret. L'amendement est en tout état de cause partiellement satisfait, même si cet argument ne vous a pas convaincu. Il conviendrait sans doute d'en revoir la rédaction ; je suggère un retrait bienveillant.

M. Ronan Dantec. - Dans cet esprit, je retire l'amendement afin de le retravailler en vue de la séance publique.

L'amendement COM-161 est retiré.

M. Didier Mandelli, rapporteur. - Avis défavorable à l'amendement COM-163.

M. Jacques Fernique. – Cet amendement vise à garantir un niveau de recettes publiques supplémentaires issues des autoroutes de l'ordre de 2,5 milliards à 3 milliards d'euros. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras, comme l'a rappelé Olivier Jacquin ; il convient de consolider ce principe dans le texte.

L'amendement COM-163 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-127 ; le projet de loi de programmation fixera le fléchage des futures recettes des péages autoroutiers.

L'amendement COM-127 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-56. Nous ne pouvons pas lier dès à présent les choix des futurs législateurs pour les dix, quinze ou vingt prochaines années, même si je comprends l'intention de l'auteur de l'amendement.

M. Olivier Jacquin. – Cet amendement procède pourtant d'un principe de bon sens : nous avons un consensus pour affecter les recettes des autoroutes au financement des transports ; il s'agit simplement d'inscrire ce principe dans la durée, pour l'ensemble des lois de programmation, et non pour la seule première.

L'amendement COM-56 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, j'émet un avis défavorable à l'amendement COM-55.

L'amendement COM-55 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-57.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-188 de la commission des finances.

L'amendement COM-188 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-164.

L'amendement COM-164 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-54.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 1^{er}

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-166. Le code des transports prévoit déjà que les choix relatifs aux infrastructures tiennent compte des impératifs de protection de l'environnement.

L'amendement COM-166 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-7. Notre priorité est le financement des infrastructures.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-111, COM-165 et COM-135. Ces questions ont déjà été traitées, notamment dans le cadre de la conférence Ambition France Transports, de la loi Serm, ainsi que par les travaux en cours en vue du futur projet de loi de programmation et du projet de loi de finances pour 2027.

M. Jacques Fernique. – Si la conférence Ambition France Transports a été organisée, c'est bien parce que le Sénat avait introduit, notamment sur l'initiative de Philippe Tabarot, une conférence nationale de financement des Serm. Si l'on se réfère au texte publié au *Journal officiel* en décembre 2023 relatif au Serm, cette conférence devait s'appuyer sur une feuille de route claire, visant à poser les bases d'un modèle économique pérenne, avec la possibilité pour les collectivités territoriales compétentes de mobiliser de nouvelles ressources fiscales affectées. Or, la conférence n'a pas pleinement répondu à cet objectif. C'est pourquoi cet amendement, porté par Régions de France, me paraît pertinent : il faudra remettre ce sujet sur le métier.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – D'autres acteurs que Régions de France sont concernés, et d'autres AOM également. Les discussions sont en cours, en lien avec l'État et la Société des grands projets, sur les modalités de financement.

Les amendements identiques COM-111, COM-165 et COM-135 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-191. Outre les réserves habituelles sur les demandes de rapport, il y a une incohérence de calendrier : prévoir la remise d'un rapport en juillet 2026, alors que le projet de loi de programmation n'est attendu qu'à l'automne, n'est pas cohérent.

M. Rémy Pointereau. – Je rappelle que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rendu un avis défavorable à l'article 1^{er}, en raison de son caractère déclaratif.

L'amendement COM-191 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-110 et COM-134.

Les amendements identiques COM-110 et COM-134 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-20. Le produit des amendes routières est déjà affecté, notamment à un troisième niveau, vers l'Agence de financement des infrastructures de

transport de France (Afit France) et vers les collectivités territoriales, pour des aménagements liés à la sécurité et à la voirie.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

Avant l'article 2

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-82.

L'amendement COM-82 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement de précision juridique COM-194 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-13. Le code de la commande publique ne soumet pas les contrats de concession à des obligations d'allotissement ; il n'est donc pas opportun de prévoir une dérogation spécifique pour les concessions autoroutières à ce stade. Par ailleurs, près de 60 % des bornes de recharge ont été déployées par des opérateurs spécialisés, selon les chiffres du ministère des transports.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-31 rectifié *quater*.

L'amendement COM-31 rectifié quater n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-32 rectifié *quater* : ces dispositions ont vocation à relever des cahiers des charges des futures concessions autoroutières et à être traitées dans le cadre d'un débat plus général sur la transposition de la directive dite « Eurovignette ».

M. Pierre Jean Rochette. – Nous subventionnons les transporteurs pour accompagner la décarbonation, alors qu'ils attendent surtout une amélioration de leur performance kilométrique. Cet amendement vise à créer une catégorie « verte » pour les poids lourds sur les autoroutes. L'idée est simple : le secteur ne souhaite pas vivre de subventions, mais d'allègements. Si l'on permet aux transporteurs de rouler à moindre coût, la transition se fera naturellement, sans subvention.

L'amendement COM-32 rectifié quater n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-52 rectifié.

L'amendement COM-52 rectifié n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-59. Là encore, ces questions seront traitées dans le futur projet de loi de programmation.

L’amendement COM-59 n’est pas adopté

Avant l’article 3

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-88.

M. Olivier Jacquin. – Cet amendement reprend une proposition du rapport d’information d’Hervé Maurey sur la préparation de l’échéance des contrats de concessions autoroutières, visant à contraindre les sociétés concessionnaires d’autoroutes à réaliser les investissements de seconde génération.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Ces questions ont vocation à être traitées dans le cadre des discussions entre l’État et les sociétés concessionnaires d’autoroutes sur le contenu des investissements de seconde génération. Par ailleurs, envisager que l’ensemble des autoroutes françaises soient en flux libre dans un délai de quatre ans ne me semble pas réaliste au regard des conditions de mise en œuvre. Une telle mesure reviendrait en outre à imposer de nouvelles obligations aux concessionnaires, impliquant une modification des contrats, comme cela a pu être le cas par le passé, notamment lors des négociations conduites sous l’autorité de Ségolène Royal, que nous ne souhaitons pas reproduire.

L’amendement COM-88 n’est pas adopté.

Article 3

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-189 de la commission des finances qui est identique au mien, l’amendement COM-195.

Les amendements identiques COM-189 et COM-195 sont adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-136.

L’amendement COM-136 n’est pas adopté.

L’amendement COM-62 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 3

L’amendement COM-193 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Avant l'article 4

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-63.

M. Olivier Jacquin. – Pourriez-vous préciser votre avis, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Cet amendement conduit à complexifier le cadre législatif applicable au de contrat performance de SNCF Réseau. Celui-ci a vocation à définir les objectifs de SNCF Réseau, et il n'est donc pas opportun de mentionner des objectifs et des stratégies plus larges. Il traduit de manière opérationnelle les priorités fixées par l'État à SNCF Réseau, en tirant les conséquences des décisions politiques, notamment en matière de financement de la régénération du réseau ; il ne saurait s'y substituer. Cela dit, je comprends votre intention, mon cher collègue, notamment pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'amendement COM-63 n'est pas adopté.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-112 et COM-137 ; l'amendement COM-212 permettra de répondre aux interrogations qu'ont soulevé les auteurs de ces amendements.

Les amendements identiques COM-112 et COM-137 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-224 vise à tirer les conséquences de l'avis du Conseil d'État afin d'assurer la constitutionnalité du dispositif.

L'amendement COM-224 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-212 vise à prévoir l'information des régions sur les dispositions relatives aux apports en jouissance, notamment s'agissant des biens réalisés. Il répond aux préoccupations exprimées précédemment en matière d'information.

L'amendement COM-212 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'amendement COM-223 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-113 et COM-138 deviennent sans objet.

L'amendement COM-222 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-53, de même que les amendements identiques COM-9, COM-114 et COM-139 deviennent sans objet.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 6

M. Didier Mandelli, rapporteur. – J'émet un avis de sagesse sur l'amendement COM-44 ; il n'a pas été possible de l'expertiser complètement en matière de compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Il porte sur le transfert de quelque 200 rames amiantées aux régions, ce qui soulève des questions importantes. Il appartiendra au Gouvernement de préciser sa position. Le sujet est particulièrement sensible pour la région Hauts-de-France, qui concentre une part significative de ces rames.

L'amendement COM-44 est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-10, COM-115, et COM-140.

Les amendements identiques COM-10, COM-115 et COM-140 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-11, COM-116 et COM-141.

Les amendements identiques COM-11, COM-116 et COM-141 ne sont pas adoptés.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression COM-69 et COM-167.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Dans la vallée de la chimie, qui constitue un nœud autoroutier stratégique, notamment avec l'implantation de CMA CGM, il est nécessaire de renforcer le passage du fret ferroviaire, conformément à l'esprit de l'article proposé par le ministre chargé des transports. Toutefois, cette zone est soumise à des risques industriels majeurs, classés Seveso : un incident récent, ayant causé deux décès, a conduit au confinement de la population de Saint-Fons ; d'autres difficultés, notamment liées aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (Pfas), affectent également les conditions de vie, jusqu'à l'usage de l'eau. Dans ce contexte, renforcer les circulations sans étude approfondie ferait peser un risque majeur de blocage des modes terrestres sur cet axe structurant, à l'échelle nationale et européenne.

M. Ronan Dantec. – Sans reprendre les éléments exposés par mon collègue, je souhaite alerter sur une logique plus générale. Le rapporteur a indiqué qu'il convenait de lisser le texte pour garantir son adoption ; néanmoins, la multiplication des dérogations, qu'il s'agisse des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ou d'autres dispositifs, n'est pas la bonne méthode. Elle risque d'alimenter des crispations au cours de la

navette et de fragiliser le texte. Nous devons plutôt engager une réflexion sur les délais et l'empilement des procédures, qui allongent excessivement les calendriers, plutôt que de détricoter progressivement les cadres existants par des dérogations successives.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je précise que les projets concernés ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Les amendements identiques COM-69 et COM-167 ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-213 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-214 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-155 rectifié *quater*, qui reprend les propositions de la mission d'information sur la billettique dans les transports.

L'amendement COM-155 rectifié quater est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-156 ; il s'agit également de mettre en œuvre les recommandations de la même mission d'information.

L'amendement COM-156 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, les amendements identiques COM-128 et COM-142, de même que les amendements COM-24 rectifié, COM-144 et COM-143 deviennent sans objet.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-38, pour les mêmes raisons.

L'amendement COM-38 est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-126, pour les mêmes motifs.

L'amendement COM-126 est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-104, s'agissant d'une demande de rapport, même si le sujet, intéressant, mérite d'être examiné.

L'amendement COM-104 n'est pas adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-216 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-71.

L'amendement COM-71 est adopté, de même que l'amendement COM-215.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-157.

L'amendement COM-157 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-19, car il est satisfait.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-168.

L'amendement COM-168 n'est pas adopté.

L'amendement COM-217 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-84 et COM-85.

L'amendement COM-84 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-85.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-117 et COM-145.

Les amendements identiques COM-117 et COM-145 ne sont pas adoptés.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

M. Didier Mandelli, rapporteur. – S'agissant d'instaurer une nouvelle taxe, j'émet un avis défavorable à l'amendement COM-107.

M. Olivier Jacquin. – Cet amendement mérite d'être débattu en séance publique, je le déposerai à nouveau. Il n'impose pas de contraintes aux nouveaux entrants et constitue une piste pour financer les dessertes d'aménagement du territoire.

L'amendement COM-107 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-105.

L'amendement COM-105 n'est pas adopté.

Article 11

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-8.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-45 est satisfait. Retrait ?

L'amendement COM-45 est retiré.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-17. Je rappelle que les réseaux cyclables ont été intégrés aux Serm dans le cadre de l’examen de la loi Serm, à la suite de l’adoption d’un sous-amendement de M. Jacques Fernique.

L’amendement COM-17 n’est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement COM-18, car il est satisfait.

L’amendement COM-18 est retiré.

L’amendement de sécurisation juridique COM-218 est adopté, de même que l’amendement de coordination COM-219.

L’article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 11

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-89.

L’amendement COM-89 n’est pas adopté.

Article 12

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-67, COM-169 et COM-14.

M. Olivier Jacquin. – Nous partageons l’objectif d’alléger le texte, comme le montrent ces amendements de suppression de l’article 12. Cet article encourage les autorités organisatrices à faire évoluer les tarifs à la hausse. Il va en outre à l’encontre des libertés locales.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Il me semble opportun de maintenir cet article, qui constitue une piste pour le financement des autorités organisatrices de la mobilité.

M. Jacques Fernique. – Cet article n’attend pas à la liberté tarifaire des AOM, mais institue une indexation automatique, sauf délibération contraire, des tarifs des transports en commun sur l’inflation. Il est assez fâcheux que ce soit la seule mesure du texte porteuse de ressources nouvelles, ou qui soient à tout le moins abondées avant 2032 !

M. Alexandre Basquin. – Oui, c’est un grand paradoxe.

M. Jacques Fernique. – En outre, c’est une mesure trompe-l’œil. Il n’existe pas un tarif unique, mais un bouquet de tarifs par AOM. On observe de nettes différences entre les tarifs des trajets occasionnels et ceux des abonnements. Il existe également des parts de gratuité partielle. Il est donc fâcheux que cette hausse mécanique ne soit pas équilibrée par une mesure relative à la fiscalité sur les employeurs.

Cet article envoie un signal politique regrettable. De plus, il risque d'être inopérant, son application étant impossible à contrôler.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – C'était l'une des propositions de la conférence Ambition France Transports. Sa présence dans le texte est donc légitime.

Les amendements identiques COM-67, COM-169 et COM-14 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-46 et COM-36 rectifié quater.

Les amendements identiques COM-46 et COM-36 rectifié quater ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-66 et COM-65.

L'amendement COM-66 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-65.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-49.

L'amendement COM-49 n'est pas adopté.

L'article 12 est adopté sans modification.

Après l'article 12

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-87 ainsi qu'aux amendements identiques COM-172 et COM-98.

Je partage néanmoins les objets de ces amendements à titre personnel, car ils pointent ce qui avait conduit à l'échec de la LOM.

M. Olivier Jacquin. – Je suis donc surpris de cet avis.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – J'ai fixé un grand principe d'emblée : ce texte n'a pas vocation à traiter tous les sujets. Certains relèvent de la future loi de programmation, d'autres de la loi de finances. Les questions financières n'y ont donc pas leur place. Sinon, il faudrait adopter une trentaine d'articles additionnels ! Je comprends votre frustration néanmoins, et je la partage.

L'amendement COM-87 n'est pas adopté, non plus que les amendements identiques COM-172 et COM-98.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-170.

L'amendement COM-170 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-72 rectifié et COM-86.

L'amendement COM-72 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-86.

Article 13

L'amendement COM-221 est adopté, de même que les amendements identiques COM-220 et COM-147.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-148.

L'amendement COM-148 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-73, qui est bienvenu.

L'amendement COM-73 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 13

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-15 rectifié, COM-146 rectifié et COM-118 rectifié, qui traitent des enjeux de financement.

Les amendements identiques COM-15 rectifié, COM-146 rectifié et COM-118 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-119 et COM-149.

Les amendements identiques COM-119 et COM-149 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-151.

L'amendement COM-151 n'est pas adopté.

L'amendement COM-22 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 14

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-37 rectifié *quater*. Ces questions auront vocation à être traitées dans le cadre des conventions passées entre les acteurs.

L'amendement COM-37 rectifié quater n'est pas adopté.

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-175 rectifié et COM-74 rectifié. Il est opportun d'intégrer la mobilité solidaire aux dispositions du projet de loi.

Les amendements identiques COM-175 rectifié et COM-74 rectifié sont adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-95 et l'amendement COM-178 sont satisfaits. Le plan de mobilité doit d'ores et déjà prévoir des stationnements sécurisés pour les vélos aux abords des gares. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-178.

L'amendement COM-199 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-100 devient sans objet.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-179 sera satisfait par le texte. Avis défavorable.

L'amendement COM-179 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-101.

L'amendement COM-101 est retiré.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement COM-196 et les amendements suivants COM-197 et COM-198 répondent en partie aux amendements précédents.

L'amendement COM-196 est adopté, de même que les amendements COM-197 et COM-198.

L'amendement COM-200 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-177. Nous voulons laisser de la liberté aux AOM.

L'amendement COM-177 n'est pas adopté.

L'amendement COM-176 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jacques Fernique. – C'est bien dommage.

Article 16

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-79. Nous faisons confiance aux organisations professionnelles et aux employeurs pour mener des démarches de prévention concernant l’usage de stupéfiants.

L’amendement COM-79 n’est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-80. La jurisprudence impose déjà le secret du résultat des tests de dépistage.

L’amendement COM-80 est retiré.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-180.

L’amendement COM-180 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-122.

L’amendement COM-122 n’est pas adopté.

L’amendement de clarification COM-201 est adopté.

L’article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 16

Les amendements identiques COM-48 et COM-27 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 17

L’amendement COM-202 est adopté.

L’article 17 est ainsi rédigé.

Article 18

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-4 ainsi qu’à l’amendement COM-5.

L’amendement COM-4 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-5.

L’amendement COM-225 est adopté, de même que les amendements COM-226 et COM-227.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-181 rectifié.

M. Jacques Fernique. – La trajectoire prévue par le texte pour inciter à l’utilisation accrue de camions électriques s’appuie sur des calculs établis à

partir des facturations. Or les entreprises de transport de marchandises qui disposent de leur propre flotte n'effectuent pas de facturations. Cet amendement visait donc à étendre le périmètre d'application de l'article 18 à ces transporteurs.

L'amendement COM-181 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-203 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-182.

M. Jacques Fernique. – Cet amendement prévoyait l'application d'une sanction légère en cas de non-respect, par les donneurs d'ordre de prestations faisant l'objet d'un contrat de transport public routier de marchandises, de l'obligation de rendre compte annuellement du respect de l'obligation de recours minimal à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle. En l'état, le texte ne prévoit aucune sanction.

L'amendement COM-182 n'est pas adopté.

M. Olivier Jacquin. – L'amendement COM-92 suit la même logique que le précédent.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-92 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-183.

L'amendement COM-183 est adopté.

L'amendement COM-228 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-75 devient sans objet.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-50.

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 18

Les amendements COM-47, COM-34 rectifié quater, COM-33 rectifié quater et COM-35 rectifié quater sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 19

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-129.

L'amendement COM-129 n'est pas adopté.

M. Jacques Fernique. – L’amendement COM-204 conforte l’article 19, que nous souhaitons supprimer. Nous ne le voterons donc pas.

L’amendement rédactionnel COM-204 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-76 et COM-130.

Les amendements identiques COM-76 et COM-130 ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-30.

L’amendement COM-30 n’est pas adopté.

L’amendement COM-206 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-77 et COM-131.

Les amendements identiques COM-77 et COM-131 ne sont pas adoptés.

L’amendement COM-205 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-29.

L’amendement COM-29 n’est pas adopté.

L’article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 19

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-78.

L’amendement COM-78 n’est pas adopté.

Article 20

L’amendement rédactionnel COM-207 est adopté.

L’article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 20

L’amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 21

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques de suppression COM-25 rectifié et COM-125 rectifié.

Les amendements identiques COM-25 rectifié et COM-125 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-51, COM-93 et COM-184.

Les amendements identiques COM-51, COM-93 et COM-184 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-209 est adopté, de même que l'amendement COM-210 et l'amendement rédactionnel COM-208.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 21

Les amendements COM-41 rectifié, COM-40 rectifié, COM-91 et COM-90 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Pierre Jean Rochette. – Je ne comprends pas pourquoi les amendements COM-41 rectifié et COM-40 rectifié ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution. Ils prévoient l'extension du pied de facture relatif au gazole, prévu par la loi pour le transport de marchandises, aux services de transport librement organisés (SLO) de voyageurs.

Prenons un exemple : dans le cadre d'un contrat avec FlixBus ou BlablaCar, le prix du kilomètre en autocar est compris entre 1,60 euro et 1,70 euro. Or aucune indexation n'est prévue dans la loi pour le prix du gazole, alors même qu'il varie fortement, et que cette indexation existe pour le transport de marchandises.

En quoi cette disposition peut-elle être jugée irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution ? Nous parlons de marchés privés !

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Il n'y a pas d'accroche dans le texte initial pour introduire cette disposition.

M. Pierre Jean Rochette. – Nous examinons un projet de loi-cadre consacré aux transports. Nous sommes à l'origine de la création des SLO. Nous n'avions pas prévu les difficultés relatives à la flambée des prix de l'énergie, mais nous ne cherchons pas à résoudre ce problème !

Je redéposerai ces amendements en séance publique.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Il est effectivement parfaitement légitime d'évoquer ce problème. Toutefois, des mesures contractuelles prises entre les différents acteurs devraient contribuer à y remédier.

M. Pierre Jean Rochette. – Cela ne se fait pas !

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Il faudrait trouver une rédaction qui permette d'établir un lien avec le projet de loi initial, si c'est possible.

M. Pierre Jean Rochette. – Nous allons en effet y travailler.

Article 22

L'article 22 est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau ci-dessous.

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DHERSIN	6	Inclusion du matériel roulant dans les objectifs de l'action de l'État fixés par des lois de programmation	Rejeté
M. FERNIQUE	159	Inclusion des transports collectifs dans les objectifs de l'action de l'État fixés par des lois de programmation	Rejeté
M. FERNIQUE	158	Inclusion des infrastructures cyclables dans les objectifs de l'action de l'État fixés par des lois de programmation	Rejeté
M. JACQUIN	94	Inclusion des infrastructures cyclables dans les objectifs de l'action de l'État fixés par des lois de programmation	Rejeté
M. POINTEREAU	190	Prévoir une évaluation intermédiaire des lois de programmation au plus tard cinq ans après leur entrée en vigueur	Rejeté
M. JACQUIN	103	Actualisation des lois de programmation tous les quatre ans concernant le concernant le réseau routier national non concédé et les ouvrages d'art des différents modes de transport.	Rejeté
Mme HOUSSEAU	42	Détermination des orientations stratégiques nationales en matière de développement, de modernisation et de régénération des infrastructures et des moyens de transports encourageant la mobilité durable et solidaire par les lois de programmation et actualisation tous les cinq ans de ces lois	Rejeté
Mme CARRÈRE-GÉE	187	Priorité aux investissements de régénération et de modernisation des réseaux dans les lois de programmation	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	211	Priorité aux investissements de régénération et de modernisation des réseaux dans les lois de programmation	Adopté
M. JACQUIN	108	Mention explicite des investissements en faveur du développement ainsi que des lignes de desserte fine du territoire dans les lois de programmation	Rejeté
M. MARGUERITTE	132	Mention explicite des investissements en faveur du développement ainsi que des lignes de desserte fine du territoire dans les lois de programmation	Rejeté
M. FERNIQUE	162	Mention explicite des investissements de développement ainsi qu'en faveur du réseau ferroviaire structurant et des lignes de desserte fine du territoire dans la loi de programmation	Rejeté
Mme HOUSSEAU	43	Prévision d'une loi spécifique publiée dans un délai de douze mois pour les lignes de desserte fine du territoire	Rejeté

M. MARGUERITTE	133	Mention explicite des investissements de développement dans les lois de programmation, notamment les investissements relatifs aux services express régionaux métropolitains	Rejeté
M. JACQUIN	109 rect.	Mention explicite des investissements de développement dans les lois de programmation, notamment les investissements relatifs aux services express régionaux métropolitains	Rejeté
M. FERNIQUE	160	Prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans les investissements déterminés par les lois de programmation des transports	Adopté
M. DHERSIN	3	Prise en compte du report modal dans les investissements déterminés par les lois de programmation des transports	Rejeté
M. PELLELAT	16	Prise en compte du report modal dans les investissements déterminés par les lois de programmation des transports	Rejeté
M. JACQUIN	81	Remise d'un rapport du COI avant le dépôt des lois de programmation des transports	Rejeté
M. FERNIQUE	161	Prise en compte de la trajectoire de référence d'adaptation au changement climatique par les lois de programmation des transports	Retiré
M. FERNIQUE	163	Insertion d'une garantie sur la perception en recettes publiques d'au moins la moitié des recettes des péages dans les futurs contrats de concessions autoroutières	Rejeté
M. GILLÉ	127	Prise en compte du réseau routier des collectivités dans le fléchage des futures recettes issues des péages autoroutiers	Rejeté
M. JACQUIN	56	Prescriptions relatives aux lois de programmation futures	Rejeté
M. JACQUIN	55	Modalités du fléchage des investissements prévus par les lois de programmation vers les différents modes de transports	Rejeté
M. JACQUIN	57	Modalités du fléchage du futur produit des péages autoroutiers	Rejeté
Mme CARRÈRE-GÉE	188	Identification de ressources avant l'affectation du produit des recettes issues des péages autoroutiers	Adopté
M. FERNIQUE	164	Lien entre les lois de programmation et le contrat de performance de SNCF Réseau	Rejeté
M. JACQUIN	54	Calendrier de présentation de la première loi de programmation	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
M. FERNIQUE	166	Intégration des enjeux environnementaux dans les choix relatifs aux infrastructures de transport	Rejeté
M. DHERSIN	7	Prévoir que la loi de programmation définisse les orientations relatives au matériel roulant ferroviaire	Rejeté
M. JACQUIN	111	Organiser une conférence nationale de financement des Seram	Rejeté
M. FERNIQUE	165	Organiser une conférence nationale de financement des Seram	Rejeté
M. MARGUERITTE	135	Organiser une conférence nationale de financement des Seram	Rejeté
M. POINTEREAU	191	Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre des lois de programmation	Rejeté

M. JACQUIN	110	Remise d'un rapport du Gouvernement au parlement sur le financement des Serm	Rejeté
M. MARGUERITTE	134	Remise d'un rapport du Gouvernement au parlement sur le financement des Serm	Rejeté
M. PELLELAT	20	Fléchage d'une partie du produit des amendes routières vers les transports	Rejeté
TITRE I^{er} : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS			
Article(s) additionnel(s) avant Article 2			
M. JACQUIN	82	Remise d'un rapport au Parlement sur la gestion des autoroutes	Rejeté
Article 2			
M. MANDELLI, rapporteur	194	Précision juridique	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. DHERSIN	13	Obligation d'allotissement des appels d'offres sur les aires de service des autoroutes	Rejeté
M. ROCHETTE	31 rect. <i>quater</i>	Intégration dans les stratégies de déploiement de stations d'avitaillement en carburant alternatif des concessions d'autoroute d'objectifs de remise en concurrence pour les aires non pourvues d'IRVE	Rejeté
M. ROCHETTE	32 rect. <i>quater</i>	Tarification différenciée des péages pour les poids lourds à très faibles émissions	Rejeté
M. SAURY	52 rect. <i>ter</i>	Exemption de péage autoroutier en agglomération	Rejeté
M. JACQUIN	59	Généralisation de la possibilité de lever une écotaxe régionale	Rejeté
Article(s) additionnel(s) avant Article 3			
M. JACQUIN	88	Généralisation du flux libre avant la fin des concessions autoroutières	Rejeté
Article 3			
M. MANDELLI, rapporteur	195	Possibilité de vérifier auprès de l'administration fiscale l'adresse du contrevenant lorsqu'il s'agit d'une personne morale	Adopté
Mme CARRÈRE-GÉE	189	Possibilité de vérifier auprès de l'administration fiscale l'adresse du contrevenant lorsqu'il s'agit d'une personne morale	Adopté
M. MARGUERITTE	136	Suppression de la subordination des exonérations aux écotaxes régionales au règlement européen sur les aides de minimis	Rejeté
M. JACQUIN	62	Contrôle des infractions à la réglementation du travail spécifique au transport routier	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme BONNEFOY	193	Réduction des nuisances liées au transport routier de marchandises	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AU transport FERROVIAIRE			
Article(s) additionnel(s) avant Article 4			
M. JACQUIN	63	Précisions sur le contenu du contrat de performance de SNCF Réseau	Rejeté
Article 5			
M. JACQUIN	112	Précision que les apports en jouissance de biens sont réalisés en concertation avec les autorités organisatrices régionales	Rejeté
M. MARGUERITTE	137	Précision que les apports en jouissance de biens sont réalisés en concertation avec les autorités organisatrices régionales	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	224	Définition d'une durée maximale de soixante-dix ans pour l'apport de biens relevant du domaine public	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	212	Information des régions sur l'opération d'apport en jouissance de biens immobiliers	Adopté
Article 6			
M. MANDELLI, rapporteur	223	Prévision d'un avis préalable des régions et de l'Autorité de régulation des transports avant la prise de l'arrêté ministériel entérinant les transferts de biens entre entités du groupe SNCF	Adopté
M. JACQUIN	113	Définition d'une consultation des autorités organisatrices de la mobilité régionales avant la prise de l'arrêté ministériel entérinant les transferts de biens entre entités du groupe SNCF	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	138	Définition d'une consultation des autorités organisatrices de la mobilité régionales avant la prise de l'arrêté ministériel entérinant les transferts de biens entre entités du groupe SNCF	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI, rapporteur	222	Mise à disposition à titre gracieux par SNCF Voyageurs des terrains afférents aux centres de maintenance aux régions	Adopté
M. DHERSIN	53	Transfert à titre gracieux en pleine propriété par SNCF Voyageurs des terrains afférents aux centres de maintenance aux régions	Satisfait ou sans objet
M. DHERSIN	9	Transfert par SNCF Voyageurs d'un ensemble fonctionnel cohérent d'installations et de voies de service aux régions	Satisfait ou sans objet
M. JACQUIN	114	Transfert par SNCF Voyageurs d'un ensemble fonctionnel cohérent d'installations et de voies de service aux régions	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	139	Transfert par SNCF Voyageurs d'un ensemble fonctionnel cohérent d'installations et de voies de service aux régions	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
M. DHERSIN	44	Fixation d'un cadre juridique pour assurer le transfert du matériel roulant amianté de SNCF Voyageurs aux régions	Adopté
M. DHERSIN	10	Transfert par SNCF Voyageurs aux régions de certaines catégories d'outillage	Rejeté
M. JACQUIN	115	Transfert par SNCF Voyageurs aux régions de certaines catégories d'outillage	Rejeté

M. MARGUERITTE	140	Transfert par SNCF Voyageurs aux régions de certaines catégories d'outillage	Rejeté
M. DHERSIN	11	Précision sur le périmètre des ateliers de maintenance transférés par SNCF Voyageurs aux régions	Rejeté
M. JACQUIN	116	Précision sur le périmètre des ateliers de maintenance transférés par SNCF Voyageurs aux régions	Rejeté
M. MARGUERITTE	141	Précision sur le périmètre des ateliers de maintenance transférés par SNCF Voyageurs aux régions	Rejeté
Article 8			
M. DEVINAZ	69	Suppression de l'article	Rejeté
M. FERNIQUE	167	Suppression de l'article	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	213	Amendement de précision législative.	Adopté
Article 9			
M. MANDELLI, rapporteur	214	Amendement rédactionnel	Adopté
M. ROCHETTE	155 rect. <i>quater</i>	Ouverture d'une garantie de correspondance pour l'ensemble des trajets ferroviaires	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
M. FERNIQUE	156	Réforme de la billettique multimodale	Adopté
M. GILLÉ	128	Assouplissement des conditions de contractualisation pour le service numérique multimodal d'une Autorité organisatrice de la mobilité	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	142	Assouplissement des conditions de contractualisation pour le service numérique multimodal d'une Autorité organisatrice de la mobilité	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	24 rect.	Obligation pour un service numérique multimodal dominant de distribuer l'offre d'un opérateur en faisant la demande	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	144	Élargissement du champ géographique de la distribution de droit par un service numérique multimodal d'un service librement organisé	Satisfait ou sans objet
M. MARGUERITTE	143	Précision sur le champ géographique de la distribution de droit par un service numérique multimodal d'un service librement organisé	Satisfait ou sans objet
M. DHERSIN	38	Interopérabilité des formats numériques des données issues des interfaces des services numériques de vente	Adopté
M. JACQUIN	126	Harmonisation de certaines catégories tarifaires dans les transports	Adopté
M. JACQUIN	104	Demande de rapport sur le billet populaire de congés annuels	Rejeté

Article 10			
M. MANDELLI, rapporteur	216	Amendement rédactionnel	Adopté
M. JACQUIN	71	Inclusion du fret et du transport de voyageurs dans les dispositifs d'aménagement du territoire mis en œuvre par le document de référence du réseau	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	215	Allongement du cycle tarifaire de SNCF Réseau de 3 à 5 ans	Adopté
M. FERNIQUE	157	Prise en compte par SNCF Réseau de la qualité de service assurée par un opérateur ferroviaire dans l'attribution des sillons	Adopté
M. PELLELAT	19	Institution d'un mécanisme de péréquation entre liaisons ferroviaires	Rejeté
M. FERNIQUE	168	Concilier les dispositifs d'aménagement du territoire et équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	217	Procédure afin de faciliter le conventionnement des liaisons d'aménagement du territoire	Adopté
M. JACQUIN	84	Conditionnement de l'octroi de capacités de l'infrastructure à la desserte de certaines gares de voyageurs	Rejeté
M. JACQUIN	85	Définition d'obligations de desserte pour les entreprises ferroviaires assurant des services librement organisés (SLO) de transport ferroviaire de voyageurs	Rejeté
M. JACQUIN	117	Publicité de la construction du coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau	Rejeté
M. MARGUERITTE	145	Publicité de la construction du coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 10			
M. JACQUIN	107	Création d'une taxe sur les billets de transport ferroviaire de voyageurs SLO sur les lignes ouvertes à l'ouverture à la concurrence	Rejeté
M. JACQUIN	105	Demande de rapport sur une baisse drastique des péages ferroviaires	Rejeté
TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN			
Chapitre I^{er} : Services express régionaux métropolitains et renforcement des missions de la Société des grands projets			
Article 11			
M. DHERSIN	8	Précision que la structure locale de gouvernance des Serm veille à la coordination des besoins en matériel roulant	Rejeté
Mme HAVET	45	Précision que la structure locale de coordination des Serm a pour mission de veiller à la livraison des services de mobilité partagée	Retiré
M. PELLELAT	17	Précision que la mise en place de services de location de vélos seront analysés pour optimiser le coût et la qualité des services rendus aux usagers	Retiré
M. PELLELAT	18	Précision que la structure locale de coordination des Serm a pour mission de veiller à la livraison	Retiré

		des services de vélos, d'autopartage et de covoiturage	
M. MANDELLI, rapporteur	218	Amendement de sécurisation juridique	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	219	Amendement de coordination législative	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
M. JACQUIN	89	Majoration du taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement et de DMTO	Rejeté
Chapitre II : Financement des autorités organisatrices de la mobilité			
Article 12			
M. JACQUIN	67	Suppression de l'article	Rejeté
M. FERNIQUE	169	Suppression de l'article	Rejeté
M. BASQUIN	14	Suppression de l'article	Rejeté
Mme HAVET	46	Précision que la décision de l'AOM de ne pas augmenter les recettes tarifaires à hauteur de l'inflation est prise après concertation avec les opérateurs de transport	Rejeté
M. ROCHETTE	36 rect. <i>quater</i>	Précision que la décision de l'AOM de ne pas augmenter les recettes tarifaires à hauteur de l'inflation est prise après concertation avec les opérateurs de transport	Rejeté
M. JACQUIN	66	Exclusion des tarifs sociaux de l'indexation automatique des tarifs de transport en commun	Rejeté
M. JACQUIN	65	Indexation similaire du taux de versement mobilité en cas d'augmentation à hauteur de l'inflation des tarifs de l'AOM	Rejeté
Mme HAVET	49	Prévoir que les AOM définissent une trajectoire pluriannuelle visant à accroître la part des recettes issues de la tarification des usagers	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
M. JACQUIN	87	Ouvrir la possibilité de lever un versement mobilité pour financer des services de transport à la demande et de mobilités partagées	Rejeté
M. FERNIQUE	172	Ouvrir la possibilité aux communautés de communes de lever un versement mobilité pour financer des services de transport à la demande et de mobilités partagées	Rejeté
M. JACQUIN	98	Ouvrir la possibilité aux communautés de communes de lever un versement mobilité pour financer des services de transport à la demande et de mobilités partagées	Rejeté
M. FERNIQUE	170	Institution d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour pour financer les AOM	Rejeté
M. JACQUIN	72 rect.	Subordonner la mise en œuvre du versement mobilité régional à la mise en œuvre effective du plan d'action commun en matière de mobilité solidaire	Rejeté

M. JACQUIN	86	Subordonner le versement aux AOM d'une fraction de 10 % de versement mobilité régional à la signature d'un plan de mobilité avec la région et à l'effectivité de la mise en place de service de mobilité sur son ressort territorial	Rejeté
Chapitre III : Simplifier et améliorer l'offre de service pour les voyageurs			
Article 13			
M. MANDELLI, rapporteur	221	Prévoir que la possibilité que des représentants des employeurs autres que des représentants des organisations patronales représentatives siègent au comité des partenaires ne puisse se faire qu'à titre subsidiaire	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	220	Suppression de l'obligation de présenter <i>a posteriori</i> au comité des partenaires les impacts des réformes tarifaires par les AOM	Adopté
M. MARGUERITTE	147	Suppression de l'obligation de présenter <i>a posteriori</i> au comité des partenaires les impacts des réformes tarifaires par les AOM	Adopté
M. MARGUERITTE	148	Suppression pour les régions de l'obligation d'établir un rapport annuel sur les moyens et ressources dévolus à la compétence mobilité	Rejeté
M. JACQUIN	73	Prévoir que le rapport annuel sur le financement de la compétence mobilité précise la part respective du versement mobilité acquittée par les employeurs publics et privés	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
M. DHERSIN	15 rect.	Renforcement de l'attractivité du versement mobilité additionnel	Rejeté
M. MARGUERITTE	146 rect.	Renforcement de l'attractivité du versement mobilité additionnel	Rejeté
M. JACQUIN	118 rect.	Renforcement de l'attractivité du versement mobilité additionnel	Rejeté
M. JACQUIN	119	Assouplissement des modalités d'élaboration d'un contrat opérationnel de mobilité interrégional	Rejeté
M. MARGUERITTE	149	Assouplissement des modalités d'élaboration d'un contrat opérationnel de mobilité interrégional	Rejeté
M. MARGUERITTE	151	Prévoir une consultation annuelle plutôt que semestrielle du comité des partenaires et assouplissement des modalités de fonctionnement des comités des partenaires des bassins de mobilité où la région exerce la compétence d'AOM	Rejeté
M. Stéphane DEMILLY	22 rect.	Exemption de redevances aéroportuaires	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 14			
M. ROCHETTE	37 rect. <i>quater</i>	Précisions sur les conditions d'exécution des contrats dans le cadre de lignes de transport transfrontalières	Rejeté
Article 15			
M. FERNIQUE	175 rect.	Intégration d'un volet relatif à la mobilité solidaire dans les plans de mobilité	Adopté
M. JACQUIN	74 rect.	Intégration d'un volet relatif à la mobilité solidaire dans les plans de mobilité	Adopté

M. JACQUIN	95	Prise en compte des aménagements cyclables sécurisés dans les plans de mobilité	Rejeté
M. FERNIQUE	178	Prise en compte des aménagements cyclables sécurisés dans les plans de mobilité	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	199	Transmission par les opérateurs de SLO de prévisions de trafic aux AOM pour faciliter la planification	Adopté
M. JACQUIN	100	Transmission par les opérateurs de SLO de prévisions de trafic aux AOM pour faciliter la planification	Satisfait ou sans objet
M. FERNIQUE	179	Prise en compte de l'accessibilité de la gare routière via les itinéraires cyclables sécurisés dans le plan de mobilité	Rejeté
M. JACQUIN	101	Suppression des alinéas 8 et 9	Retiré
M. MANDELLI, rapporteur	196	Précision sur le champ d'application des spécifications que devront respecter les gares routières	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	197	Instauration d'un avis simple de l'ART sur un décret d'application	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	198	Encadrement de la notion de desserte équivalente	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	200	Renforcement de la gouvernance locale des gares routières	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 15			
M. FERNIQUE	177	Intégration de l'autopartage dans les plans de mobilité simplifiés	Rejeté
M. FERNIQUE	176	Accélération de la mise en place des plans d'action en faveur de la mobilité solidaire	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Chapitre IV : Améliorer la sécurité des voyageurs			
Article 16			
M. JACQUIN	79	Obligation pour l'employeur d'organiser des campagnes de sensibilisation aux risques de l'usage de stupéfiants	Rejeté
M. JACQUIN	80	Précisions sur les modalités d'organisation des tests de dépistage anti-stupéfiants	Retiré
M. FERNIQUE	180	Précisions sur les conditions d'application de l'article 16	Adopté
M. JACQUIN	122	Précisions sur les conditions d'application de l'article 16	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	201	Clarification sur le champ d'application du doublement de la suspension administrative du permis de conduire lorsque le conducteur est un professionnel du transport collectif	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 16			
Mme HAVET	48	Définition du covoiturage	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. MASSET	27 rect.	Définition du covoiturage	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

TITRE IV : Dispositions relatives au Fret			
Article 17			
M. MANDELLI, rapporteur	202	Réécriture globale	Adopté
Article 18			
M. DHERSIN	4	Intégrer la cyclologistique et les véhicules utilisant du biogaz au dispositif	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	225	Ajustement sur le périmètre d'application du dispositif	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	226	Ajustement sur le périmètre d'application du dispositif	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	227	Décalage d'un an de la trajectoire de recours aux poids lourds électriques prévue à l'article 18	Adopté
M. DHERSIN	5	Exclusion de la cyclologistique de l'assiette du dispositif de l'article 18	Rejeté
M. FERNIQUE	181 rect.	Extension du dispositif au transport de marchandises pour compte propre	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	203	Rédactionnel	Adopté
M. FERNIQUE	182	Instauration d'une sanction financière en cas d'absence de reporting par les donneurs d'ordre	Rejeté
M. JACQUIN	92	Instauration d'une sanction financière pour les donneurs d'ordre ne respectant par la trajectoire fixée	Rejeté
M. FERNIQUE	183	Élaboration de feuilles de route de report modal avec les filières économiques dont le transport de marchandises est fortement émetteur de gaz à effet de serre	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	228	Prise en compte du report modal dans le dispositif	Adopté
M. JACQUIN	75	Prise en compte du report modal dans le dispositif	Satisfait ou sans objet
Mme HAVET	50	Instauration d'une clause de revoyure	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 18			
Mme HAVET	47	Définition du cotransportage de colis	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. ROCHETTE	34 rect. <i>quater</i>	Lutte contre la concurrence déloyale dans le transport routier	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. ROCHETTE	33 rect. <i>quater</i>	Lutte contre les prix abusivement bas dans le transport routier	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. ROCHETTE	35 rect. <i>quater</i>	Conditions de travail applicables aux transporteurs	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES			
Article 19			
M. DANTEC	129	Suppression de l'article 19	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	204	Rédactionnel	Adopté
M. JACQUIN	76	Obligation de motivation de la RIIPM.	Rejeté
M. DANTEC	130	Obligation de motivation de la RIIPM.	Rejeté
M. Stéphane DEMILLY	30	Présomption de RIIPM pour les opérations d'intérêt national	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	206	Instauration d'une présomption de RIIPM pour les opérations d'entretien, de régénération, de modernisation et d'adaptation au changement climatique d'infrastructures de transport	Adopté
M. JACQUIN	77	Raccourcissement de la durée de validité des DUP emportant reconnaissance de la RIIPM	Rejeté
M. DANTEC	131	Raccourcissement de la durée de validité des DUP emportant reconnaissance de la RIIPM	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	205	Possibilité de reconnaissance anticipée de l'absence d'autre solution satisfaisante pour les projets d'infrastructures de transport	Adopté
M. Stéphane DEMILLY	29	Possibilité pour l'État de prononcer la déclaration de projet pour les aérodromes	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 19			
M. JACQUIN	78	Instauration d'un recours suspensif en matière d'autorisation environnementale	Rejeté
Article 20			
M. MANDELLI, rapporteur	207	Rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 20			
Mme CANAYER	1	Réglementation applicable aux tuk-tuk	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 21			
M. GOLD	25 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Mme SAINT-PÉ	125 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Mme HAVET	51	Suppression des alinéas 2 à 5 de l'article	Rejeté
M. JACQUIN	93	Suppression des alinéas 2 à 5 de l'article	Rejeté
M. FERNIQUE	184	Suppression des alinéas 2 à 5 de l'article	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	209	Améliorations juridiques	Adopté

M. MANDELLI, rapporteur	210	Précisions sur les critères qui seront pris en compte par le texte d'application pour déterminer les aménagements cyclables possibles	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	208	Rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 21			
M. CAPUS	41 rect.	Indexation des prix du gazole dans les contrats de transport routier de personnes pour les SLO	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. CAPUS	40 rect.	Indexation des prix du gazole dans les contrats de transport routier de personnes pour les services occasionnels	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. JACQUIN	91	Évolution de la dénomination du code de la route	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
M. JACQUIN	90	Définition du trottoir	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

La réunion est close à 11 h 40.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie¹ ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté, lors de sa réunion du 8 avril 2026, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 394 (2025-2026) cadre relatif au développement des transports (procédure accélérée)**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- Aux objectifs de l'action de l'État dans les infrastructures de transports, qui ont vocation à être fixés par des lois de programmation ;

- Aux modalités de prise en charge des coûts de raccordement au réseau de distribution électrique des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) ;

- Aux moyens de faciliter le recouvrement des péages autoroutiers par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ;

- Aux catégories de contraventions que les agents des SCA sont habilités à constater sur le réseau autoroutier concédé ;

- Aux règles encadrant l'endettement et les investissements de SNCF Réseau ;

- À la possibilité pour SNCF Réseau de créer avec des filiales pour assurer des missions d'exécution et de financement de la modernisation du réseau ferré national, ainsi qu'aux modalités d'apport en jouissance de biens du domaine public à ces filiales ;

- Aux transferts de biens entre les entités du groupe SNCF ;

- À la possibilité pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de mener des acquisitions immobilières par acte en la forme administrative ;

- Aux dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques pour des projets d'infrastructures ferroviaires ;

- Au transfert d'informations par les autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, les fournisseurs de services numériques multimodaux, les entreprises ferroviaires, les opérateurs de la vente de voyages et toute personne habilitée à vendre des titres de transport ferroviaire aux entreprises ferroviaires dont elles ont distribué un titre de transport ferroviaire afin de garantir le respect des droits des voyageurs ;

- À la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire par le document de référence du réseau (DDR) ;

- Aux modalités d'organisation des structures locales de gouvernance des services express régionaux métropolitains (Serm) et aux modalités d'intervention de la Société des Grands Projets dans le cadre des projets de Serm ;

- Au financement des autorités organisatrices de la mobilité par les usagers des transports publics ;

- Aux modalités de consultation et d'organisation du comité des partenaires, notamment sur les recettes fiscales et tarifaires mobilisées par les autorités organisatrices de la mobilité ;

- À la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure des conventions portant sur l'organisation et la coordination transfrontalières de services publics de transport de personnes avec un État limitrophe ;
- À la gouvernance des gares routières et aménagements de transport routiers ;
- À la prévention de la consommation de produits stupéfiants par des conducteurs de transports publics routiers de personnes ;
- Aux modalités d'harmonisation des frais de manutention fluviale dans les ports maritimes ;
- À la responsabilisation des donneurs d'ordre en matière de décarbonation du transport de marchandises ;
- Aux modalités de reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) et de consultation du public pour les projets d'infrastructures de transports ;
- Au déclassement des biens du canal du Midi et à la régularisation rétroactive de déclassements de ces biens ;
- Aux obligations pesant sur les collectivités en matière de réalisation d'aménagements cyclables lors des opérations de rénovation de voirie, sur les voies urbaines et hors agglomération ;
- À l'ordonnance du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes ;
- À l'ordonnance du 27 juillet 2016 relative à la communication des données de circulation routière des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- À l'ordonnance du 30 avril 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ;
- À l'ordonnance du 6 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche ;
- À l'ordonnance du 13 février 2019 relative à la préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en matière de sécurité ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ;

- À l'ordonnance du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports ;

- À l'ordonnance du 8 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de Voies navigables de France ;

- À l'ordonnance du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ;

- À l'ordonnance du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure ;

- À l'ordonnance du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules ;

- À l'ordonnance du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire ;

- À l'ordonnance du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes ;

- À l'ordonnance du 30 mars 2022 relative à la surveillance du marché et au contrôle des produits mentionnés au premier paragraphe de l'article 2 du règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord ;

- À l'ordonnance du 5 octobre 2022 relative au détachement de salariés roulants ou navigants dans le domaine des transports.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 23 mars 2026

- *RATP* : **M. Thomas HARTOG**, directeur des affaires publiques, et **Mmes Claire-Hélène COUX**, directrice déléguée de maîtrise d'ouvrage des projets, et **Florence GALTIER**, directrice juridique.

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* : **M. Michel QUIDORT**, vice-président, et **M. Jérôme REBOURG**, membre du Bureau national.

- *Afit France* : **M. Franck LEROY**, président, **Mmes Katrin MOOSBRUGGER**, secrétaire générale, et **Marianne MALEZ**, directrice de cabinet adjointe.

- *Union des transports publics et ferroviaires (UTPF)* : **Mmes Florence SAUTEJEAU**, déléguée générale, **Stéphanie LOPES D'AZEVEDO**, directrice du département affaires économiques, techniques et prospective, **MM. Jean-Philippe PEUZIAT**, directeur du département affaires publiques, et **Sacha RAYNAUD**, chargé de mission affaires institutionnelles.

- *Autorité de régulation des transports (ART)* : **MM. Thierry GUIMBAUD**, président, **Charles GUENÉ**, vice-président, et **Jordan CARTIER**, secrétaire général.

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **Mme Nathalie FOURNEAU**, responsable du département Aménagement du territoire, **M. Sylvain LAVAL**, co-président de la commission transport, maire de St Martin le Vinoux, et **Mme Charlotte de FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement.

- *France Urbaine* : **MM. Arnaud SORGE**, délégué général, et **Etienne CHAUFOUR**, conseiller en charge des mobilités, de l'éducation-petite enfance, jeunesse, de l'Île de France et de l'Outre-mer.

- *Régions de France* : **Mme Carole DELGA**, présidente, **M. Frédéric POTIER**, délégué général, et **Mme Lisa MAZIERES**, attachée de presse à la région Occitane.

- *Mouvement des entreprises de France (Medef)* : **MM. Bruno ARCADIPANE**, vice-président en charge des adhérents et président d'Action Logement Groupe, **Ghali TANJI**, chargé de mission affaires publiques, et **Raphaël GUERRA DE ARAUJO**, chargé de mission sénior au pôle économie.

Mardi 24 mars 2026

- *Entreprises fluviales de France (E2F)* : **M. Didier LEANDRI**, président délégué général, et **Mme Aurélie MILLOT**, déléguée générale adjointe.

- *Société des Grands Projets (SGP)* : **MM. Jean-François MONTEILS**, président du directoire, **Frédéric BREDILLOT**, membre du directoire, et **Deniz BOY**, directeur délégué des affaires publiques.

- *Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)* : **M. Jean-Sébastien BARRAULT**, président, **Mmes Ingrid MARESCHAL**, déléguée générale, et **Sophie LABRUNE**, directrice juridique et relations institutionnelles.

- *Départements de France* : **M. Edouard GUILLOT**, conseiller environnement, transition énergétique, agriculture et réseaux, **Mmes Nadège LEFEVRE**, présidente du conseil départemental de l'Oise, et **Élodie DUBRULLE**, conseillère parlementaire

- *Association française du rail (AFRA)* : **MM. Marco CAPOSCIUTTI**, président, **Claude STEINMETZ**, vice-président de l'AFRA et président de Transdev Rail, **Mmes Rachel PICARD**, présidente de Velvet, **Solène GARCIN-BERSON**, déléguée générale de l'AFRA, et **M. Jean-Yves LHOMME**, directeur des relations institutionnelles de DB Cargo France.

Mercredi 25 mars 2026

- *Groupement des autorités responsables de transport (GART)* : **M. Alexandre MAGNY**, directeur général, et **Mme Florence DUJARDIN**, directrice des affaires économiques et financières.

- *Union nationale des industries de la manutention (UNIM)* : **MM. Louis JONQUIERE**, président, **Antoine LOISEL**, responsable des affaires économiques, fiscales et européennes.

Jeudi 26 mars 2026

- *Table ronde avec le Réseau vélo et marche et la Fédération des usages de la bicyclette (FUB)* :

. *Réseau vélo et marche* : **Mme Catherine PILON**, co-directrice, et **M. Romain LEGROS**, chargé de plaidoyer.

. *Fédération des usagers de la bicyclette (FUB)* : **Mmes Céline SCORNAVACCA**, co-présidente, et **M. Axel LAMBERT**, chargé de plaidoyer

- *Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)* : **M. Nicolas NOTEBAERT**, directeur général de Vinci Concessions et président de Vinci Airports, **Mme Camille BONENFANT-JEANNENEY**, présidente des concessions autoroutières Eiffage, **M. Arnaud QUÉMARD**, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA), et **M. Christophe BOUTIN**, délégué général.

- *Ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer, aménagement du territoire, transports, ville et logement - Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) : MM. Rodolphe GINTZ, directeur général, et Nicolas BINA, conseiller élus et communication.*

- *Table ronde avec la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), l'Union des entreprises transports et logistiques de France (TLF) et l'Organisation des Transporteurs Routiers Européens (OTRE) :*

. *FNTR : MM. Erwan CELERIER, délégué aux affaires techniques environnement et innovation, et Rodolphe LANZ, secrétaire général.*

. *TLF : M. Olivier PONCELET, délégué général, Mme France BEURY, directrice déléguée aux affaires européennes et internationales, et M. François DANIEL, délégué général adjoint de l'Union TLF et délégué général de TLF Overseas.*

. *OTRE : M. Jean-Marc RIVÉRA, directeur délégué général.*

- *SNCF : MM. Jean CASTEX, président directeur général du groupe SNCF, Christophe FANICHET, président-directeur général de SNCF Voyageurs et Matthieu CHABANEL, président-directeur général de SNCF Réseau, Mme Emmanuelle CORTOT-BOUCHER, secrétaire générale du groupe SNCF, MM. Bruno SOUCHON, directeur des relations institutionnelles du groupe SNCF et Victor ANDRÉINI, conseiller de Jean Castex, Mme Zélia CÉSARION, directrice de cabinet de Matthieu Chabanel et M. Etienne LEGENDRE, chargé de relations institutionnelles de SNCF Voyageurs.*

- *Armateurs de France : MM. Édouard LOUIS-DREYFUS, président, et Laurent MARTENS, délégué général.*

- *Association des utilisateurs de transport de fret : Mme Valérie CLEMENT-LAUNOY, directrice générale, et M. Denis DEWERDT, président de la commission route.*

Vendredi 27 mars 2026

- *Intercommunalités de France : M. Antoine CHÉREAU, premier vice-président et président de la commission en charge des territoires, Mmes Carole ROPARS, responsable du pôle Environnement et aménagement, et Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.*

- *Alliance 4F : MM. Aurélien BARBÉ, délégué général, Raphaël DOUTREBENTE, président de la commission Fret (PDG Europorte), et Jérôme LEBORGNE, secrétaire général de RLE et membre CODIR 4F.*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- ADN Mobilités
- Aéroports de Paris (ADP)
- Agir Transport
- Alliance des mobilités
- Antin Infrastructure Partners
- Association des acteurs du vélo public
- Association française des ports intérieurs
- Avere
- Bentley Systems
- BlablaCar
- Boîtes à vélo
- Breakee
- Caisse des dépôts
- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
- Charge France
- Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
- Commission nationale du débat public (CNDP)
- Communauto
- Confédération des grossistes de France
- CSIAM
- Direction générale des finances publiques (DGFIP)
- Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
- Eco Tuk
- Egis
- Enedis
- Fédération des industries ferroviaires (FIF)
- Feets-FO

- Filière française de la mobilité inclusive solidaire et durable (FFMSID)

- Flixbus
- France Nature Environnement (FNE)
- Fédération nationale des travaux publics (FNTP)
- Geodis
- Groupement national du transport combiné (GNTC)
- Keolis
- Kevin Speed
- Laboratoire Aménagement Économie Transports et TDIE
- Le Train
- Lisea
- Meridiam
- Mobilians
- Nouvelle génération d'entrepreneurs (NGE)
- Réseau Action Climat (RAC)
- Retrofleet
- Sepanso Dordogne et ASVD
- Syndicat des Entrepreneurs de Travaux de Voies Ferrées de France

(SETVF)

- Syndicats de conducteurs d'autobus et d'autocars : FGTE CFDT; FNTL FO UNCP ; FGT CFTC

- TLF Overseas
- Transdev
- Transports & Environnement (T&E)
- Trenitalia
- UFE
- Union maritime et portuaire de France (UMPF)
- Uneleg
- Union des ports de France (UPF)
- Velvet
- Vinci Concessions
- Voies navigables de France (VNF)

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>