



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

R A P P O R T

# **AMBITION FRANCE TRANSPORTS**

**FINANCER L'AVENIR DES MOBILITÉS**

**Juillet 2025**

## INTRODUCTION DE DOMINIQUE BUSSEREAU

À la demande du Premier ministre François Bayrou et sous l'égide du ministre des Transports Philippe Tabarot qui m'ont fait l'honneur de me confier la présidence de la conférence Ambition France Transports, j'ai réuni une soixantaine d'experts des mobilités, parlementaires, élus locaux ou représentants de fédérations professionnelles ou d'usagers, pour définir un modèle pérenne de financement du secteur des transports pour les vingt prochaines années.

Leur participation à la conférence Ambition France Transports a été essentielle car les mobilités doivent répondre à un triple défi dans un cadre budgétaire contraint :

- assurer la performance et la résilience des infrastructures de transports, qu'elles soient routières, ferroviaires ou fluviales, qui souffrent pour nombre d'entre elles d'un sous-investissement depuis plusieurs décennies ;
- atteindre nos objectifs de décarbonation ;
- répondre aux besoins de mobilité croissants des Français sur l'ensemble du territoire.

Face à ces enjeux, nous avons tenu à ce que l'ensemble des sujets puissent être abordés par les membres de la conférence au cours des réunions des quatre ateliers : avenir des autoroutes, priorisation des investissements dans le secteur ferroviaire, décarbonation du fret, rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales dans le financement des infrastructures et bien d'autres, qui ont pu être discutés par les participants. Les rapports particuliers, adossés au présent rapport, traduisent la richesse des échanges au sein de chaque atelier.

Nous avons souhaité également que le rapport de synthèse puisse constituer une boussole lisible pour le Gouvernement et les décideurs politiques, avec l'intime conviction que la décarbonation des transports et le développement des modes collectifs et massifiés participeront à la compétitivité de notre économie et au renforcement de la cohésion territoriale entre périphéries et grands centres urbains.

Les travaux ont permis de dégager un consensus sur de grands principes qui devront dessiner l'avenir du financement des mobilités :

- l'importance du développement des modes collectifs et massifiés pour réussir la transition écologique, renforcer la cohésion des territoires et améliorer la résilience des infrastructures face au changement climatique ;
- 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 ;
- la nécessité de renforcer et de sécuriser le cadre pluriannuel du financement des transports ;
- l'usage du levier de la tarification des usagers et des clients et l'optimisation des dépenses : maintien des péages autoroutiers, hausse différenciée des tarifs des transports collectifs, plus grande efficacité des transports publics ;
- la réallocation d'une part de la fiscalité existante prélevée sur les transports vers ce secteur, la création de ressources nouvelles et davantage d'autonomie fiscale aux collectivités ;
- la mobilisation d'une part substantielle des péages autoroutiers à l'issue des concessions historiques pour financer les infrastructures de transport ;
- la mobilisation du financement privé lorsque cela est pertinent.

Nous avons porté une attention particulière au fait que les enjeux traités et les solutions préconisées puissent être appréhendés par l'ensemble de nos concitoyens, tous usagers des infrastructures de transports : ce rapport doit pouvoir vivre dans le débat public.

Enfin, nous souhaitons vivement remercier les membres de la conférence pour leur implication tout au long des réunions des ateliers. Nous saluons également la mobilisation de l'ensemble de l'écosystème des transports au cours de la conférence, leurs contributions dans le cadre de tables-rondes, des plus de cent auditions réalisées et les plus de deux cents trente cahiers d'acteurs déposés sur la plateforme de la conférence qui ont permis d'éclairer efficacement nos travaux.

Je remercie particulièrement David Valence, président du Comité d'Orientation des Infrastructures (COI), qui m'a fait l'amitié d'accompagner les travaux de la conférence de son expertise et de sa connaissance approfondie du secteur des transports.

Au-delà des mesures que nous avons retenues ensemble, pour certaines ambitieuses mais en tout cas essentielles à l'avenir des mobilités en France, je retiens l'état d'esprit qui a animé nos travaux : un dialogue ouvert mais exigeant, de confiance et fécond qui a su dépasser les positions initiales des organisations représentées. Nous ne doutons pas que les participants sauront faire vivre tant les orientations du présent rapport que cet état d'esprit dans leur activité, au Parlement, dans les territoires, auprès de nos concitoyens ou aux commandes de nos fleurons nationaux.

Alors, que perdure longtemps l'esprit d'Ambition France Transports au service de nos mobilités !

## CONTEXTE DE LA CONFÉRENCE DE FINANCEMENT

Lancée par le Premier ministre et sous la supervision du ministre des Transports, la conférence Ambition France Transports a réuni du 5 mai au 9 juillet 2025 près d'une soixantaine de personnalités représentatives du secteur des mobilités (parlementaires, fédérations professionnelles, fédérations d'usagers, experts des transports) pour mener une réflexion stratégique sur les besoins d'investissements dans les transports à moyen terme, leur priorisation et les leviers mobilisables pour les financer.

Le secteur des transports va nécessiter des investissements très significatifs par rapport au niveau actuel pour anticiper et s'adapter aux nombreux défis auxquels il est confronté : renforcement de la performance des infrastructures, besoin croissant de mobilité des Français, décarbonation et adaptation des transports au changement climatique, mobilité militaire. Selon plusieurs études<sup>1</sup>, il s'agit ainsi du secteur économique qui nécessitera le plus de financements supplémentaires par an d'ici 2030 pour atteindre les cibles définies dans la troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC3).

Ces investissements sont à mettre au regard du contexte exigeant des finances publiques qui invite à la recherche d'un équilibre entre les investissements nécessaires et le respect de la trajectoire de réduction du déficit public et de désendettement.

Réunis en quatre ateliers thématiques, les membres de la conférence ont ainsi cherché à définir un modèle de financement pérenne pour les mobilités :

- (i) le modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et des services express régionaux métropolitains (SERM) ;
- (ii) l'avenir des infrastructures routières ;
- (iii) les infrastructures et services ferroviaires de voyageurs ;
- (iv) le report modal et le transport de marchandises.

Les travaux de la conférence ont été enrichis par les contributions de l'ensemble des acteurs de l'écosystème des mobilités : tables-rondes organisées lors de trois journées thématiques transverses (la société civile et les mobilités, les financements privés des infrastructures de transport et l'innovation dans les mobilités), auditions d'organisations et d'experts de chaque secteur au cours des réunions des ateliers et contributions écrites déposées sur la plateforme en ligne de la conférence. Ces contributions ont été analysées avec intérêt par les différents ateliers.

Le rapport général de la conférence présente les priorités d'investissements identifiées pour les différents modes de transport (transports collectifs, routes, ferroviaire, transport de marchandises) et des propositions de financements à mobiliser pour les réaliser.

Les rapports thématiques d'atelier, établis sous la responsabilité de chaque binôme de copilotes, qui associe un parlementaire et un expert du secteur, reprennent les échanges qui se sont tenus au cours de leurs travaux.

---

<sup>1</sup> Évaluation des impacts macroéconomiques de la transition écologique, Jean Pisani Ferry, Selma Mahfouz (2023) ; Panorama des financements climat, I4CE (2024).

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
<b>1. Les quatre ateliers de la conférence affirment l'ardente priorité donnée aux investissements dans la performance et la résilience des infrastructures actuelles et soulignent l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie .....</b>	<b>7</b>
1.1. La priorité est d'augmenter par rapport à aujourd'hui les investissements dans la performance et la résilience des infrastructures nationales existantes à hauteur d'environ 3 Md€ par an sur la période 2026-2031 .....	7
1.1.1. Un besoin d'investissement supplémentaire de 1,5 Md€ par an à partir de 2028 pour améliorer la performance et la résilience du réseau ferroviaire national structurant	8
1.1.2. Un besoin d'investissement supplémentaire de 1 Md€ par an à court terme pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé et commencer sa modernisation.....	10
1.1.3. Un besoin d'investissement supplémentaire de 500 M€/an à court terme pour accroître la performance et la résilience des infrastructures de fret ferroviaire et fluvial	12
1.2. La conférence souligne l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie, ce qui nécessite de renforcer le modèle économique des AOM.....	14
1.2.1. Décarboner les transports et répondre aux besoins de mobilité entre les centres urbains et leur périphérie suppose un choc d'offre massif qui demeure néanmoins difficile à quantifier en termes d'investissement .....	14
1.2.2. Le financement de ce choc d'offre passe par une diversification des ressources des AOM.....	15
1.3. Le développement de nouveaux projets d'infrastructures pourra faire l'objet d'un travail de repriorisation par le Conseil d'orientation des infrastructures afin de garantir la priorité aux investissements dans la performance des infrastructures existantes.....	16
<b>2. À court terme, la conférence a identifié plusieurs leviers de financement à mobiliser pour financer les priorités d'investissement retenues, et réaffirmé la nécessité d'inscrire ces investissements dans un cadre pluriannuel stabilisé .....</b>	<b>17</b>
2.1. L'amélioration de la performance des infrastructures et des services, en générant des économies, constitue un premier levier de financement .....	18
2.2. Certains usagers et clients pourront être mis davantage à contribution, en prenant en compte l'acceptabilité .....	19
2.3. La consolidation d'un ensemble de ressources durables affectées à une nouvelle AFITF doit permettre de financer les investissements supplémentaires dans la performance et la résilience des infrastructures de transports .....	21
2.3.1. Ressources existantes prélevées sur les transports et réallouées depuis le budget général	22

2.3.2.	Ressources nouvelles prélevées sur les transports .....	22
2.3.3.	Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne seraient pas reversées à l'AFITF mais directement affectées .....	24
2.4.	Le modèle économique des AOM pourrait être renforcé selon deux scénarios qui ne sont pas antagonistes .....	24
2.4.1.	Un premier scénario consiste à s'appuyer sur un déplaçonnement du versement mobilité sous conditions .....	24
2.4.2.	Un second scénario vise à renforcer et diversifier les ressources des AOM ...	25
2.5.	La nécessité d'inscrire ces financements dans un cadre pluriannuel stable et prévisible.....	26
<b>3.</b>	<b>À moyen terme (horizon 2035), les recettes provenant d'un nouveau système autoroutier à l'issue des concessions historiques permettront de consolider le modèle de financement des transports.....</b>	<b>30</b>
3.1.	La conférence s'accorde sur le rôle central que joue le maintien des péages à un niveau proche de l'actuel pour générer des ressources supplémentaires pour les transports	30
3.2.	La conférence propose deux scénarios de gouvernance du système autoroutier à l'issue des principales concessions .....	30
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>33</b>
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE LA CONFÉRENCE.....</b>		<b>35</b>
<b>COMPOSITION DES ATELIERS DE LA CONFÉRENCE .....</b>		<b>37</b>

## **RAPPORTS ANNEXÉS**

Rapport de l'atelier n°1 : Modèle économique des AOM et des SERM

Rapport de l'atelier n°2 : Avenir des infrastructures routières

Rapport de l'atelier n°3 : Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs

Rapport de l'atelier n°4 : Report modal et transports de marchandises

## **ANNEXES**

Annexe I : Liste des auditions des ateliers de la conférence

Annexe II : Liste des cahiers d'acteurs déposés sur la plateforme de la conférence

Annexe III : Journée Innovation du 23 juin 2025

## INTRODUCTION

Le secteur des transports et des mobilités représente 18,5 % du PIB et est responsable de 34 % des émissions de gaz à effets de serre en 2023<sup>2</sup>. Au carrefour d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux, intimement liés à l'histoire de l'aménagement du territoire, les infrastructures de transports représentent le 1<sup>er</sup> patrimoine des Français. En 2023, 27 Md€ ont été investis dans les infrastructures de transports, tous financeurs confondus. Néanmoins, si ces investissements dans les infrastructures ont augmenté en valeur absolue entre 2012 et 2023 (+6 Md€), leur poids dans le PIB a diminué (passant de 1,05 % à 0,95 %).

La définition d'un modèle pérenne de financement des mobilités constitue un enjeu décisif pour l'avenir des infrastructures et des services de transport.

En premier lieu, le besoin de financement des modes de transport 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.

En second lieu, ce besoin de financements supplémentaires intervient dans un contexte d'exigence accrue sur la bonne gestion des finances publiques qui doit conduire à dégager des priorités claires en matière d'investissement, à mobiliser au maximum le levier de la performance, à interroger l'équilibre entre le financement par l'utilisateur et par le contribuable et à identifier des ressources soutenables et durables pour financer les besoins d'investissement à moyen terme.

En troisième lieu, 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.

Le présent rapport, issu des réflexions des ateliers :

1. 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 ;
2. identifie plusieurs leviers de financement à mobiliser à court terme, c'est-à-dire dès 2026, pour financer les priorités d'investissement dégagées par la conférence, et réaffirme la nécessité d'inscrire ces investissements dans un cadre pluriannuel stabilisé ;
3. propose à moyen terme (décennie 2030) deux modèles d'organisation des autoroutes à l'issue des concessions et de mobiliser les recettes supplémentaires dégagées par les péages pour l'investissement dans la régénération et la modernisation des infrastructures de transport.

---

<sup>2</sup> Ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, « Chiffres clés des transports - Édition 2025 ».

**1. Les quatre ateliers de la conférence affirment l'ardente priorité donnée aux investissements dans la performance et la résilience des infrastructures actuelles et soulignent l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie**

**1.1. La priorité est d'augmenter par rapport à aujourd'hui les investissements dans la performance et la résilience des infrastructures nationales existantes à hauteur d'environ 3 Md€ par an sur la période 2026-2031**

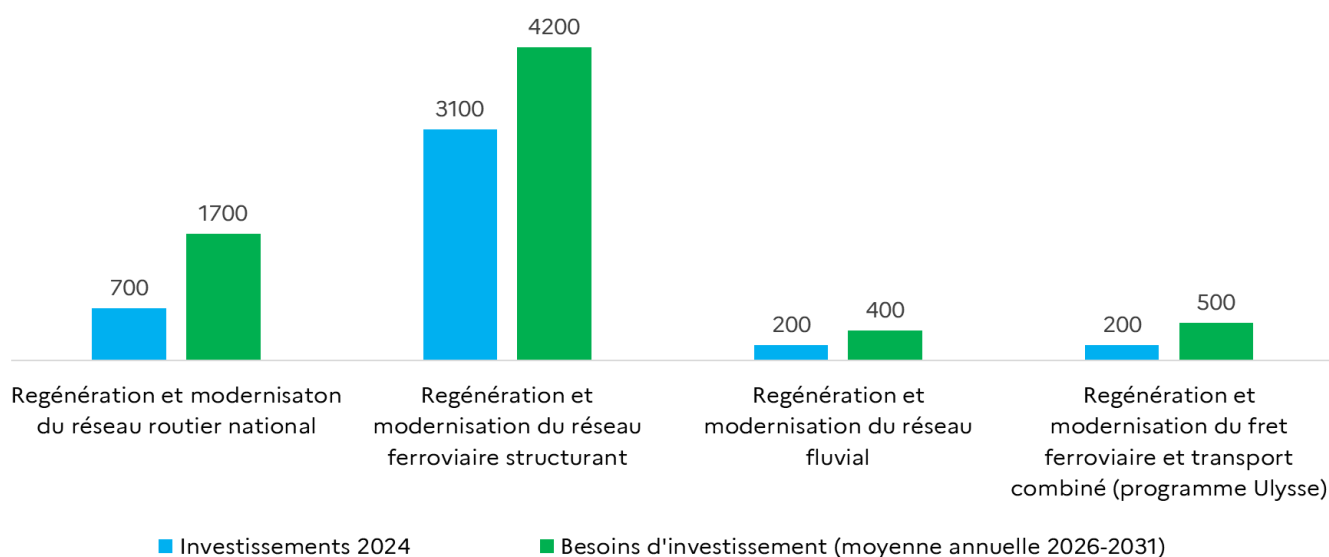
Les infrastructures de transport, notamment les grands réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux de l'État, se sont dégradées de manière continue depuis plusieurs décennies, faute d'investissements à la hauteur pour les entretenir, comme l'ont documenté de nombreux audits indépendants. Ce manque d'investissement 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 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 développement sur le réseau routier des usages collectifs (covoiturage, cars express), du vélo et de l'électromobilité. Ces investissements **favorisent aussi la mobilité quotidienne** en modernisant les infrastructures et services qui en sont l'épine dorsale (cf. exemple des TER pour le transport ferroviaire de voyageurs). La régénération et la modernisation de ces infrastructures sont également primordiales pour **renforcer leur résilience face aux risques liés au changement climatique (épisodes extrêmes de chaleur, inondations etc.) et aux besoins croissants liés à la mobilité militaire (transport de matériel lourd etc.)**. Enfin, la régénération et la modernisation des infrastructures ont un **impact économique et budgétaire à long terme**. A titre d'illustration, la récente étude de vulnérabilité du réseau routier national réalisée par le cabinet Setec pour le compte du ministère des transports indique qu'augmenter d'1Md€ par an à horizon 2032 les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau routier national non concédé permettra d'éviter 2Md€/an de dépenses liées aux conséquences de l'inaction sur ce même réseau et 3Md€/an de pertes économiques et sociales liées à la moindre disponibilité de cette infrastructure.

Les travaux des ateliers ont identifié les investissements nécessaires à court terme pour inverser la tendance à la dégradation de ces infrastructures et procéder aux investissements de modernisation permettant d'accroître leur performance. Au total, la remise à niveau et la modernisation des infrastructures nationales ferroviaires, routières et fluviales nécessitent d'investir environ 3 Md€ supplémentaires par an sur la période 2026-2031 par rapport à aujourd'hui, en euros constants de 2025.



**Graphique 1 : Besoins d'investissements annuels en moyenne sur 2026-2031 (M€ 2025)**



*\* le programme Ulysse constitue le programme d'investissement de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire pour atteindre les objectifs de parts modales fixées par la SNBC3. Il a été élaboré par la filière et les pouvoirs publics.*

1.1.1. Un besoin d'investissement supplémentaire de 1,5 Md€ par an à partir de 2028 pour améliorer la performance et la résilience du réseau ferroviaire national structurant

1.1.1.1. *L'insuffisance des investissements passés dans la régénération et la modernisation du réseau a un impact significatif sur la qualité de service et présente des risques croissants sur la disponibilité même des infrastructures*

Le réseau ferré national structurant est constitué de 18 000 km de lignes qui concentrent 90 % du trafic, dont 80 % du trafic de TER. Il permet la circulation de 15 000 trains quotidiens, dessert environ 3 000 gares et points d'arrêt et plus de 3 000 sites industriels.

Ce réseau présente un âge moyen élevé, de l'ordre de 25 ans en moyenne. Une part significative des composants est considérée comme hors d'âge : c'est le cas de 21 % des caténaires, de 39 % des tunnels et de 30 % des appareils de voie, **entraînant des ralentissements, une dégradation du service et un risque de fermeture de lignes**. En décembre 2022, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) insistait sur la dégradation du réseau ferroviaire générant une « dette grise » estimée à 60 Md€, qui constitue « le coût de l'inaction » passée.

S'agissant de la modernisation, la France doit également relever d'importants défis : le déploiement de la commande centralisée du réseau (CCR), qui permet d'augmenter la fiabilité des trafics et de générer des économies d'exploitation (réalisé à seulement 18 % en France, contre 90 % en Allemagne, 70 % en Italie et 65 % en Belgique) et le déploiement du système européen de gestion du trafic (ERTMS), qui permet de développer significativement les trafics (seul 4 % du réseau français est équipé, contre 18 % en Espagne).

*1.1.1.2. Afin de stabiliser l'état du réseau ferroviaire et de réaliser les investissements nécessaires à sa modernisation, 1,5 Md€ d'investissements supplémentaires par an seront nécessaires à partir de 2028*

Le besoin en investissement pour la régénération et la modernisation du réseau structurant est estimé par SNCF Réseau à **1,5 Md€<sub>2028</sub> par an** supplémentaires à compter de 2028 par rapport aux 3,1 Md€ investis annuellement en 2024<sup>3</sup>. Ces investissements constituent un plancher pour stabiliser l'état du réseau structurant. Un montant inférieur pourrait occasionner des fermetures ou des ralentissements permanents affectant jusqu'à 10 000 km de lignes du réseau.

Du point de vue de la **transition écologique**, c'est avant tout la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire qui permettront d'augmenter les trafics nécessaires au report modal depuis la voiture vers le train. Selon l'Autorité de régulation des transports (ART), un scénario tendanciel de maintien des investissements à leur niveau actuel, et donc de dégradation progressive de l'infrastructure, conduirait à des pertes de plus d'un quart des trafics ferroviaires globaux à horizon 2040. Au contraire, **des investissements à hauteur de +1,9 Md€<sub>2028</sub>/an permettraient une hausse de 36 % des trafics**. Ces gains sont supérieurs à ceux que permettent l'ensemble des projets de développement du réseau cumulés<sup>4</sup>.

L'amélioration de la performance du réseau ferroviaire est également indispensable d'un point de vue de **l'aménagement du territoire** puisqu'il s'agit de la condition pour désaturer les nœuds ferroviaires dans les grands centres urbains et développer les transports du quotidien.

Enfin, la régénération des lignes constitue le principal levier **d'adaptation du réseau au changement climatique** puisqu'elle permet, à l'occasion de ces travaux, de renforcer leur résilience.

*1.1.1.3. Une revue générale des lignes de dessertes fines du territoire (LDFT) pour préciser les investissements nécessaires à leur entretien et la répartition des financements entre l'État et les régions*

Les 7 600 km de LDFT, en assurant un maillage de proximité complémentaire aux grands axes nationaux, jouent aujourd'hui un rôle majeur en faveur du dynamisme économique des territoires, de leur désenclavement et, plus largement, du report modal en faveur du ferroviaire. Des accords récents ont été conclus entre l'État et les régions pour répartir ces lignes en plusieurs catégories :

- les lignes d'intérêt national, intégrées au réseau structurant et prises en charge à 100 % par SNCF Réseau depuis 2023 ;
- les lignes d'intérêt régional, dont les investissements ont vocation à rester financés dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) ;
- les lignes d'intérêt local ou régional, dont les charges sont assumées par les régions.

Pour autant, ces réflexions n'ont pas permis de répondre à l'ensemble des défis en présence. Une revue générale d'étape des LDFT circulées, qui pourrait être confiée au préfet François Philizot dans la continuité de ses travaux publiés en 2020, permettrait d'évaluer l'exécution des

---

<sup>3</sup> Soit sur la période 2026-2031, comme rappelé *supra*, un besoin supplémentaire de 1,1 Md€/an en euros constants 2025.

<sup>4</sup> Grands projets, projets régionaux et SERM.

protocoles d'accord entre l'État et les régions, d'établir un **bilan de la classification de ces lignes et les conditions de leur financement**. Certaines lignes pourraient être ainsi réintégrées au réseau ferroviaire structurant en fonction de l'importance de leur fonctionnalité.

Les coûts de remise en état des lignes aujourd'hui qualifiées d'intérêt régional et local représenteraient un investissement annuel de 600 M€, à comparer aux 400 M€ investis en 2024 à travers les contrats de plan État-Région (financements des régions et de l'État).

1.1.2. Un besoin d'investissement supplémentaire de 1 Md€ par an à court terme pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé et commencer sa modernisation

*1.1.2.1. L'état du réseau routier national présente une situation contrastée, entre un réseau routier national concédé en très bon état et un réseau routier national non concédé dégradé et qui se détériore encore*

Le réseau national aujourd'hui concédé présente un très bon état général, avec 93 % du réseau en bon, voire, très bon état de surface et 73 % des ouvrages d'art en bon état apparent en 2022. Par contraste, **seules 50 % des chaussées du réseau national non concédé sont en bon état** et 34 % de ses ponts présentent un défaut voire une structure altérée qui nécessite un entretien ou des travaux de réparation urgents. Ces chiffres se dégradent depuis plusieurs décennies. Les conséquences de cet état dégradé se traduisent en termes de qualité de service, de sécurité pour les usagers de l'infrastructure mais aussi de sa disponibilité. Ainsi, des voies de l'A15 entre Gennevilliers et Cergy-Pontoise ont été fermées pour plusieurs mois en 2018 suite à l'effondrement d'un mur de soutènement ; la RN4 a quant à elle été fermée totalement en 2011 suite à un épisode hivernal rigoureux causant d'importants dégâts sur une chaussée vieillissante.

Cet état dégradé s'explique par un sous-investissement chronique, par rapport à la trajectoire recommandée par un audit indépendant mené en 2018 sur le réseau routier national, sous-investissement qui a généré une **dette grise estimée autour de 2,4 Md€ par cet audit**. Cette dette grise correspond à la somme de la dette budgétaire actualisée, liée au rattrapage des investissements qui n'ont pas été faits par le passé, et de la dette technique, liée à la dégradation des actifs en raison de ce sous-investissement (les besoins d'entretien superficiels deviennent structurels, générant des dépenses supplémentaires).

En outre, le réseau routier national non concédé fait face à des **besoins de modernisation** pour réduire l'empreinte environnementale de la route (réduction des points noirs de bruit, protection de la ressource en eau, continuité écologique pour les espèces), accueillir les nouveaux usages (transports collectifs, covoiturage) et réaliser des travaux de résilience face au changement climatique.

*1.1.2.2. L'amélioration progressive de la qualité du réseau routier national non concédé et sa modernisation nécessiterait à court terme un investissement supplémentaire de 1 Md€ par an sur la période 2026-2031*

L'inversion de la tendance de dégradation continue de la qualité du réseau routier national non concédé nécessiterait un investissement supplémentaire d'environ **700 M€ par an** à court terme par rapport aux 700 M€ investis en 2024, soit un doublement des montants :

- la stabilisation de l'état du réseau supposerait d'investir 150 M€/an supplémentaire ;

- son amélioration, c'est-à-dire l'engagement de la résorption de la dette grise accumulée au cours des dernières années, supposerait d'investir environ 350 M€/an<sup>5</sup> ;
- la réponse à des nouveaux besoins qui sont apparus en matière de régénération, notamment concernant la modernisation des tunnels, le désamiantage des chaussées, ou encore leur décarbonation implique un besoin supplémentaire d'environ 200 M€/an.

Les besoins d'investissement en matière de modernisation (réduction de l'empreinte environnementale, résilience du réseau face aux contraintes liées au changement climatique etc.) s'élèvent, sur la période 2026-2031, à environ **300 M€ par an** contre 50 M€ aujourd'hui, soit un surcroît de près de 250 M€/an.

Au total, c'est donc près **de 1 Md€ supplémentaires par an qui seront nécessaires** sur la période 2026-2031 pour améliorer l'état du réseau non concédé et entamer sa modernisation.

À **moyen terme**, à partir de 2032, les besoins d'investissement supplémentaires dans la régénération du réseau routier national non concédé par rapport à 2024 s'élèveraient à 350 M€/an une fois la dette grise résorbée. Les besoins de modernisation du réseau routier national non concédé s'élèveraient à environ 450 M€/an. Pour le réseau aujourd'hui concédé, les estimations des besoins de modernisation des autoroutes à l'issue des concessions s'élèvent à environ 600 M€/an selon le livret de diagnostic fourni par les administrations<sup>6</sup>.

**Tableau 1 : Résumé des besoins d'investissement dans la régénération et la modernisation des réseaux routiers nationaux concédés et non concédés (M€ 2025)**

Tableau	Investissements 2024	Besoins d'investissements annuels 2026-2031	Besoins d'investissements annuels à partir de 2032
<b>Réseau routier national non concédé</b>	<b>700 M€</b>	<b>1700 M€</b>	<b>1850 M€ puis 1500 M€</b>
<i>Dont régénération (hors exploitation/entretien)</i>	<i>700 M€</i>	<i>1400 M€</i>	<i>1400 M€ jusqu'en 2033 puis 1050 M€ une fois la dette grise résorbée</i>
<i>Dont modernisation</i>	<i>0</i>	<i>300 M€</i>	<i>450 M€</i>
<b>Réseau routier national concédé</b>	<b>1700 M€</b>		<b>2300 M€</b>
<i>Dont régénération</i>	<i>1700 M€</i>		<i>1700 M€</i>
<i>Dont modernisation</i>			<i>600 M€</i>

<sup>5</sup> Pour une hypothèse de résorption de la dette grise en 8 ans.

<sup>6</sup> À noter que l'association française des sociétés d'autoroutes estime ces besoins à 20 Md€ sur une durée d'environ 10 ans, soit une période beaucoup plus courte que les estimations des administrations.

*1.1.2.3. Les données disponibles ne permettent pas de préciser les besoins d'investissement des réseaux routiers départementaux et locaux, sauf en ce qui concerne les ponts des petites communes*

Le réseau routier départemental présente une bonne qualité générale selon l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM)<sup>7</sup> et est en voie d'amélioration grâce aux efforts des départements qui ont priorisé les dépenses d'entretien. Ainsi, 36 % du réseau est en mauvais état ou nécessite un entretien (contre 59 % en 2019) et 41 % des ponts présentent un défaut voire une structure altérée (contre 47 % en 2019). Toutefois, il n'existe aujourd'hui pas encore d'audit qui, à l'image de celui conduit en 2018 sur le réseau routier national, permettrait de préciser les investissements qui seraient nécessaires pour améliorer la qualité du réseau départemental par rapport à des objectifs d'état du réseau souhaité.

Concernant le réseau communal, l'absence d'uniformité des méthodes d'évaluation de l'état des réseaux routiers entre communes empêche de dresser un état des lieux de l'état des chaussées et des ouvrages d'art concernés. Toutefois, le CEREMA, dans le cadre du programme Ponts, a procédé à l'examen de près de 65 000 ponts de petites communes de moins de 10 000 habitants. Il estime, en extrapolant les résultats de ces audits aux ponts de l'ensemble des communes, que la remise à niveau de la totalité des ponts les plus endommagés nécessitera un investissement de 3,3 Md€ sur 10 ans.

Le CEREMA a par ailleurs réalisé dans le cadre de la conférence une première estimation de la dette grise des réseaux locaux, qui s'élèverait à environ 7 Md€<sup>8</sup> pour le réseau départemental et à environ 9 Md€ pour le réseau communal. Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec la plus grande prudence compte tenu du manque de données disponibles. La réalisation d'un audit national du réseau routier départemental et communal structurant associant les collectivités concernées, l'État et des tiers de confiance (CEREMA, IDRRIM) permettrait d'objectiver cet enjeu. Il pourrait se fonder sur une méthodologie uniforme et comparable entre les différents réseaux routiers afin de garantir l'homogénéité des données transmises.

**1.1.3. Un besoin d'investissement supplémentaire de 500 M€/an à court terme pour accroître la performance et la résilience des infrastructures de fret ferroviaire et fluvial**

*1.1.3.1. Des installations de fret ferroviaire à régénérer et moderniser à hauteur de 300 M€ supplémentaires chaque année*

Le développement du fret ferroviaire constitue un levier stratégique de la transition écologique du transport de marchandises et un vecteur de développement des territoires en décongestionnant certains axes routiers et renforçant la performance des chaînes logistiques. La troisième stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) vise un doublement de la part modale du fret ferroviaire à horizon 2030. Cette accélération très forte au cours des prochaines années nécessite des investissements pour régénérer et moderniser les infrastructures de fret.

Les travaux de la conférence ont affirmé la nécessité de procéder aux investissements recensés par la Stratégie nationale de développement du fret ferroviaire, qui s'élèvent **à 4,5 Md€ à horizon 2032**, soit une hausse de 300 M€/an par rapport aux montants annuels investis ces

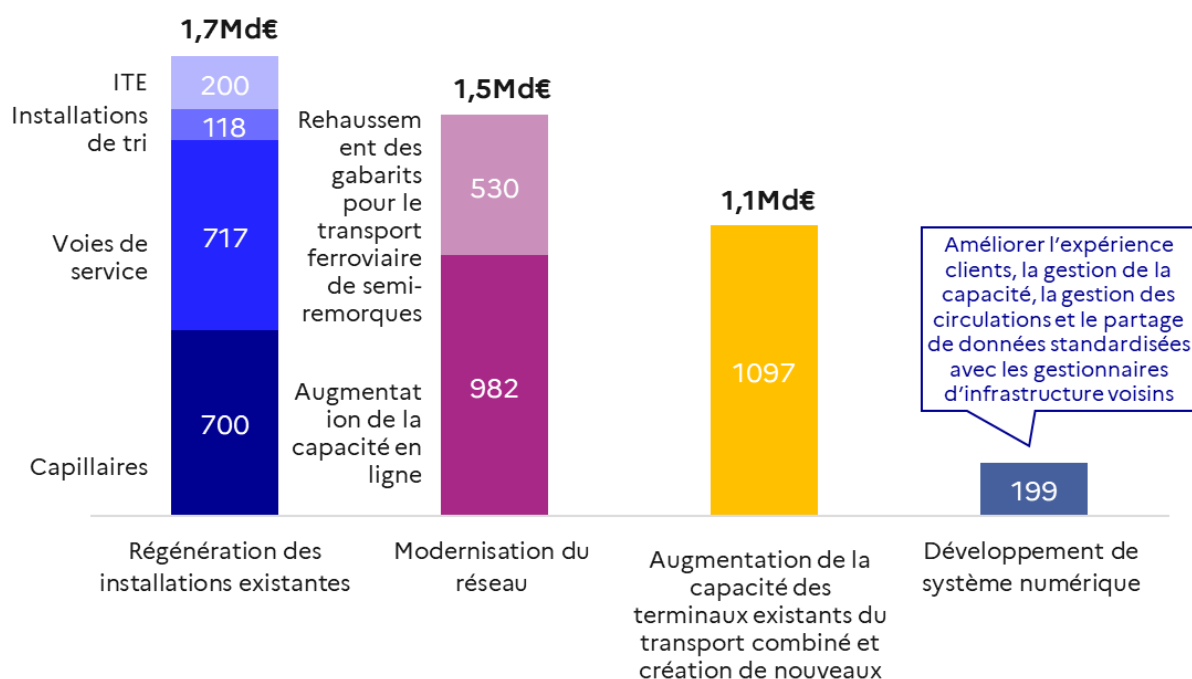
---

<sup>7</sup> Observatoire national de la route, rapport de 2024.

<sup>8</sup> Pour atteindre l'objectif d'avoir un réseau à 10 % en mauvais état, 25 % en état moyen, et 65 % en bon état, soit des indicateurs cibles proches de ceux du réseau national non concédé.

dernières années (200 M€/an). Ils permettraient la régénération des installations dédiées existantes (capillaires, voies de service, installations de tri), leur modernisation (augmentation des capacités, rehaussement des gabarits) et le développement des plateformes de transport combiné.

**Graphique 2 : répartition des investissements identifiés par la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire pour développer la part modale de ce mode**



#### 1.1.3.2. Un besoin supplémentaire d'investissement dans la performance du réseau fluvial d'environ 200 M€ par an

Le réseau fluvial français, constitué d'un ensemble de 8 500 km de fleuves et canaux dont 80 % est géré par Voies navigables de France (VNF), exerce un rôle clef pour la compétitivité des chaînes logistiques du pays et la décarbonation du transport de marchandises.

Dans un récent rapport, la Cour des comptes<sup>9</sup> souligne l'accumulation d'une « dette grise » de 1,1 Md€ fin 2023 pour le réseau fluvial, qui entraîne une baisse de la qualité de service et un risque d'indisponibilité croissante de certaines voies. L'atelier de la conférence consacré au report modal a identifié la nécessité de porter les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau fluvial à hauteur de **400 M€** pour stabiliser l'état du réseau et commencer sa modernisation (téléconduite des ouvrages de grand gabarit, réarmement à distance des ouvrages du petit gabarit et supervision des ouvrages hydrauliques). Ce niveau suppose un effort supplémentaire d'investissement d'environ 200 M€ par rapport à aujourd'hui (permettant de remplir également des fonctions ne relevant pas des enjeux de transport<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> « L'entretien des voies navigables, l'exemple de VNF », Cour des comptes, observations définitives du 11 décembre 2024.

<sup>10</sup> Notamment gestion de l'eau, irrigation agricole etc.

### 1.1.3.3. Des investissements significatifs dans les infrastructures de recharge et les poids lourds électriques

La troisième stratégie nationale bas-carbone (SNB C3) ambitionne d'atteindre la part de 50 % de poids lourds électriques dans les ventes en 2030, soit un volume cible de 80 000 poids lourds électriques dans le parc à cet horizon.

Ce développement de l'électrification des flottes de poids lourds est conditionné au déploiement parallèle d'infrastructures de recharge électrique (IRVE). Or, l'équilibre économique de la recharge publique pour poids lourds varie en fonction du trafic et des coûts de raccordement. Il n'est pas assuré sur de nombreuses aires du réseau routier national compte tenu de la faible part actuelle de poids lourds électriques. Les travaux de la conférence ont estimé le besoin d'investissement dans les bornes de recharge ouvertes au public autour de 450 M€ à horizon 2030 (hors question foncière et coût de raccordement). Les besoins en infrastructures de recharge aux **points nodaux du réseau logistique**, notamment **les dépôts d'exploitation et les sites de livraison ou de destination finale**, sont évalués quant à eux à **environ 3 Md€ d'investissement cumulés** à l'échelle nationale. Ce chiffre intègre 2,5 Md€ pour l'équipement des dépôts privés des transporteurs et opérateurs logistiques et 0,5 Md€ pour l'équipement des sites logistiques à destination.

L'acquisition des poids lourds électriques présente également un surcoût significatif pour la filière, qui n'est que partiellement compensé par les économies réalisées à l'usage découlant d'un coût de l'électricité inférieur à celui du diesel. Selon le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), la trajectoire d'électrification de la prochaine SNBC implique pour les transporteurs routiers un surcoût en coût total de possession (TCO, *total cost of ownership*) d'environ 5 Md€ à l'horizon 2030 dans un scénario pessimiste concernant l'évolution du prix des batteries, et 2 Md€ dans un scénario optimiste.

## 1.2. La conférence souligne l'importance de développer l'offre de transport entre les centres urbains et leur périphérie, ce qui nécessite de renforcer le modèle économique des AOM

### 1.2.1. Décarboner les transports et répondre aux besoins de mobilité entre les centres urbains et leur périphérie suppose un choc d'offre massif qui demeure néanmoins difficile à quantifier en termes d'investissement

Le développement de l'offre de transports collectifs répond d'abord à un enjeu écologique. L'atteinte des objectifs de décarbonation du secteur des transports fixés par la SNBC 3 nécessite d'accroître les déplacements en transports collectifs de 25 % d'ici 2030 par rapport à 2019, de tripler la part des déplacements en vélo et de faire diminuer la part modale de la voiture de 81 % à 76 %<sup>11</sup>. L'équité sociale impose également d'accroître les solutions de mobilité alternatives à la voiture, facteur clé de pouvoir d'achat, d'insertion sociale et de mobilité professionnelle. Selon le sondage réalisé par le ministère des Transports<sup>12</sup>, un tiers des Français ont déjà renoncé à une opportunité professionnelle en raison de l'insuffisance de l'offre de transport.

---

<sup>11</sup> Source : SNBC3.

<sup>12</sup> Sondages Toluna Harris interactive, « Les Français et leur perception du secteur des transports », avril 2025, disponible sur le site de la conférence.

La conférence a identifié comme priorité le **renforcement des liaisons entre les villes-centres et leurs périphéries, ainsi qu'au sein des périphéries elles-mêmes**. Ces territoires sont à la fois marqués par une forte densité de population, une dépendance accrue à la voiture individuelle et une faible offre de transports collectifs. Alors que les liens entre les zones périurbaines rurales, les villes moyennes et les grandes agglomérations représentent près de la moitié des émissions de la voiture, l'offre de transports collectifs disponible est très significativement inférieure à celle des centres-villes. Le déploiement de services express régionaux métropolitains (SERM) vise à répondre à ces besoins.

Certaines études<sup>13</sup> estiment les investissements annuels supplémentaires dans les transports collectifs par rapport à aujourd'hui entre 700 M€ et 1 Md€ pour atteindre les objectifs climatiques et répondre aux besoins de mobilité. Pour les SERM, SNCF Réseau estime dans un premier chiffrage entouré d'encore de nombreuses incertitudes que le seul volet ferroviaire nécessiterait un investissement d'environ 25 Md€ à horizon 2040. Les besoins supplémentaires pour développer la pratique du vélo sont également significatifs, certaines études<sup>14</sup> estimant que les investissements dans les infrastructures cyclables devraient tripler à horizon 2030 pour atteindre les cibles de part modale de la SNBC 3. **Ces différentes estimations de besoins d'investissement sont néanmoins très incertaines** car elles dépendent fortement des configurations locales, des choix des exécutifs locaux à l'issue des prochaines échéances électorales et, pour les SERM, des phasages et de l'ambition des projets qui seront *in fine* retenus.

Ce surcroît d'investissement se traduira également, à raison des mises en services de ces investissements, par une hausse des dépenses de fonctionnement, notamment liées à la masse salariale supplémentaire pour déployer les services et aux charges d'énergie<sup>15</sup>.

#### 1.2.2. Le financement de ce choc d'offre passe par une diversification des ressources des AOM

Le financement de ce choc d'offre est rendu difficile pour plusieurs raisons :

- le modèle d'exploitation des transports publics est en perte d'efficience, avec un déficit d'exploitation par voyage multiplié par 2,2 entre 2003 et 2022, ce qui accroît la pression sur les finances des AOM ;
- certaines recettes actuelles des AOM, locales et régionales, ont atteint un plafond, notamment concernant le versement mobilité dans les métropoles ;
- les capacités d'investissement des collectivités locales, qui demeurent importantes, pourraient être réduites par l'enjeu de diminution du déficit et de la dette publics de la France.

La conférence de financement souligne par conséquent l'enjeu de renforcer et de diversifier le modèle économique des AOM en activant plusieurs leviers, notamment l'optimisation des

---

<sup>13</sup> Source : Groupement des autorités responsables de transport (GART), I4CE (Institut de l'Économie pour le Climat), Panorama des financements climats des collectivités territoriales, 2024.

<sup>14</sup> I4CE, Panorama des financements climats des collectivités territoriales, 2024.

<sup>15</sup> Le GART estime ainsi que les collectivités font face à un besoin de financement total de l'ordre de 2 Md€ par an pour faire face à ce surcroît d'investissement.



dépenses et la diversification des recettes, en particulier celles issues de la contribution des usagers et de la fiscalité locale (cf. deuxième partie du présent rapport de synthèse).

### 1.3. Le développement de nouveaux projets d'infrastructures pourra faire l'objet d'un travail de repriorisation par le Conseil d'orientation des infrastructures afin de garantir la priorité aux investissements dans la performance des infrastructures existantes

Les grands projets de développement, principalement ferroviaires, répondent à des logiques de désenclavement de certains territoires et d'accélération des circulations entre pôles urbains. Ils représentent toutefois un enjeu financier majeur. En 2025, près de 37 % du budget d'investissement de SNCF Réseau est consacré à des projets de développement, soit 2,2 Md€, dont 20 % pour les grands projets (1,2 Md€) et 17 % pour les projets régionaux (1 Md€).

Au cours des six prochaines années (2026-2031), les investissements dans les nouveaux projets peuvent augmenter significativement selon les calendriers de déploiement retenus. Selon les différents scénarios proposés par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans son dernier rapport, les montants d'investissement dans les nouveaux projets varient entre 2 Md€ et 5 Md€ par an sur la période<sup>16</sup>, **soit une hausse potentielle de près de 3 Md€ par an par rapport aux investissements actuels dans les scénarios les plus ambitieux**. Dans le contexte actuel des finances publiques, de tels niveaux semblent incompatibles avec la hausse des investissements nécessaires pour améliorer la performance et la résilience des infrastructures existantes.

Dès lors que la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant sont reconnues comme les priorités en matière d'investissement dans les transports, il convient de **veiller à ce que les besoins de financement des grands projets de développement ne génèrent pas un effet d'éviction des ressources disponibles ou mobilisables au détriment de ces priorités** et des opérations de régénération et modernisation du réseau qui en découlent. Par conséquent, l'atelier sur le ferroviaire s'est attaché à formuler des propositions de critères de hiérarchisation de ces investissements de développement, qui pourront être précisés par un nouveau travail de programmation du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Le travail de priorisation des investissements ferroviaires pourrait s'appuyer sur des outils d'aide à la décision basé sur des critères pondérés pour attribuer une note globale à chaque projet. La conférence propose de mettre en place deux « **ferrosopes** » :

- le premier pour hiérarchiser les projets de régénération et de modernisation, portant sur l'ensemble du réseau ferroviaire circulant (intégrant le réseau structurant et les lignes de desserte fine) ;
- l'autre pour hiérarchiser les projets de développement.

La conférence propose plusieurs critères de pondération de ces ferrosopes, tels que la sécurité, la vétusté, la qualité de service, la résilience au changement climatique, le potentiel de préservation ou de développement des trafics ou encore le potentiel d'économie sur les coûts d'exploitation.

Concernant le réseau routier national non concédé, un certain nombre de projets d'aménagement et de développement seront nécessaires pour améliorer la sécurité routière

---

<sup>16</sup> SERM inclus.

(par exemple séparer les flux de circulation pour éviter les chocs frontaux), désenclaver les villes moyennes et les régions rurales, notamment lorsqu'il y a peu ou pas d'alternative à la mobilité individuelle, et s'adapter aux évolutions du trafic et des usages (à proximité des ports dont l'activité va croître, contournement d'agglomération, etc.). Les besoins d'investissement, sur la base des projets identifiés par les préfets lors d'un recensement en 2023, s'élèvent à environ 600 M€/an sur la période 2026-2031, soit un montant équivalent aux dépenses réalisées en 2024, et à environ 15 Md€ au total au-delà. Le Conseil d'orientation des infrastructures pourra également préciser le calendrier de déploiement de ces projets.

## **2. À court terme, la conférence a identifié plusieurs leviers de financement à mobiliser pour financer les priorités d'investissement retenues, et réaffirmé la nécessité d'inscrire ces investissements dans un cadre pluriannuel stabilisé**

Les travaux des ateliers ont affirmé la priorité aux investissements en faveur de la performance et de la résilience des infrastructures existantes. La stabilisation ou la résorption des dettes grises accumulées et la modernisation des infrastructures nationales nécessiteront d'investir dans les prochaines années en moyenne environ 3 Md€<sup>2025</sup> supplémentaires par an par rapport aux niveaux d'investissement actuels, sans compter les besoins de remise à niveau des infrastructures locales et de développement des transports en commun du quotidien.

Les travaux des ateliers ont identifié plusieurs types de ressources pour financer ces besoins :

- des ressources dégagées via une amélioration de la performance des infrastructures et des services de transport, qui permettent de développer l'offre à coût constant ;
- des ressources issues d'une contribution accrue des usagers et clients d'un mode de transport, soit directement, soit via une fiscalité spécifique ;
- des ressources prélevées sur le secteur des transports et ayant vocation à consolider le modèle économique de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ou à alimenter directement certains modes de transport ;
- des ressources locales visant notamment à renforcer et diversifier le modèle économique des AOM.

Dans le contexte actuel exigeant des finances publiques, qui nécessite de diminuer progressivement le déficit et la dette publics, le besoin d'un surcroît de financement dans les infrastructures implique de **mobiliser d'abord, autant que possible, les leviers de la performance et de la contribution des usagers et clients**. Toutefois, ces leviers ne **permettront pas de générer suffisamment de ressources pour faire face aux besoins d'investissements supplémentaires**. La mobilisation du fonds de concours de la SNCF à hauteur de 500 M€, alimenté par les dividendes générés par le groupe, ne permettra de financer qu'un tiers des besoins supplémentaires dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant. La tarification des usagers est déjà significative pour le mode ferroviaire, et suscite des enjeux d'acceptabilité pour les infrastructures routières. Il sera donc nécessaire de **mobiliser également des ressources fiscales, soit nouvelles, soit via la réallocation de ressources existantes affectées aujourd'hui au budget général de l'État vers les transports**. Dans le premier cas de figure, la création de ressources fiscales supplémentaires ne creuse pas le déficit public mais augmente le niveau de prélèvement obligatoire. Dans le second cas de figure, le taux de prélèvement obligatoire reste inchangé mais la réallocation de fiscalité implique une priorisation des transports par rapport à d'autres politiques publiques dans les choix collectifs de la Nation. C'est un choix politique.

Enfin, les membres de la conférence ont formulé des propositions de recours accrus à des financements d'investisseurs privés, notamment pour des projets de modernisation et de développement du réseau ferré ou encore d'infrastructures de fret ferroviaire. Ces investissements peuvent être classés dans chacune des catégories mentionnées ci-dessus car ils constituent des **préfinancements qui vont être par la suite remboursés**, soit par les autorités publiques sous forme de dépenses publiques supplémentaires (*via* des loyers), soit par les usagers, sous forme de péages. Le recours à l'investissement privé constitue donc une solution d'investissement qui doit être envisagée à l'aune de son coût global final pour l'utilisateur et le contribuable.

## 2.1. L'amélioration de la performance des infrastructures et des services, en générant des économies, constitue un premier levier de financement

L'amélioration de la performance permet de diminuer les dépenses à coût constant et donc de dégager des ressources destinées au financement des infrastructures et services de transport.

**L'optimisation et la cohérence des différents modes de transport** constitue un levier important d'augmentation de l'offre à coût maîtrisé. Certaines offres des SERM peuvent être déployées rapidement à coût maîtrisé, notamment par **l'optimisation de l'infrastructure et de l'offre ferroviaire existante** et le développement de solutions routières comme les cars express ou le covoiturage, comme l'illustrent les exemples des SERM de Bordeaux et de Strasbourg. La recherche d'une **meilleure adéquation entre l'offre et la demande de transport**, en s'appuyant sur les données numériques nationales et celles des réseaux de transports pour identifier les itinéraires qui présentent la plus forte demande de déplacement, permettent d'augmenter les trafics à moindre coût. L'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), dans une étude de 2025 sur le potentiel des lignes de cars express, estime ainsi que le déploiement de cars express peut, dans certaines configurations, être entièrement autofinancé en limitant les retours à vide et en concentrant l'offre sur les périodes où la demande est la plus forte.

Pour les transports en commun, **l'augmentation de la vitesse commerciale des bus** constitue un levier clef pour développer l'offre. À titre d'illustration, le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) du Territoire de Belfort a nettement amélioré la performance de son réseau urbain, en augmentant la vitesse des bus de 14 km/h en 2006 à 21 km/h aujourd'hui, grâce à une stratégie articulée autour de plusieurs leviers<sup>17</sup>. Ces mesures, en réduisant le coût d'exploitation au kilomètre de 30 %, ont permis d'augmenter par trois la fréquence des bus et par deux le nombre de kilomètres offerts sans investissements supplémentaires.

**L'ouverture à la concurrence** peut également favoriser la baisse des coûts d'exploitation des services de transport. Dans le cas du ferroviaire, l'ouverture à la concurrence des services librement organisés et conventionnés permettrait, selon l'Autorité de régulation des transports (ART), de diminuer sensiblement les coûts d'exploitation pour les transports conventionnés, ce qui entraînerait une hausse de l'offre à financement identique. Selon l'ART, en Hauts-de-France, le lot « Étoile d'Amiens » affiche une baisse de 20 % des coûts d'exploitation pour une hausse de l'offre de 9,5 %, et des baisses similaires sont attendues en

---

<sup>17</sup> Fin de la vente à bord, modernisation technologique, arrêts en pleine voie, restructuration du réseau.

Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire. À l'échelle nationale, une réduction de 30 % des coûts d'exploitation représenterait 1,2 Md€ d'économies, soit de quoi financer jusqu'à 40 % de trains-km supplémentaires à budget constant. Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux entrants sur les services librement organisés permettra d'optimiser la circulation des rames, et donc de générer un surcroît de recettes de péages pour SNCF Réseau et une augmentation des ressources destinées à financer l'infrastructure ferroviaire.

## 2.2. Certains usagers et clients pourront être mis davantage à contribution, en prenant en compte l'acceptabilité

Le financement des transports provient de deux sources : d'une part, le financement par les usagers d'un service ou d'une infrastructure ; d'autre part, le financement par les contribuables via les subventions accordées par les acteurs publics aux infrastructures et aux services. L'équilibre entre ces deux sources de financement dépend de choix politiques à la fois nationaux et locaux mais aussi du consentement de l'utilisateur à accepter une hausse de tarification en échange d'une meilleure qualité de service.

Dans le cas des transports en commun urbains, la part de financement des coûts d'exploitation par les recettes des usagers des principaux réseaux de transport est passée de 75 % en 1975 à 50 % en 1995, pour diminuer progressivement à 28 % en 2022. Dans de nombreux pays européens, ce ratio s'élève entre 40 % et 60 %. La conférence a dégagé un consensus sur la nécessité **d'augmenter progressivement la tarification des transports en commun** afin de financer un surcroît d'offre et une amélioration de sa qualité. À titre illustratif, une hausse de 10 % des tarifs générerait, à l'échelle de l'ensemble des transports en commun urbains de province, des recettes de l'ordre de **150 M€<sup>2025</sup> par an**. La généralisation de la tarification solidaire ou l'introduction d'une tarification plus différenciée, selon les revenus et les distances parcourues, permettrait d'ajuster la contribution des usagers aux usages réels tout en préservant l'équité. La fédération nationale des associations d'utilisateurs de transports (FNAUT), membre de l'atelier n°1, se montre ainsi favorable à une hausse de la tarification dans les transports en commun si elle permet d'améliorer la qualité de l'offre et qu'elle s'accompagne d'une tarification solidaire.

Concernant le secteur ferroviaire, la conférence estime que la dynamique récente de hausse des péages ferroviaires et les augmentations tarifaires déjà prévues à horizon 2026 n'offre pas de marges de manœuvre supplémentaires pour augmenter davantage le niveau de péages et donc de contribution des usagers à moyen terme. C'est dans ce sens que la proposition d'une **taxe temporaire sur certains billets, par exemple les billets TGV**, qui serait affectée au financement d'une partie des besoins supplémentaires d'investissement dans la régénération et modernisation du réseau ferré structurant, n'a pas fait consensus. À titre illustratif, une taxe de 2 % sur les seuls billets de TGV générerait selon de premières estimations un gain d'environ **150 M€ par an**. En outre, la mobilisation d'**investissements privés** permettrait de financer des projets de modernisation du réseau<sup>18</sup> dans des montages de type contrats de partenariat ou *subsidiary quasi equity*. Dans un tel schéma, les investissements consentis par des acteurs privés seraient remboursés ultérieurement par des hausses ciblées de péages sur les axes ayant fait l'objet des travaux de modernisation (permettant d'augmenter la capacité) ou par des loyers

---

<sup>18</sup> ERTMS, *Future radio mobile communication system* (FRMCS)

versés par SNCF Réseau. SNCF Réseau estime pouvoir financer par ce biais environ **200 M€ de projets de modernisation par an** sur la période 2028-2032.

Concernant les usagers de la route, la conférence propose de progressivement élargir les mécanismes **d'éco-contribution territoriale sur les poids lourds empruntant certains réseaux routiers locaux très fréquentés**, notamment par les poids lourds en transit. Deux expérimentations sont en cours au niveau de la Collectivité européenne d'Alsace (gains estimés d'environ **60 M€/an à partir de 2027**) et de la région Grand Est (gains estimés d'environ **150 M€/an à partir de 2027**), une partie des recettes étant utilisée pour investir dans le renouvellement et la modernisation des routes et d'autres infrastructures de transport. La mise en place de nouvelles éco-contributions par les régions supposerait toutefois de rouvrir par la loi le transfert de réseaux routiers à ces dernières, mais aussi d'être concertée avec les transporteurs pour assurer la lisibilité et la simplicité opérationnelles de ces mesures. Une autre possibilité réside dans la mise en place de **majorations ciblées des péages poids lourds** sur les autoroutes concédées qui font face à des congestions importantes, comme le permet une disposition de la directive européenne Eurovignette<sup>19</sup>. Une telle mesure doit toutefois s'appuyer sur des études objectivant la congestion ou la pollution sur les tronçons ciblés et les recettes générées ne doivent être affectées qu'à des investissements permettant de réduire la congestion. Cette majoration pourrait être mise en place sur certains grands axes autoroutiers à péages traversant la France vers et depuis la Belgique et l'Allemagne, d'une part, et l'Espagne d'autre part, qui sont très fréquentés par des poids lourds étrangers en transit. Elle pourrait générer, selon le périmètre et le niveau de majoration choisi, entre **quelques dizaines et quelques centaines de millions d'euros**. Enfin, la conférence propose, à l'issue des concessions autoroutières actuelles à partir de 2032, de maintenir les péages à un niveau proche de celui d'aujourd'hui afin de dégager un surplus de recettes qui financerait les infrastructures de transport (voir partie 3 du présent rapport).

L'accélération du verdissement du fret pourrait également être permise par une plus grande implication des usagers et clients du transport de marchandises. Selon le sondage<sup>20</sup> réalisé pour le compte du ministère des Transports en avril, disponible sur le site de la conférence, la moitié des Français déclarent être prêts à payer un peu plus cher leurs achats contre la garantie qu'ils soient transportés de manière respectueuse pour l'environnement. Afin d'accélérer l'électrification des poids lourds, et en complément des dispositifs d'aides à l'achat déjà déployés (sous forme de certificats d'économie d'énergie - CEE), la conférence propose la mise en place par les entreprises clientes des transporteurs routiers d'une certaine taille (les « chargeurs ») d'une **trajectoire incitative à l'électrification des poids lourds**. Un tel dispositif permettrait de garantir aux transporteurs routiers un débouché pour les poids lourds électriques dont ils feraient l'acquisition puisque leurs clients seraient incités à commander de manière croissante ces prestations. Également, la mise en place d'un système de « **Book and claim** », permettant aux chargeurs d'acquérir sur la base du volontariat des certificats qui seraient émis par les opérateurs de fret ferroviaire et fluvial, pourrait dégager des ressources pouvant financer les investissements dans les infrastructures de fret massif.

---

<sup>19</sup> Non transposée à ce jour en droit français.

<sup>20</sup> Sondages Toluna Harris interactive, « Les Français et leur perception du secteur des transports », avril 2025, disponible sur le site de la conférence.

### 2.3. La consolidation d'un ensemble de ressources durables affectées à une nouvelle AFITF doit permettre de financer les investissements supplémentaires dans la performance et la résilience des infrastructures de transports

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) constitue aujourd'hui le principal outil de financement des infrastructures nationales et son périmètre s'étend également aux infrastructures locales via les contrats de plan État-régions (CPER). Son budget repose sur un ensemble de recettes prélevées principalement sur les modes de transport carbonés : divers prélèvements sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et les gestionnaires d'aéroports, une partie de la taxe sur les billets d'avion (TSBA), du produit des amendes radars ou encore de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Toutefois, le montant de la TICPE affectée à l'Agence a beaucoup fluctué ces cinq dernières années en fonction des budgets annuels, limitant la capacité de l'agence à disposer de recettes prévisibles et stables. Ainsi, alors que la mise en place en 2024 de la taxe sur l'exploitation d'infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) avait vocation à augmenter les ressources de l'agence de 600 M€ par an, la baisse de TICPE en loi de finances pour 2025 a ramené le budget de l'agence à son niveau de 2023, soit avant la création de cette TEITLD.

**Tableau 2 : Évolution des ressources de l'AFITF (Md€)**

Ressources	2021	2022	2023	2024	2025
Redevance domaniale (SCA)	0,34	0,37	0,40	0,42	0,42
Taxe d'aménagement du territoire (SCA)	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
TEIT-LD (SCA et gestionnaires d'aéroports)				0,55	0,62
CVE (SCA)				0,19	
Amendes radars	0,27	0,18	0,18	0,20	0,25
TSBA		0,14	0,23	0,25	0,27
Divers					0,03
Subvention budgétaire (plan de relance)	0,70	0,74	0,46	0,41	0,35
TICPE	1,29	1,25	1,91	1,65	1,22
<b>Total</b>	<b>3,15</b>	<b>3,24</b>	<b>3,73</b>	<b>4,24</b>	<b>3,71</b>

Le financement des besoins d'investissement supplémentaires dans la régénération et la modernisation des infrastructures de transport supposera de doter l'AFITF de ressources fiscales pérennes et suffisantes. La conférence privilégie des ressources prélevées sur les activités liées aux transports, notamment carbonés, dans une logique de péréquation de modes ayant un fort impact négatif sur l'environnement pour financer des modes plus favorables sur le plan écologique.

Ces ressources peuvent être classées en deux catégories :

- des ressources existantes prélevées sur les transports, qui seraient redirigées du budget général de l'État vers l'AFITF. Cette catégorie de ressources présente l'avantage de ne pas augmenter le niveau de prélèvements obligatoires mais suppose, dans un contexte de réduction du déficit public, une priorisation des transports dans les choix budgétaires de la Nation par rapport à d'autres politiques publiques ;

- des ressources nouvelles, si possible prélevées sur des assiettes pérennes. Cette catégorie de ressources n'aggrave pas le déficit budgétaire, mais renforce la pression fiscale sur les secteurs concernés.

#### 2.3.1. Ressources existantes prélevées sur les transports et réallouées depuis le budget général

Des taxes sont prélevées sur les transports et alimentent le budget général de l'État. La conférence propose d'affecter une part plus importante qu'aujourd'hui de ces ressources vers les transports, à niveau de fiscalité constant.

Ces demandes concernent en premier lieu la **TICPE**, qui génère environ 30 Md€ de recettes, dont environ 16 Md€ alimentent le budget général, le reste étant affecté aux régions (8 Md€), aux départements (5 Md€) ou encore à l'AFITF (1,2 Md€). Toutefois, cet impôt repose sur une assiette carbonée, la consommation d'essence et de gazole, qui est vouée à se réduire fortement avec l'électrification croissante du parc. Des travaux<sup>21</sup> estiment que les recettes de TICPE diminueront d'environ 8 Md€ à horizon 2030. Une affectation supplémentaire de TICPE à l'AFITF ne pourrait donc être que provisoire dans l'attente, par exemple, d'une nouvelle ressource provenant des péages à l'issue des concessions historiques, à partir de 2032.

La **taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)** génère quant à elle un produit d'environ 1,2 Md€, dont seulement 270 M€ sont affectés à l'AFITF. La conférence propose qu'une partie plus importante de ces recettes prélevées actuellement sur le secteur aérien soit affectée aux transports afin de favoriser les alternatives à l'avion moins émettrices de gaz à effet de serre.

La conférence propose de mettre en place un mécanisme permettant de lever une **dette spécifique pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé**, qui serait remboursée à partir de 2032 par une partie des excédents dégagés par les autoroutes à l'issue des concessions historiques (cf. partie 3). Un tel mécanisme entraînerait un endettement public supplémentaire à court terme et implique donc de prioriser les transports dans les prochaines orientations budgétaires du Gouvernement. Il aurait la vertu d'isoler de la dette publique la dette grise liée aux sous-investissements passés et de sanctuariser des ressources bien identifiées pour la rembourser.

Enfin, la conférence propose de **réorienter les 50M€ de recettes de la TEITLD aujourd'hui affectées aux réseaux routiers communaux vers le financement du programme Ponts** porté par le CEREMA. En effet, ces recettes sont aujourd'hui saupoudrées pour de nombreuses communes, ne permettant pas d'avoir un impact significatif. L'affectation de ces recettes au programme Ponts du Cerema permettrait de pérenniser ce dernier et de concentrer ces ressources sur la réparation des ponts des communes les plus endommagés.

#### 2.3.2. Ressources nouvelles prélevées sur les transports

Les quatre ateliers de la conférence proposent également de mobiliser des ressources fiscales nouvelles afin de financer des priorités d'investissement dans les transports.

Les recettes issues des ventes de quotas de l'actuel système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, dit **ETS 1** - « *European trading Scheme* » - constituent un gisement de

---

<sup>21</sup> Direction générale du Trésor, « Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone », 2025.

ressources supplémentaires pour l'AFITF. Les recettes de ces quotas carbone revenant à la France vont augmenter nettement en 2026 et 2027 en raison de la suppression des quotas gratuits alloués aux secteurs aérien et maritime et de la baisse du volume de quotas mis dans la réserve de stabilité de marché (MSR). La hausse des recettes issues des quotas sur le secteur aérien s'élève à **environ 200 M€/an** en 2026 et 2027. Le caractère durable de cette ressource est néanmoins limité par le fait qu'à partir de 2028, une partie significative de ces recettes pourrait être affectée à l'Union européenne pour constituer des ressources propres. À noter qu'en loi de finances pour 2025, 50 M€ de recettes de l'ETS 1 ont été affectées aux AOM.

La mise en place au niveau européen d'un nouvel ETS, dit **ETS 2**, sur les secteurs des transports et du bâtiment, permettrait également de générer des recettes supplémentaires issues de la vente des quotas. Toutefois, une part importante de ces recettes devra être consacrée à des dispositifs d'accompagnement des ménages et des entreprises, sous forme par exemple de baisse de fiscalité ou de chèques, afin de garantir l'acceptabilité du dispositif. Aussi, les recettes qui pourraient être dégagées pour l'AFITF sont incertaines.

La hausse du **malus poids**, taxe assise sur la vente de véhicules neufs dépassant un certain poids qui vise à pénaliser l'achat de véhicules consommant trop de matières premières, générant des émissions de CO<sub>2</sub> trop importantes à la construction, et dont le poids provoque une usure accélérée de l'infrastructure, constitue également une piste de ressource proposée par les ateliers. La loi de finances pour 2025 prévoit une baisse du seuil de déclenchement du malus poids à 1 500 kg en 2026 ainsi que son extension aux véhicules électriques avec un abattement de 400 kg. La baisse du seuil de 1 500 kg à 1 400 kg génèrerait environ **400 M€/an** de recettes supplémentaires. La suppression des abattements dont bénéficient les véhicules hybrides génèrerait une recette de **200 M€/an**.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit la **suppression progressive à horizon 2030 du taux réduit de TICPE**<sup>22</sup> dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises sous forme d'un remboursement partiel. Chaque relèvement de 1 c€/l de ce taux réduit apporte une ressource d'environ **70 M€** par an. Une suppression totale génèrerait à son terme des recettes supplémentaires d'environ **1,2 Md€/an**, qui pourraient être affectées à l'AFITF. Le montant des recettes décroîtrait cependant de 3 % par an en raison de l'électrification du parc de poids lourds, plus lente que celle du parc de véhicules légers<sup>23</sup>.

Enfin, la conférence propose également de mettre en place une **taxe sur la livraison de colis à domicile en zone urbaine**, qui serait assise sur le chiffre d'affaires des plus grandes entreprises de e-commerce. Cette taxe viserait à désinciter à la livraison à domicile, laquelle accroît la congestion urbaine et la pollution de l'air. Afin d'éviter de pénaliser les ménages de milieux ruraux ou périphériques pour lesquels la livraison à domicile facilite l'accès à certains produits, le périmètre de cette taxe pourrait être restreint aux aires urbaines. Elle pourrait générer, en fonction de son taux et de son périmètre, entre **50 et 200 M€**<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> 45,19 c€/l contre 60,75 c€/l pour le taux normal.

<sup>23</sup> Source : Rapport de l'IGF et de l'IGEDD précité, à partir des données de la DGEC.

<sup>24</sup> Source : Association Respire



2.3.3. Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne seraient pas reversées à l'AFITF mais directement affectées

La conférence a également identifié des ressources spécifiques pour financer directement certaines modes de transports sans transiter par l'AFITF.

Le « **fonds de concours** » de la **SNCF**, qui permet de reverser les dividendes que le Groupe SNCF verse à l'État à la régénération du réseau, devrait être maintenu. Ce fonds de concours pourrait financer environ 500 M€ des 1,5 Md€ d'investissements supplémentaires jugés nécessaires à partir de 2028. Le groupe pourrait aussi **recourir à l'emprunt** pour financer une part des besoins d'investissement, de manière ponctuelle et limitée pour ne pas dégrader les ratios d'endettement de l'entreprise. La **cession de certains actifs**, y compris immobiliers, de la SNCF pourrait enfin générer des revenus qui seraient affectés à la performance du réseau ferroviaire, dans l'attente de la mobilisation de ressources pérennes, issues par exemple des concessions autoroutières.

L'augmentation du montant de la **redevance hydraulique**, prélevée sur les producteurs d'électricité et les activités de prélèvement d'eau pour l'eau domestique et d'assainissement, permettrait de financer l'entretien et la modernisation du réseau fluvial. Une hausse de 25 % de cette redevance génèrerait environ **40 M€** de recettes annuelles.

Enfin, les **certificats d'économie d'énergie (CEE)** pourraient également être davantage mobilisés au bénéfice de certains investissements dans le secteur des transports, tels que les infrastructures cyclables ou encore l'achat de matériel roulant.

2.4. Le modèle économique des AOM pourrait être renforcé selon deux scénarios qui ne sont pas antagonistes

Le financement des AOM locales repose sur trois piliers : le versement mobilité, qui représente environ 50 % des ressources, la tarification, pour environ 17 %, et les contributions budgétaires des intercommunalités pour le reste.

Au-delà de la mobilisation accrue du levier de la tarification, qui fait consensus (cf. supra), et des améliorations de la performance des services de transports urbains, la conférence propose deux scénarios d'évolution des ressources des AOM afin de financer le nécessaire choc d'offre :

- un scénario consistant à poursuivre la tendance historique à la part croissante de financement des transports en commun par le versement mobilité ;
- un scénario visant à diversifier les ressources sur lesquelles sont assises les AOM pour à la fois renforcer leur autonomie financière et leur lien avec les contribuables locaux.

2.4.1. Un premier scénario consiste à s'appuyer sur un déplafonnement du versement mobilité sous conditions

Ce premier scénario repose sur une adaptation progressive du cadre existant grâce à un déplafonnement du versement mobilité (VM). A titre d'illustration, une hausse de 0,1 point du VM pour les AOM locales hors Ile de France déjà au plafond génèrerait un rendement d'environ

**360 M€<sup>25</sup>**. Celui-ci pourrait être conditionné à la mobilisation du levier tarifaire, par exemple au respect d'un ratio R/D (recettes sur dépenses) minimum.

Un autre choix résiderait dans la simplification du versement mobilité additionnel (VMA), aujourd'hui levé par des collectivités constituées en syndicat mixte « SRU ». Les règles de cumul entre le VM et le VMA limitent actuellement sa mobilisation au territoire des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 100 000 habitants, à l'exclusion donc des grandes agglomérations où se concentrent pourtant les emplois (et donc l'assiette de cette taxe). Rendre éligibles les collectivités de plus de 100 000 habitants permettrait de rendre le VMA réellement additionnel et de renforcer les syndicats mixte SRU, qui constituent une échelle pertinente pour traiter les enjeux des transports longs du quotidien et favorisent la coopération entre AOM<sup>26</sup>.

#### 2.4.2. Un second scénario vise à renforcer et diversifier les ressources des AOM

Ce second scénario propose une refonte plus profonde du modèle économique des AOM, qui reposerait sur la création de nouvelles ressources fiscales locales dédiées. Il vise ne pas accroître la part du versement mobilité dans les ressources des AOM, compte tenu du poids de ce dernier sur la compétitivité des entreprises, et à bâtir un financement plus équilibré en termes de prélèvement sur les différentes catégories de contribuables et sur la chaîne de valeur générée au niveau local par l'offre de transports. Il s'inspirerait de modèles étrangers, qui se caractérisent souvent par la pluralité des ressources à la main des AOM (cf. rapport de l'atelier n° 1).

Le modèle économique des AOM s'appuierait dans ce scénario sur les nouvelles ressources suivantes :

- une **taxe ou redevance locale** spécifiquement affectée au financement de l'exploitation des réseaux, levée par les autorités organisatrices urbaines et régionales, sur le modèle des recettes affectées comme la TEOM/REOM ou la GEMAPI ;
- le développement de la **fiscalité sur les plus-values foncières induites** par le développement des infrastructures de transports (surtaxe DMTO, taxe foncière spécifique) pour capter une part de la rente foncière. Le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable sur le financement des AOM chiffre, pour l'exemple du périmètre du SERM de Nice, le rendement d'une hausse d'un point des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à **100 M€/an** de recettes et d'une hausse d'un point de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à **45 M€/an** ;
- une **taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation**. Cette taxe régionale est aujourd'hui plafonnée à 60 €. Une majoration d'un montant de 10 € par certificat génèrerait un rendement à l'échelle nationale d'environ 380 M€<sup>27</sup> ;
- une **taxe additionnelle aux taxes communales de séjour** ;

---

<sup>25</sup> Source : rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable sur le financement des AOM.

<sup>26</sup> Le VMA peut aujourd'hui être prélevé sur le périmètre de l'aire urbaine. Ce périmètre pourrait évoluer car la notion d'air urbaine a été abandonnée par l'INSEE au profit de la nomenclature des aires d'attraction des villes. Il pourrait alternativement concerner les communes appartenant au périmètre d'un SERM.

<sup>27</sup> Source : rapport IGF et IGEDD précité sur le financement des AOM.

- des **dispositifs correcteurs écologiques** comme des péages urbains, tenant compte dans leur tarification de critères sociaux. Le péage urbain mis en place à Stockholm (Suède) génère à titre d'illustration **75 M€/an**.

La mise en place de ces ressources nécessiterait une disposition législative.

## 2.5. La nécessité d'inscrire ces financements dans un cadre pluriannuel stable et prévisible

Compte tenu des besoins significatifs à court terme pour améliorer la performance et la résilience des infrastructures existantes et favoriser le développement des transports du quotidien, il sera nécessaire de **mobiliser un nombre important de ces propositions de ressources**, en veillant toutefois à leur bonne articulation pour garantir leur acceptabilité. La mise en œuvre de l'ETS 2 serait ainsi difficilement cumulable avec la fin du remboursement progressif de TICPE pour le transport de marchandises, de même que sa comptabilité avec le maintien des péages à un niveau équivalent à aujourd'hui à l'issue des concessions<sup>28</sup> doit être expertisée.

De surcroît, il apparaît primordial d'élaborer **une trajectoire pluriannuelle d'affectation de ces ressources à l'AFITF qui corresponde aux besoins d'investissements identifiés à moyen terme**. En effet, la réalisation des infrastructures de transport se traduit par des engagements successifs de tranches fonctionnelles (étude d'avant-projet sommaire, acquisitions foncières, études d'avant-projet détaillées, travaux préparatoires, mesures compensatoires, réalisation de l'infrastructures, des aménagements connexes, etc.) avec des pas de temps bien supérieurs à l'année ; cette caractéristique rend nécessaire la détermination d'une trajectoire robuste de financement des investissements dans les infrastructures sur une durée qui dépasse celui des programmations budgétaires.

Les ateliers ont ainsi proposé la construction **d'une loi de programmation des infrastructures de transport** afin de donner de la **visibilité** dans le temps sur les investissements qui seront programmés, notamment pour la régénération et la modernisation des réseaux, et les ressources qui serviront à les financer.

---

<sup>28</sup> La redevance pour CO<sub>2</sub> prévue par la directive Eurovignette devant prendre en compte l'ETS.

## Ambition France Transports

### Tableau récapitulatif des ressources

Ressource	Rendement potentiel	Temporalité et caractère durable	Affectation
<b>CONTRIBUTION DES CLIENTS ET USAGERS</b>			
Hausse de la contribution des usagers des transports en commun	~150 M€/an pour une hausse de 10 points des tarifs pour les transports en commun urbains	Court et moyen terme en fonction des échéances électorales municipales	AOM
Création d'une taxe sur certains billets de train (ex : TGV)	Entre 150 M€ à 300 M€ pour un taux à 2 % selon le périmètre retenu	Période temporaire 2028-2032	Régénération et modernisation ferroviaire
Extension d'une éco-contribution territoriale sur les poids lourds	Les rendements des écocontributions mises en place par la Communauté européenne d'Alsace et la région Grand Est s'élèvent à respectivement 60 M€/an et 150 M€/an à partir de 2027	Moyen terme	Renouvellement et modernisation des routes et d'autres infrastructures de transport
Majorations ciblées des péages poids lourds sur les tronçons les plus congestionnés	Quelques dizaines à quelques centaines de millions d'euros	Moyen terme	Idem
Surplus de recettes issues des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession	~2,5 Md€/an (euros 2025)	À partir de 2032 et pleinement à partir de 2037	Tous modes via AFITF (priorité à la régénération et modernisation des infrastructures)
Trajectoire incitative des chargeurs	Dispositif incitatif n'ayant pas une vocation de rendement	Court terme	/
<i>Book and claim</i>	À déterminer	Court terme	Infrastructures de fret massifié
<b>RESSOURCES PRELEVEES SUR LES TRANSPORTS</b>			
<b>Ressources existantes à réallouer depuis le budget général vers l'AFITF</b>			
TICPE	~30 Md€ de recettes, dont ~16 Md€ alimentent le budget général, le reste étant affecté aux régions (8 Md€), aux départements (5 Md€) ou encore à l'AFITF (1,2 Md€)	Court terme mais ressource non durable (érosion de l'assiette avec la décarbonation des transports)	Tous modes via AFITF
Taxe sur les billets d'avion	Produit d'environ 1,2 Md€, dont seulement 300 M€ sont affectées à l'AFITF	Court terme	Tous modes via AFITF
<b>Ressources nouvelles prélevées sur les transports vers l'AFITF</b>			
ETS 1	Part des recettes d'ETS 1 prélevée sur l'aérien = ~200 M€ en 2026 et 2027	Court terme mais ressource non durable	Tous modes via AFITF

# Ambition France Transports

Ressource	Rendement potentiel	Temporalité et caractère durable	Affectation
ETS 2			Tous modes via AFITF
Hausse du malus poids automobile	Abaissment du seuil de 1 500 kg à 1 400 kg = ~ 400 M€/an de recettes supplémentaires Suppression des abattements dont bénéficient les véhicules hybrides = recette de 200 M€/an	Court terme	Tous modes via AFITF
Suppression progressive du taux réduit de TICPE	~ 1,2 Md€/an	Horizon 2030	Tous modes via AFITF
Taxe sur la livraison de colis à domicile en zone urbaine en ciblant les grandes plateformes de vente en ligne	Entre 50 M€ et 200 M€ en fonction de son taux et de son périmètre	Court terme	Tous modes via AFITF
<b>Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne transiteraient pas par l'AFITF</b>			
Fonds de concours de la SNCF	500 M€/an	Déjà prévu pour les prochaines années	Ferroviaire
Endettement de la SNCF ou cession d'actifs de la SNCF (ex : immobilier)			Ferroviaire
Redevance hydraulique	Une hausse de 25 % de cette redevance génèrerait environ 40 M€ de recettes/an	Court terme	Fluvial
Certificats d'économie d'énergie	Dépend de la fiche proposée	Court terme	Tous modes (ressources d'appoint)
Dette spécifique pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé, gagée sur les recettes futures des péages	Endettement public à court terme	Court terme	Routes
TEITLD	50M€ par an affectés à la voirie des communes	Court terme	Programme Ponts du CEREMA
<b>RESSOURCES POUR RENFORCER LE MODELE ECONOMIQUE DES AOM</b>			
Déplafonnement ciblé du versement mobilité	~360 M€ pour les AOM locales hors IDF pour une hausse du plafond de 0,1 point	Court terme	AOM
Réforme du VMA (éligibilité des AOM de + 100 000 habitants, refonte du périmètre en lien avec les syndicats SRU)		Court terme	AOM
Création d'une taxe/redevance transport sur les résidents des AOM sur le modèle GEMAPI/TEOM	À déterminer	Court terme	AOM
Fiscalité sur les plus-values foncières	Dépend du projet (exemple pour le périmètre du SERM de Nice : +1 pt de DMTO = 100 M€ de recettes ; +1 pt de TFPB = 45 M€)	Court terme	AOM

## Ambition France Transports

Ressource	Rendement potentiel	Temporalité et caractère durable	Affectation
Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation	Une hausse de 10€ de la taxe actuelle génèrerait 380 M€ sur la France entière	Court terme	AOM
Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour	Fonction du taux fixé	Court terme	AOM
Péages urbains incluant une tarification sociale	Exemple : le péage urbain de Stockholm génère 75 M€/an	Moyen terme, après la mise en place d'alternatives à la voiture	AOM

### 3. À moyen terme (horizon 2035), les recettes provenant d'un nouveau système autoroutier à l'issue des concessions historiques permettront de consolider le modèle de financement des transports

L'arrivée à échéance des contrats des principales concessions d'autoroutes entre le 31 décembre 2031 et le 30 septembre 2036 constitue l'occasion de repenser l'organisation des autoroutes actuellement concédées pour choisir la meilleure organisation possible en fonction des objectifs recherchés. Elle constitue également l'occasion d'une réflexion sur la fixation d'un niveau de péages qui concilie l'acceptabilité des usagers et le dégagement de ressources nouvelles pour financer le reste des transports.

#### 3.1. La conférence s'accorde sur le rôle central que joue le maintien des péages à un niveau proche de l'actuel pour générer des ressources supplémentaires pour les transports

L'arrivée à expiration des principales concessions autoroutières entre le 31 décembre 2031 et le 30 septembre 2036 constitue l'occasion de dégager des recettes supplémentaires pour financer les transports. En effet, la majeure partie du réseau ayant été construit, le maintien d'un niveau de péage proche de l'actuel permettrait de dégager un excédent de recettes. À l'inverse, la suppression totale des péages, sur le modèle des décisions prises en Espagne ces dernières années, conduirait à une **perte pour les finances publiques d'environ 10 Md€ par an**<sup>29</sup>, alors même que les besoins d'investissement dans les infrastructures n'ont jamais été aussi élevés. Selon le sondage réalisé par le ministère des Transports<sup>30</sup>, les Français mais aussi les usagers des autoroutes se prononcent majoritairement pour un financement des autoroutes par péage comme aujourd'hui, plutôt que par une augmentation d'impôts.

Le surplus annuel pouvant être dégagé de manière réaliste à l'expiration de toutes les concessions historiques, c'est-à-dire en année pleine à partir de 2037, s'élève à environ **2,5 Md€/an (euros 2025)**. Ce montant prend en compte des baisses significatives de tarifs pour des péages contestés situés sur des tronçons comprenant une part majoritaire de trajets domicile-travail, tel celui de Dourdain sur l'A10, et une modération de la hausse du péage pour les poids lourds thermiques rendue possible par la directive « Eurovignette »<sup>31</sup>.

La conférence envisage que ces recettes supplémentaires puissent **conforter le modèle de la nouvelle AFITF et financer en priorité la régénération et la modernisation des réseaux routiers nationaux non concédés, ferroviaires et fluviaux**.

#### 3.2. La conférence propose deux scénarios de gouvernance du système autoroutier à l'issue des principales concessions

La conférence a examiné plusieurs scénarios de gouvernance des autoroutes à l'issue des concessions. Ces scénarios découlent des réponses qui peuvent être apportées aux enjeux concernant la gestion des autoroutes.

---

<sup>29</sup> Environ 5Md€ liés aux pertes de recettes fiscales aujourd'hui prélevées sur les autoroutes et environ 5Md€ de dépenses publiques nouvelles pour l'exploitation et l'investissement dans le réseau autoroutier aujourd'hui concédé.

<sup>30</sup> Sondage Toluna Harris interactive, « Les Français et leur perception du secteur des transports », avril 2025, disponible sur le site de la conférence.

<sup>31</sup> Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières.

Le premier enjeu identifié réside dans la définition du meilleur partage des risques entre la personne publique et les acteurs privés pour la gestion des autoroutes :

- il importe d'identifier la personne morale la mieux en mesure de prendre en charge les risques de construction, d'entretien et d'exploitation des autoroutes. La prise en charge par la personne publique de ces risques permet un plus grand contrôle des travaux par la puissance publique mais peut se faire au détriment de la capacité d'innovation, de l'efficacité industrielle et des compétences accumulées par le secteur, et donc de l'optimisation des coûts d'investissement ;
- il importe ensuite de déterminer quelle personne morale est la mieux à même **d'assumer le risque lié au trafic**. Le transfert de ce risque à une personne privée implique une rémunération et donc une diminution des recettes par la puissance publique. La conservation de ce risque par la puissance publique supprime cette rémunération mais implique toutefois d'en assumer les conséquences budgétaires. À titre d'exemple, la crise sanitaire a entraîné une baisse de recettes de 2 Md€, entièrement supportée par les sociétés concessionnaires ;
- un équilibre peut toutefois être recherché entre **transfert de risque**, qui implique la possibilité de gains financiers non prévus initialement, et la **régulation économique**, qui permet d'encadrer la rentabilité. Les clauses de bonne fortune autorisent ainsi de partager les gains réalisés par le concessionnaire. De même, réserver dans les nouveaux contrats une part de l'actionnariat aux collectivités publiques permet à la puissance publique de bénéficier de la rentabilité.

Le second enjeu mis en avant par la conférence réside dans la maximisation de la recette publique issue des péages autoroutiers tout en garantissant son acceptabilité :

- le futur système autoroutier d'organisation doit permettre de **pérenniser** le péage. Les contrats de concession préservent la recette issue des péages des conjonctures budgétaires et politiques, au prix toutefois d'une forme de rigidité. À l'inverse, le modèle de la régie, dans lequel le niveau de péage serait fixé chaque année par la puissance publique, peut conduire, en cas de situation budgétaire contrainte ou de contestations sur le prix des péages, à des choix de sous-investir dans le réseau ou de diminuer les recettes issues de l'exploitation ;
- le futur système autoroutier doit favoriser **l'acceptabilité** du péage ; la rémunération du secteur privé peut affecter cette dernière, tandis qu'un mécanisme clair d'affectation des recettes aux transports, avec une péréquation géographique et entre modes, est au contraire susceptible de la favoriser. La transparence sur la gouvernance des autoroutes et sur le fléchage des financements issues des autoroutes apparaît en effet comme un critère clef pour l'acceptabilité, comme l'ont souligné les associations d'usagers<sup>32</sup> qui ont été auditionnées par la conférence.

Plusieurs scénarios ont été écartés par la conférence car ne présentant pas des réponses suffisamment convaincantes à ces différents enjeux :

- la prolongation des concessions actuelles en l'état ;
- le modèle de la régie ;

---

<sup>32</sup> Fédération nationale des familles rurales, Mobilité club France (anciennement Automobile club France).



- la mise en place de sociétés régionales de gestions autoroutières.

Deux principaux scénarios ont été retenus par la conférence. Un premier scénario consiste à **améliorer le système actuel de concessions**, en prévoyant des concessions de tailles plus petites que les plus grandes concessions actuelles<sup>33</sup>, en révisant la durée des contrats pour renforcer la prévisibilité sur les bénéfices et en incluant des mécanismes de partage des résultats en cas de rentabilité plus forte qu'anticipée. Ce scénario tiendrait compte de besoins d'investissement dans les autoroutes, qui restent réels mais largement inférieurs aux besoins d'investissement au moment de leur construction. Les recettes supplémentaires issues des autoroutes seraient prélevées sous forme de fiscalité affectées à la nouvelle AFITF, afin de **financer en priorité la régénération et la modernisation des réseaux routiers nationaux non concédés, ferroviaires et fluviaux**.

Le second scénario consiste à mettre en place un **établissement public** qui gèrerait le réseau concédé et, éventuellement, non concédé et percevrait les péages. Il associerait les acteurs privés **soit via des marchés publics pour la construction et l'exploitation des autoroutes, soit via des concessions** qui incluraient également le transfert du risque trafic.

**La conférence exprime sa préférence pour le premier scénario.** Elle souligne également l'intérêt d'un scénario intermédiaire dans lequel des **nouvelles concessions mieux régulées réserveraient une part de leur actionnariat à la puissance publique.**

---

<sup>33</sup> Jusqu'à 2 700 km pour la plus grande.

## CONCLUSION

Mobilisés durant près de dix semaines à travers les quatre groupes de travail constituant la conférence Ambition France Transports, les membres des ateliers se sont pleinement engagés afin de répondre avec cohérence et ambition à ce défi majeur : comment assurer le financement de nos infrastructures de transport dans les quinze années à venir pour répondre aux multiples enjeux en présence, tout en tenant compte d'un cadre budgétaire contraint ?

Abordant chaque sujet en totale indépendance, tout en s'appuyant sur de précieuses expertises apportées par les auditions et cahiers d'acteurs, les travaux de la conférence ont ainsi permis de faire émerger trois idées cardinales pour bâtir la nouvelle stratégie d'investissement dans les infrastructures de transport de notre Nation.

La conférence a tenu à réaffirmer l'absolue priorité qui devait être accordée aux investissements dans la performance et dans la résilience des infrastructures existantes circulées. Il convient dès lors de renforcer et de sécuriser dès à présent les investissements à réaliser dans la régénération et la modernisation des réseaux ferroviaire, routier et fluvial, estimés à 3Md€ par an supplémentaires sur la période 2026-2031 par rapport à aujourd'hui. Conjointement à ces investissements, un travail de repriorisation des nouveaux projets d'infrastructures pourra être mené par le Conseil d'orientation des infrastructures, afin de mettre à jour des estimations de coûts parfois datées mais aussi de réévaluer leur pertinence au regard des priorités nouvellement définies et, enfin, de tenir compte du cadre budgétaire nouveau, des recettes qui auront été décidées et de la priorité absolue accordée aux investissements dans la performance et dans la résilience des infrastructures actuelles.

Pour financer ces investissements à court terme, la conférence a donc identifié plusieurs leviers qui pourront être mobilisés de façon concomitante jusqu'à 2035. Ainsi, en sus de l'amélioration de la performance des infrastructures et des services, la sollicitation des usagers et clients a été identifiée comme une piste nécessaire dans un contexte budgétaire exigeant. Il restera néanmoins nécessaire, au-delà de ces deux premiers leviers, de doter la nouvelle AFITF de ressources fiscales pérennes, suffisantes et respectant une logique de péréquation entre les modes ayant un fort impact négatif sur l'environnement et les plus favorables sur le plan écologique. La conférence se prononce en faveur d'une meilleure affectation des ressources actuelles issues des transports vers l'AFITF et sur la création de nouvelles ressources.

Le modèle économique des AOM locales, charnières pour le développement des transports au niveau territorial, devra également être renforcé, en s'appuyant sur une diversification de leurs recettes. Concernant la mise en œuvre et le pilotage de ces nouvelles ressources, les membres de la conférence se sont accordés sur la nécessité d'ancrer ces dernières dans un cadre pluriannuel stable et prévisible, afin de permettre aux acteurs de l'écosystème de se projeter sereinement à moyen terme et de bâtir des plans de financement raisonnés et soutenables.

Enfin, les concessions autoroutières constituent une ressource stratégique pour le financement des infrastructures de transport à partir de 2035. L'arrivée à expiration des principales concessions autoroutières entre le 31 décembre 2031 et le 30 septembre 2036 est en effet l'occasion de dégager des recettes supplémentaires majeures – estimées à 2 Md€ à compter de 2037 – pour financer l'ensemble des infrastructures de transport via l'AFITF.

Cela nécessitera toutefois, en amont, de choisir la meilleure organisation possible en fonction des objectifs recherchés, en conciliant ce premier objectif financier avec l'indispensable acceptabilité auprès des usagers.

Dans un récent sondage réalisé en amont de la conférence<sup>34</sup>, une large majorité de Français ont réaffirmé leurs attentes fortes en matière d'investissements dans les infrastructures de transports (avec des scores de 94 % à 70 % selon les types d'infrastructures). Avec l'esprit de responsabilité nécessaire à de tels travaux, les participants de la conférence ont tenté de dessiner une perspective réaliste, concertée et ambitieuse pour bâtir une nouvelle trajectoire de financement de nos infrastructures de transport et répondre, *in fine*, aux légitimes attentes de nos concitoyens.

---

<sup>34</sup> Sondage Toluna Harris interactive, « Les Français et leur perception du secteur des transports », avril 2025.

## SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE LA CONFÉRENCE

1	<p><b>Prioriser les investissements dans la performance et la résilience des infrastructures actuelle et les augmenter d'environ +3 Md€/an sur la période 2026-2031 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– réseau ferroviaire structurant : +1,5 Md€ par an à partir de 2028 pour les investissements de régénération et de modernisation ;</li> <li>– réseau routier national non concédé : +1 Md€ par an afin d'inverser la tendance à sa dégradation et commencer sa modernisation ;</li> <li>– transport de marchandises : +500 M€ par an afin d'accroître la performance et la résilience des infrastructures de fret ferroviaire et fluvial (200 M€/an pour le transport fluvial et 300 M€/an pour le fret ferroviaire).</li> </ul>
2	Réaliser une <b>revue générale des lignes de dessertes fines du territoire (LDFT) circulées</b> pour préciser les investissements nécessaires à leur entretien et clarifier la répartition de leur financement entre l'Etat et les régions.
3	S'appuyer sur un <b>ferroscope multicritères pour proposer une hiérarchisation des projets d'investissements dans la régénération et la modernisation ferroviaires.</b>
4	Réaliser un audit national <b>de l'état du réseau routier départemental et communal structurant</b> , en complément des travaux réalisés par le CEREMA sur les ponts des communes.
5	<b>Confier au COI la mission de définir une nouvelle priorisation des grands projets de développement</b> afin que leur financement ne génère pas un effet d'éviction des ressources disponibles au détriment des investissements prioritaires dans les infrastructures existantes.
6	<b>Inscrire les financements des transports dans un cadre pluriannuel et stable</b> , en élaborant une trajectoire pluriannuelle d'affectation de ressources suffisantes et pérennes à l'AFITF ou en construisant une loi de programmation des infrastructures de transport.
7	<b>Encourager l'amélioration de la performance des infrastructures et des services afin de diminuer les dépenses et d'augmenter l'offre à coût constant :</b> augmenter la vitesse commerciale des transports, optimiser les dessertes.
8	<p><b>Renforcer la contribution des usagers et des clients, en prenant en compte l'acceptabilité :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– augmenter progressivement la tarification des transports en commun tout en mobilisant la tarification solidaire ;</li> <li>– mettre en place une taxe temporaire sur certains billets de transport (ex : TGV) ;</li> <li>– élargir à d'autres collectivités les expérimentations en matière de mécanismes d'écocontribution territoriale sur les poids lourds et/ou mettre en place des majorations ciblées des péages lourds sur les autoroutes concédées qui font face à des congestions importantes ;</li> <li>– mettre en place d'une trajectoire incitative à l'électrification des poids lourds, pour les entreprises d'une certaine taille.</li> </ul>
9	<p><b>Consolider un ensemble de ressources durables affectées à l'AFITF :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– réallouer une part plus importante de ressources existantes prélevées sur les transports depuis le budget général de l'État vers l'AFITF (TICPE, TSBA, création d'une dette spécifique pour résorber la dette grise du routier national non concédé) ;</li> <li>– allouer des ressources nouvelles prélevées sur les transports à l'AFITF (ETS 1, ETS 2, hausse du malus poids, suppression progressive à horizon 2030 du taux réduit de TICPE, taxe sur la livraison de colis à domicile en zone urbaine).</li> </ul>
10	<b>Mobiliser des ressources spécifiques à certains modes de transport sans passer par l'AFITF :</b> dispositifs CEE, ressources spécifiques au ferroviaire (fonds de concours de la SNCF, recours à l'emprunt, cession d'actifs de la SNCF) et au fluvial (redevance hydraulique).

11	<b>Renforcer et diversifier le modèle économique des AOM locales</b> , en s'appuyant sur le déplafonnement du versement mobilité et/ou en diversifiant les recettes sur lesquelles repose leur modèle économique (taxe foncière additionnelle, taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation, nouvelle redevance spécifique pour financer les services de transport).
12	<b>Mobiliser l'investissement privé pour certains projets d'investissement.</b>
13	<b>Saisir l'opportunité de l'arrivée à échéance de 90 % des concessions autoroutières entre 2032 et 2037 pour revoir la gouvernance du système autoroutiers selon les options proposées par la conférence.</b>
14	<b>Affecter le surplus de ressources issues des autoroutes à l'issue des concessions historiques en priorité vers la régénération et la modernisation des infrastructures nationales de transport.</b>

## COMPOSITION DES ATELIERS DE LA CONFÉRENCE

### ATELIER N°1 – Modèle économique des AOM et des SERM

Organisme	Membre
Sénat	Didier MANDELLI (copilote)
Expert	Jean COLDEFY (copilote)
Assemblée nationale	Christine ARRIGHI
AMF	Sylvain LAVAL
Intercommunalités de France	Antoine CHÉREAU
France Urbaine	Jean-Luc MOUDENC / Étienne CHAUFOUR
GART	Louis NÈGRE
Régions de France	Renaud LAGRAVE
Expert	Guy LE BRAS
Expert	Jean-Marc ZULESI
UTPF	Florence SAUTEJEAU
MEDEF	Bruno ARCADIPANE
FNTV	Jean-Sébastien BARRAULT
SGP	Frédéric BRÉDILLOT
SNCF Réseau	Thomas ALLARY
FNAUT	Alain ROUX

## ATELIER N°2 – L’avenir des infrastructures routières

Organisme	Membre
Sénat	Hervé MAUREY (copilote)
Expert	Yves CROZET (copilote)
Assemblée nationale	Christophe PLASSARD
Association des Départements de France	Nadège LEFEBVRE
Régions de France	Michel NEUGNOT
IDDRI	Jean-Philippe HERMINE
ASFA	Christophe BOUTIN
AVERE	Clément MOLIZON
FNTP	Alain GRIZAUD
Transport & Environnement	Diane STRAUSS
FNAUT	Alain RICHNER

### ATELIER N°3 – Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs

Organisme	Membre
Assemblée nationale	Olga GIVERNET (copilote)
Expert	Gilles SAVARY (copilote)
Sénat	Olivier JACQUIN
Régions de France	Jean-Luc GIBELIN
GART	Jean-Pierre SERRUS
Expert	Pierre ZEMBRI
FIF	Patrick JEANTET
UTPF	Stéphanie LOPES D'AZEVEDO
SNCF Réseau	Alain QUINET
Caisse des dépôts et des consignations	Pierre AUBOUIN
FNE	Jean-Yves PETIT
FNAUT	François DELÉTRAZ



## ATELIER N°4 – Report modal et transport de marchandises

Organisme	Membre
Assemblée nationale	Gérard LESEUL (copilote)
Expert	Corinne BLANQUART (copilote)
Sénat	Marie-Claire CARRÈRE-GÉE
Régions de France	Roch BRANCOUR
GART	Anne-Marie JEAN
Université Gustave Eiffel	Lucie LETROUIT
SNCF Réseau	Hélène VASSEUR
VNF	Cécile AVEZARD
France Logistique	Maxime FOREST
FRET 4F	Raphaël DOUTREBENTE
AUTF	Lionel LEMAIRE
Union des ports de France	Claire MERLIN
Union TLF	Olivier PONCELET
OTRE	Jean-Marc RIVERA
FNTR	Florence BERTHELOT
E2F	Didier LEANDRI

## **RAPPORT DE L'ATELIER N°1**

### **MODÈLE ÉCONOMIQUE DES AOM ET DES SERM**

## INTRODUCTION DES COPILOTES

Dans le cadre de la conférence Ambition France Transports, l'atelier n° 1 a visé à proposer des solutions faisant consensus autour d'un modèle économique pérenne des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) urbaines et régionales et de leurs syndicats mixtes. Dans un contexte de forte tension sur les finances publiques, répondre à la carence des transports publics au-delà des villes-centres n'est pas une affaire aisée et relève d'une véritable gageure. Après des décennies de développement de l'automobile, la place de celle-ci a été considérablement réduite dans les villes-centres des grandes agglomérations depuis les années 1980, offrant des espaces publics apaisés. Toutefois, la polarisation des emplois en ville et la périurbanisation n'ont pas été suffisamment accompagnées par notre système de mobilité, induisant congestions routières pour accéder aux grandes villes. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont souhaité, en particulier à travers la loi de 2023 consacrée aux services express régionaux métropolitains<sup>1</sup>, renforcer par des solutions alternatives à la voiture les liens des villes-centres avec leurs banlieues, leurs zones rurales périurbaines et les villes moyennes qu'elles polarisent. En somme, il s'agit de développer les mobilités à l'échelle d'une aire urbaine correspondant au lieu de vie et de travail des habitants. C'est une nécessité sociale, économique, et environnementale.

Financer cette priorité suppose au préalable de reconnaître plusieurs contraintes :

- **les mobilités sont des questions de société.** Elles ne se réduisent pas aux seuls moyens de transport, la voiture représentant 80 % des kilomètres parcourus dans tous les pays de l'OCDE. Elles concernent les habitants au quotidien. Les objectifs d'une politique de mobilité touchent certes à la lutte contre le réchauffement climatique, mais également à la question sociale, territoriale, économique et industrielle, de l'emploi, du logement, du développement urbain et de l'aménagement du territoire ainsi qu'à l'efficacité de nos aires urbaines. Il convient donc de privilégier une approche globale évaluant les impacts des mesures à court et moyen termes ;
- **le secteur des transports est également concerné par la crise durable des finances publiques.** S'il requiert des investissements indispensables au meilleur fonctionnement des aires urbaines, il doit également prendre part à l'effort national de redressement des comptes publics. Cela suppose de prioriser ses projets en se concentrant sur les liaisons pour lesquelles une massification par des transports partagés est possible et viable économiquement et socialement ;
- **le renouveau du modèle économique des transports publics demande du temps.** Si des mesures de court terme peuvent apporter des marges de manœuvre, il existe des difficultés structurelles que seules des mesures moins immédiates, nécessitant notamment des évolutions législatives, pourront résoudre ;
- **la question de la gouvernance des aires urbaines est posée.** La déconnexion entre le périmètre administratif et les bassins de vie oblige à une coopération forte entre les régions, les AOM urbaines et les intercommunalités périurbaines, laquelle peut prendre de multiples formes. La question est celle du partage de la productivité urbaine, qui en période de tension budgétaire n'est pas chose aisée ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

- **questionner les mobilités suppose un débat démocratique.** Les acteurs impliqués (État, AOM urbaines, régions, usagers, entreprises, fédérations professionnelles) ont par nature des intérêts différents, mais peuvent, autour d'objectifs communs, élaborer des solutions partagées par tous. Ce débat n'est possible que si chacun partage la conviction que l'intérêt général n'appartient à personne mais résulte nécessairement d'un dialogue entre les différentes composantes de la société.

L'atelier a cherché à composer avec ces différentes contraintes et exigences en identifiant, à partir de la situation actuelle, un chemin offrant des modèles économiques pérennes pour les AOM et les SERM. Cette perspective doit permettre de répondre à la priorité actuelle de notre système de mobilité : relier les territoires et les habitants – qu'ils résident dans l'urbain, le rural périurbain et les villes moyennes – autrement qu'en voiture là où c'est possible avec des modèles économiques pérennes. Si les discussions ont été franches et parfois vigoureuses, l'atelier a indéniablement permis de progresser dans la compréhension commune du problème à résoudre ainsi que dans l'identification de points de convergence et d'aspects plus complexes qui nécessiteront des débats ultérieurs.

***Didier Mandelli et Jean Coldefy, co-pilotes de l'atelier n° 1.***

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. Constat de situation à date sur les AOM et les SERM.....	5
1.1. Les quatre enjeux des mobilités .....	5
1.2. Un choc d'offre nécessaire mais difficile à financer.....	6
1.3. Une gouvernance souffrant d'une double incohérence .....	8
2. Les quatre leviers d'un modèle économique pérenne .....	9
2.1. Deux scénarios possibles.....	9
2.2. Optimiser les dépenses .....	10
2.3. Le potentiel de la tarification.....	13
2.4. Diversifier les sources externes de financement.....	15
2.4.1. Ressources relevant des collectivités territoriales.....	16
2.4.2. Ressources mobilisables par l'État ou l'Union européenne .....	18
2.5. Une gouvernance renouvelée et adaptée aux besoins.....	20
SYNTHÈSE .....	22

## INTRODUCTION

L'atelier n° 1 de la conférence Ambition France Transports, relatif au modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et des services express régionaux métropolitains (SERM), a réuni seize membres du 13 mai au 3 juillet 2025 : deux experts des transports, trois parlementaires, cinq élus ou représentant d'association d'élus locaux (ARF, AMF, GART, Intercommunalités de France, France urbaine), la fédération des usagers des transports, les deux fédérations des entreprises de transports publics et un représentant du MEDEF, un représentant de SNCF Réseau et un de la SGP. Le périmètre de l'atelier s'est étendu à l'ensemble des réseaux de transports publics urbains et aux projets de SERM, à l'exclusion de l'Île-de-France.

L'atelier a eu pour objectif d'établir un constat et proposer des solutions pour construire un modèle économique soutenable des AOM et des SERM, dans le contexte de la décarbonation des mobilités, d'un meilleur fonctionnement des aires urbaines et de leurs connexions, des questions sociales posées par les mobilités et enfin de la nécessaire reprise de compétitivité des entreprises françaises. Les propositions et recommandations présentées dans le rapport n'ont dans l'ensemble pas fait l'objet d'une opposition majeure de l'un des membres de l'atelier, et le cas échéant, cette opposition est clairement indiquée. Nous avons donc cherché à identifier ce qui rassemble globalement les membres, même si des différences peuvent subsister dans la rédaction des propositions, le temps imparti n'ayant pas permis de détailler les conditions de mise en œuvre précise des mesures. Les membres de l'atelier sont volontaires pour prolonger le travail en ce sens, dépendant en cela des suites qui seront données à la conférence de financement.

Structuré en cinq séances, l'atelier a consacré deux d'entre elles à l'établissement d'un diagnostic large, puis a consacré les trois autres à la recherche de solutions en identifiant des leviers permettant d'assurer l'équilibre économique des autorités organisatrices :

- l'optimisation des dépenses ;
- l'identification de nouvelles ressources ;
- la définition de critères de performance pour prioriser et orienter l'élaboration des SERM ;
- la gouvernance des mobilités.

Parallèlement, une trentaine d'auditions ont été menées pour enrichir les travaux et nourrir les débats de l'atelier. Une analyse des cas territoriaux, nationaux et internationaux a dans ce cadre permis de documenter la diversité des situations et des politiques mises en œuvre. Les situations des SERM de Strasbourg et Bordeaux, les réseaux de transports publics de Belfort et de Lyon ont notamment été analysés à ce titre.

Les travaux de l'atelier se sont appuyés sur un corpus de données et de références rassemblées dans un livret de diagnostic diffusé en amont de l'atelier, complété par le rapport de l'IGF et de l'IGEDD finalisé en janvier 2025 et par plusieurs analyses présentées lors de l'atelier<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ces analyses incluent les données des comptes transports de la nation (INSEE / SDES), de l'autorité de régulation des transports (ART), du groupement des autorités responsables de transport (GART) et de l'UTPF, ainsi que plusieurs études et parangonnages nationaux et internationaux issus du LAET, de l'OCDE /ITF.

## 1. Constat de situation à date sur les AOM et les SERM

### 1.1. Les quatre enjeux des mobilités

Les travaux de l'atelier ont mis en évidence quatre enjeux auxquels doivent répondre les autorités organisatrices de la mobilité.

La **décarbonation** du secteur constitue un impératif climatique pour accélérer le report modal vers des mobilités bas-carbone. En effet, les mobilités des personnes sont, à la fin de l'année 2023, le seul secteur dont les émissions ne baissent pas. Celles-ci pèsent 18 % des émissions de la France, soit 68 Mt de CO<sub>2</sub> émises par la voiture en 2023, un chiffre comparable à celui de 1990<sup>3</sup>. Les liens entre les zones périurbaines, les villes moyennes avec les grandes agglomérations représentent près de la moitié des émissions de la voiture<sup>4</sup>. Les travaux de l'atelier ont enfin souligné l'inadéquation actuelle entre la demande de mobilité depuis ces espaces vers les pôles urbains et l'offre de transport collectif disponible, avec des écarts parfois très importants. Selon l'INSEE, 93 % de la population française est économiquement polarisée sur les villes, mais seuls 50 % résident dans les pôles urbains (communes centres et banlieues), les autres vivant en zones périurbaines (43 % de la population). Cette répartition spatiale de l'habitat et des emplois a des conséquences directes sur la mobilité. Les distances parcourues en voiture par les ménages périurbains sont en moyenne deux fois plus élevées que celles des habitants des centres-villes<sup>5</sup>, avec des écarts autour de la moyenne allant de 1 à 10 entre le 1<sup>er</sup> quartile et le dernier quartile et une part modale de la voiture atteignant près de 90 % hors des pôles urbains, contre environ 50 % dans les grandes agglomérations<sup>6</sup>.

L'**équité sociale** impose également d'assurer la mobilité pour tous, notamment au bénéfice des plus fragiles, facteur clé d'insertion sociale et professionnelle. Ceci concerne principalement les banlieues des grands pôles urbains (10 % de la population), mais aussi une part des populations en dehors des pôles urbains dans le périurbain rural n'ayant pas accès à la voiture.

La **soutenabilité financière** du secteur constitue un point d'attention majeur tant s'agissant des recettes que des dépenses. En 2023, les AOM urbaines ont consacré 8 Md€ au fonctionnement dont 5 Md€ pour l'exploitation des principaux réseaux de transports publics urbains et 3 Md€ en investissement. Les AOM régionales (hors Île-de-France et Corse) ont consacré 6,8 Md€ au fonctionnement et 2,3 Md€ à l'investissement<sup>7</sup>. Dans un contexte d'appétence croissante des usagers pour les transports en commun, la capacité des AOM à absorber un choc d'offre supplémentaire est fortement contrainte par un ratio recettes/dépenses dégradé et une autonomie fiscale réduite.

---

<sup>3</sup> Rapport Secten, CITEPA, 2024.

<sup>4</sup> Données EMP2019 (INSEE/SDES), Jean Coldefy 2025.

<sup>5</sup> Ministère de la Transition écologique, Service de la donnée et des études statistiques (SDES) / Insee, *Se déplacer en voiture : des distances parcourues une fois et demie plus importantes pour les habitants des couronnes que pour ceux des pôles*, in Insee Références – La France et ses territoires, édition 2021.

<sup>6</sup> Analyse géographique des distances et des parts modales, données EMP2019, J. Coldefy, M. Bordas 2025.

<sup>7</sup> Éléments GART et UTPF.

Enfin, la **réindustrialisation** est un enjeu clef pour l'économie française, la France étant le seul pays de l'Union européenne à avoir divisé par deux le poids de son industrie dans la valeur ajoutée du pays depuis 1970<sup>8</sup>. Or, le modèle économique actuel du transport public urbain repose essentiellement sur des prélèvements sur la masse salariale *via* le versement mobilité. Ceci fait peser un poids important sur le coût du travail dommageable à la compétitivité. Le versement mobilité a représenté 11,3 Md€ de recettes en 2023 dont 5,7 Md€ hors Île-de-France<sup>9</sup>, soit 20 % des impôts sur les salaires et la main d'œuvre<sup>10</sup>. Entre 2014 et 2024, le produit du versement mobilité a progressé de +65 %, représentant une hausse nettement supérieure à celle de la masse salariale sur la même période (+46 %). Si cette décorrélation est moins marquée hors Île-de-France (+57 % du VM contre +51 % pour la masse salariale), cela souligne le risque que fait peser le modèle actuel sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des salariés<sup>11</sup>.

## 1.2. Un choc d'offre nécessaire mais difficile à financer

Pour faire face à ces quatre enjeux, un choc d'offre de mobilités, à cibler finement dans les territoires, entre les grandes villes-centres, leurs banlieues, leur périurbain rural et les villes moyennes, apparaît indispensable<sup>12</sup>. Ce choc d'offre requiert des niveaux de financement élevés :

- **s'agissant des TER** : SNCF Réseau estime que la mise en œuvre des SERM induirait une hausse des dépenses d'exploitation d'environ 580 M€<sub>2022</sub> en 2040 (soit 826 M€<sub>courants</sub>)<sup>13</sup>. Par ailleurs, les projections à offre inchangée font apparaître que la hausse des péages ferroviaires et des charges du matériel roulant, supérieure à l'inflation, impliquerait également une hausse annuelle des contributions régionales de 3,7 % entre 2022 et 2030, soit un besoin de financement supplémentaire de 867 M€<sub>courants</sub> pour maintenir l'équilibre d'exploitation<sup>14</sup>. Sur le plan des investissements, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) estime, dans le scénario de planification écologique de 2022, qu'un effort de 175 Md€ est nécessaire sur deux quinquennats, dont plus de 55 Md€ pour les seules infrastructures ferroviaires et SERM. L'estimation devra encore être affinée, en raison du caractère très préliminaire des études, mais il ne fait guère de doute que les investissements liés aux SERM seront particulièrement importants.
- **s'agissant des transports publics urbains**, le GART estime de son côté en première analyse qu'entre 2025 et 2035, les 25 plus grandes AOM locales (65 % du champ hors Île-de-France) devront couvrir 34 Md€ d'investissements et 9 Md€ de surcoûts d'exploitation. Après mobilisation de 19 Md€ d'emprunts nouveaux, le GART identifie un reliquat non financé s'élevant à 14,7 Md€, extrapolé à 22,6 Md€ pour l'ensemble des AOM, soit environ 2 Md€ par an à trouver. Ces premières estimations du GART devront être réactualisées après les prochaines élections municipales et des études approfondies.

---

<sup>8</sup> La part de l'industrie est passée de 23,6% en 1980 à 12,1% en 2022, selon les données de l'Insee portant sur la valeur ajoutée par branche, données annuelles de 1949 à 2024.

<sup>9</sup> Comptes transports de la nation 2023 SDES.

<sup>10</sup> Analyse Fipeco en date du 8 novembre 2023, *Les impôts sur la production en 2022*.

<sup>11</sup> GART d'après URSSAF Caisse nationale.

<sup>12</sup> Jacques Lévy, Jean Coldefy, Transdev, Projet « La France Habitée » données Orange et SNCF, 2025.

<sup>13</sup> Hypothèses SNCF Réseau citées par le rapport IGF/IGEDD, *Le financement des autorités organisatrices de mobilités*, 2025, Annexe III p.11.

<sup>14</sup> Rapport IGF/IGEDD, *Le financement des autorités organisatrices de mobilités*, 2025.



Financer le choc d'offre semble très difficile pour quatre principales raisons : l'exploitation est en perte d'efficacité ; le versement mobilité atteint sa limite et concerne essentiellement les AOM urbaines ; les recettes tarifaires issues des usagers couvrent de moins en moins les dépenses d'exploitation ; enfin, l'autonomie financière, et donc les capacités d'investissement, des acteurs publics locaux est limitée.

### **Efficacité d'exploitation des transports publics**

S'agissant des transports publics urbains, le déficit d'exploitation par voyage a été multiplié par 2,2 entre 2003 et 2022<sup>15</sup>. Cette dégradation s'explique principalement par quatre facteurs :

- (i) la désindexation des tarifs face à l'inflation et l'extension de l'offre ;
- (ii) la hausse plus rapide des charges (salaires, énergie, matériel roulant,...) que de la fréquentation ;
- (iii) l'augmentation tendancielle du coût des intrants<sup>16</sup> ;
- (iv) l'extension des réseaux vers des zones peu denses, avec perte des économies d'échelle.

La vitesse commerciale illustre cette perte d'efficacité : dans les grands réseaux urbains (> 250 000 hab.), elle est passée de 15,5 km/h en 2013 à 15 km/h en 2018<sup>17</sup>, pénalisée par la congestion, des itinéraires trop longs ou mal cadencés et une faible intégration des flux intercommunaux. Ainsi, les transports publics urbains coûtent 50 % plus cher à la société que l'usage de la voiture et l'intégration des externalités ne change pas ce constat<sup>18</sup>.

Pour les TER, on constate également des coûts moyens élevés comparés à la voiture recouvrant des situations territoriales disparates. Au niveau national, 73 % des liaisons TER plus coûteuses que la voiture selon les travaux du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET) de Lyon <sup>19</sup>. L'autorité de régulation des transports (ART) et le LAET pointent d'une part les coûts unitaires élevés – et les gains attendus par la mise en concurrence – et d'autre part des très fortes hétérogénéités de fréquentation des TER avec des trains surchargés en lien avec les grandes agglomérations et d'autres trop peu fréquentés.

### **Un versement mobilité (VM) qui atteint son plafond**

La principale recette fiscale des transports publics, le versement mobilité, atteint désormais son taux plafond dans la plupart des bassins d'emploi et va probablement être affecté par les pertes d'emplois privés constatées depuis fin 2024 ainsi que par les efforts à accomplir sur l'emploi public. Par ailleurs, outre son impact sur le coût du travail, le VM constitue également une ponction sur les salaires, dans un contexte où la demande de revenu disponible est la première préoccupation des Français<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Ainsi, selon les données du GART et de l'UTPF en 2022, dans les réseaux urbains de taille intermédiaire (100 000 à 250 000 habitants), le déficit par voyage est passé de 1€ en 2003 à 2,2€ en 2022, soit une multiplication par 2,2 en moins de deux décennies. Cette analyse concorde avec celles du LAET présentées en atelier.

<sup>16</sup> Cette hausse est mise en évidence par les données du SDES et de l'UTPF, qui montrent un coût moyen de 0,45€/passager.km pour les transports collectifs urbains de province, contre 0,25€ pour la voiture (INSEE/SDES) et 0,35€ pour les TER en coût complet.

<sup>17</sup> Étude de la baisse de la vitesse des autobus, Jean-Marie Beauvais, FNAUT, 2022.

<sup>18</sup> Comptes transports de la nation 2023 et CGDD coûts externes et tarification des déplacements 2020.

<sup>19</sup> Analyse réalisée par le LAET à partir des comptes de lignes des TER, données 2023.

<sup>20</sup> Les préoccupations des Français, Enquête Harris interactive, Avril 2025.

### **Une dégradation constante de la participation de l'utilisateur**

Parallèlement, 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<sup>21</sup>.

### **Une perte d'autonomie fiscale des collectivités**

Les ressources fiscales locales se sont contractées ces dernières années sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation et de l'extinction progressive de la CVAE, affaiblissant l'autonomie financière des collectivités. Ainsi les conseils régionaux en particulier, disposent de très peu de leviers pour financer les TER : la subvention et les recettes tarifaires. Or, sans autonomie fiscale, la responsabilité politique est affaiblie, et cela conduit à accroître la sollicitation de l'État, une option de plus en plus délicate compte tenu des fortes tensions pesant sur les finances publiques nationales.

Par ailleurs, la hausse du nombre de véhicules électriques érode progressivement le rendement de la TICPE. En effet, l'électrification des usages entraîne une baisse des recettes issues des accises. D'ici 2030, cette dynamique se traduirait par une diminution d'environ 10 Md€ de recettes d'accises des produits fossiles par rapport à 2023 dont 8 Md€ pour la TICPE, partiellement compensée par un surplus d'environ 1 milliard d'euros provenant des accises sur l'électricité<sup>22</sup>.

**Les capacités d'investissement sont enfin restreintes dans un contexte budgétaire national tendu.** Le choc d'offre suppose parfois de lourds investissements alors que l'endettement local est déjà contraint<sup>23</sup> dans un contexte de remontée des taux d'intérêt. L'État est confronté à une dette publique passée de 98 % du PIB en 2019 à 118 % en 2024, avec une forte augmentation de la charge de la dette, et voit ses marges de cofinancement réduites.

## **1.3. Une gouvernance souffrant d'une double incohérence**

La gouvernance actuelle des mobilités présente une double incohérence, à la fois territoriale et fonctionnelle, qui limite l'efficacité des politiques de mobilité.

**Sur le plan territorial**, les périmètres institutionnels sont souvent peu cohérents avec les aires urbaines (ou d'attraction des villes depuis 2020), c'est-à-dire l'espace de vie des habitants, là où ils résident et là où ils travaillent. Le morcellement entre régions, intercommunalités, communes, syndicats mixtes regroupant des intercommunalités, hérité d'empilements institutionnels successifs pour pallier cette difficulté, génère des coûts de fonctionnement importants et complique la mise en œuvre d'une offre de transport répondant aux besoins des habitants.

---

<sup>21</sup> Source LAET et GART.

<sup>22</sup> DG Trésor, *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, 2025.

<sup>23</sup> Si le niveau d'endettement des APUL apparaît en tendance haussière mais soutenable, passé de 6,6 % (en 2002) à 9,9 % (en 2020) du PIB, la remontée des taux se traduit dans les charges financières des collectivités (+29,5 % entre 2022 et 2023, soit +880 M€ pour les seuls budgets principaux) selon la publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales de juillet 2024.

**Sur le plan fonctionnel**, l'articulation entre les politiques de mobilité, de logement et d'aménagement à l'échelle des aires urbaines est faible. Les documents de planification territoriale (plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), schémas de cohérence territoriale (SCoT), schémas d'aménagement économique, SRADDET) ne sont que marginalement coordonnés avec les plans de mobilité à l'échelle de l'aire urbaine. Cette segmentation nuit à la cohérence des choix d'implantation résidentielle et économique avec les services de transports publics. Enfin, la cohérence en matière tarifaire et fiscale pour les mobilités n'est pas pleinement assurée à l'échelle des aires urbaines.

Corriger cette double incohérence suppose une intégration plus poussée des compétences d'aménagement, de logement et de mobilité à une échelle pertinente, tenant compte de l'évolution des pratiques et de la recomposition des espaces de vie des Français (ce que l'on appelle des aires urbaines). En effet, la distance moyenne parcourue quotidiennement a été multipliée par dix en un siècle et la distance moyenne entre le domicile et le travail est de 17 km aujourd'hui, avec de très grandes variations autour de cette moyenne selon le lieu de résidence.

Des syndicats mixtes SRU (le SMMAG de Grenoble par exemple), des fusions de communautés d'agglomération et de communes pour constituer des ensembles cohérents à l'échelle des aires urbaines (Grand Reims, communauté urbaine du Havre, communauté d'agglomération de Cherbourg) sont le signe d'une prise de conscience de la nécessité de construire des politiques publiques cohérentes à ces échelles.

## 2. Les quatre leviers d'un modèle économique pérenne

### 2.1. Deux scénarios possibles

Le modèle économique actuel des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) se heurte donc à une contradiction structurelle : alors qu'un choc d'offre massif est indispensable pour décarboner les mobilités et améliorer le fonctionnement des aires urbaines, les capacités financières des AOM sont aujourd'hui insuffisantes pour en assumer les coûts d'investissement et d'exploitation. Le financement de l'exploitation repose pour les AOM urbaines majoritairement sur les entreprises *via* le versement mobilité (VM), ce qui renchérit le coût du travail, et pour les AOM régionales sur leurs subventions, les recettes tarifaires restant à un niveau bas de l'ordre de 25 % des coûts d'exploitation pour l'ensemble des AOM.

Elles ne disposent par ailleurs que de peu d'alternatives fiscales : celles-ci sont quasi nulles pour les régions et syndicats mixtes, et reposant sur le VM et la seule taxe foncière pour les AOM urbaines.

Dans un contexte national marqué par une forte tension des finances publiques, les AOM, dont une partie des ressources dépend de dotations ou de taxes nationales, sont donc particulièrement exposées.

Pour bâtir un modèle économique pérenne, plusieurs leviers doivent être mobilisés **simultanément** :

- une amélioration de l'efficacité du secteur des transports publics ;
- une hausse de la participation des usagers pour se rapprocher des standards européens et retrouver des capacités d'investissement ;
- une diversification des sources de financement, tant locales que nationales ;
- ainsi qu'une rénovation de la gouvernance.

L'ordre choisi des leviers n'est pas anodin : il témoigne des efforts que le secteur doit certes accomplir pour les deux premiers, mais la clef est structurellement dans les deux derniers. En effet tous les modèles étrangers et la logique démontrent qu'une diversification des ressources est la condition d'un modèle résilient. Deux grands scénarios, non exclusifs l'un de l'autre, sont ainsi possibles pour financer le choc d'offre des transports publics entre les villes, leurs banlieues et leurs zones périurbaines rurales et disposer de modèles économiques robustes :

- (i) **poursuivre l'augmentation du versement mobilité** en conditionnant cette augmentation à une participation accrue des usagers et à des gains d'efficience, ce scénario ne concernant les régions qu'à titre marginal ;
- (ii) **diversifier les sources de financement** en mobilisant notamment la rente foncière et en renforçant le lien entre les territoires et les habitants par une redevance locale des transports publics, ce qui renforcera l'autonomie fiscale des régions et des AOM urbaines.

Si ces deux scénarios nécessitent des modifications législatives, le premier demande une modification des seuils quand le second implique des changements structurels dans la fiscalité locale.

Le premier scénario est celui de la continuité. Plus aisé à mettre en œuvre, un déplafonnement du VM n'est en revanche pas sans conséquence sur le coût du travail, et potentiellement dommageable à la double exigence de réindustrialisation et de revalorisation du travail. Le second scénario nécessite un débat approfondi au Parlement et prendra du temps à se déployer. L'atelier n'a pas tranché entre ces deux scénarios, qui pourraient d'ailleurs se conjuguer, compte tenu des divergences de vues et du temps restreint alloué pour les travaux. Les lignes qui suivent détaillent pour chacun des quatre leviers du modèle économique les propositions étudiées par l'atelier en indiquant la position des membres.

Enfin, l'affectation de ressources nationales au financement des AOM a été analysée par l'atelier. Plusieurs propositions sont formulées en la matière, les membres étant conscients de la nécessité d'assurer prioritairement le maintien en fonctionnement et la remise en état des réseaux routiers et ferroviaires.

## 2.2. Optimiser les dépenses

L'optimisation des dépenses constitue un des leviers d'un modèle économique solide. Elle repose sur l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des réseaux, notamment via des gains de productivité sur les services existants. Leur mise en œuvre relève des seules AOM, l'atelier prenant acte des gains pouvant être engrangés par ce moyen.

Pour les transports urbains, un premier axe concerne **l'augmentation de la vitesse commerciale**, facteur clé de réduction du coût par kilomètre. Par ailleurs, le report modal passe d'abord par les gains de temps comme le montrent les travaux académiques sur le sujet et les études d'opinions. L'exemple de Belfort montre qu'un plan ciblé peut conduire à une progression significative de la vitesse de 14 km/h à 21 km/h. L'impact financier de la vitesse commerciale est souvent méconnu, mais est majeur. Les auditions de l'atelier ont permis d'en mesurer l'intérêt comme à Lyon ou à Belfort (cf. encadré 1). Un second levier consiste à **redessiner l'offre pour ajuster la desserte aux besoins réels**. L'ajustement de la desserte des communes peu denses, combiné au nécessaire déploiement massif de parkings relais pour les voitures et

les vélos, permet de concentrer les ressources sur les flux à fort potentiel et renforcer les fréquences<sup>24</sup>.

**Les services de cars express existants**, sans omettre les lignes de cars interurbains déployées par les régions (par exemple Voiron-Grenoble, Aix-Marseille, Bordeaux-Créon) illustrent le potentiel de cette offre qui rencontre son public moyennant de faibles contributions des collectivités. Les travaux de l'IDDRI montrent que ces services, lorsque la demande ne justifie pas un mode lourd comme le train, gagneraient à être renforcés. Ces mesures d'adéquation entre l'offre et la demande peuvent avoir un impact économique important et reposent sur une meilleure connaissance de la demande que permettent aujourd'hui les données numériques nationales et celles des réseaux de transports, à mobiliser plus fortement.

**Encadré 1 : Le Territoire de Belfort et le SYTRAL, deux exemples d'amélioration de la productivité des réseaux**

Le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) du Territoire de Belfort a nettement amélioré la performance de son réseau urbain, en passant de **14 km/h en 2006 à 21 km/h** aujourd'hui, grâce à une stratégie articulée autour de quatre leviers principaux :

- **fin de la vente à bord** : supprimée pour fluidifier la montée, la vente à bord représentait 23 % du temps de conduite. Ce seul levier a permis un gain immédiat de vitesse et de productivité ;
- **modernisation technologique** : mise en place d'un **SAEIV** (Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information Voyageur) et de **priorités aux feux**, améliorant régularité et fluidité sur les axes structurants ;
- **arrêts en pleine voie** : adoption systématique de l'arrêt en voirie sans nécessité d'entrer dans des quais aménagés, réduisant les pertes de temps liées aux manœuvres ;
- **restructuration du réseau** : en 2011, transformation du réseau en **BHNS** (Bus à Haut Niveau de Service), avec sites propres et fréquence renforcée. Ce redéploiement a permis de multiplier les lignes à forte fréquence sans surcoût global.

Ces mesures ont conduit à une réduction du **coût au kilomètre** de **30 %** sans réduction de l'offre. Le tout financé **sans hausse de contribution des collectivités**, grâce à une augmentation progressive du versement mobilité et des recettes commerciales.

Le plan de redressement du SYTRAL entre 2000 et 2019, présenté en atelier, a également montré que la productivité été améliorée de 18 %, par l'augmentation de la vitesse commerciale et l'adaptation du réseau de bus pour éviter des lignes trop peu fréquentées. Ces efforts correspondent à des économies de l'ordre de 80 M€ sur un total de plus de 400 M€ des dépenses d'exploitation.

*Source : Audition de Franck Mesclier, directeur général du SMTC du Territoire de Belfort le 5 juin 2025. Audition de Raymond Deschamps, ancien directeur général du SYTRAL, le 26 juin 2025.*

<sup>24</sup> Bruno Faivre d'Arcier, et al. Mesure de la performance des lignes de transport public urbain. Projet APEROL, LET. 2012, pp.103.

**Encadré 2 : L'exemple de modèle isérois, une approche qui allie les TER et les lignes de cars express pour faciliter les liaisons domicile-travail**

Pour mieux desservir le périurbain de Grenoble, deux services de transports permettent aux habitants du périurbain Ouest de Grenoble de rejoindre la métropole : le TER pour les liaisons de pôle à pôle (Voiron–Grenoble), et des lignes de cars express rapides et cadencées, assurant la desserte des territoires intermédiaires (Coublevie, Voreppe, Montbonnot, etc.). L'articulation des services facilite l'intégration des flux périurbains au réseau métropolitain.

Cette approche prend effectivement en compte les flux des couronnes périurbaines, souvent négligés par des schémas centrés sur la seule agglomération. Le taux de recours aux transports collectifs des navetteurs de Voiron vers Grenoble atteint ainsi 47 %, contre une moyenne de 29 % dans des configurations comparables (source : Cerema, 2015).

*Source : Audition de M. André Broto, Association mondiale de la route, le 5 juin 2025.*

**S'agissant des TER, un second axe concerne la mise en concurrence**, qui se déploie à des rythmes variables. Les données de l'Autorité de régulation des transports (ART) montrent des gains très substantiels permettant d'augmenter sensiblement les circulations à budget constant. Les premières ouvertures à la concurrence des TER en France confirment les gains observés à l'étranger, de 25 % à 75 % d'économies selon les cas. À l'échelle nationale, une réduction de 30 % des coûts d'exploitation représenterait 0,7 Md€ d'économies, pouvant être réinvestis en autant de trains-km supplémentaires à budget constant. L'ART alerte toutefois sur la nécessité de coordonner les appels d'offres régionaux et d'harmoniser les cahiers des charges pour éviter les effets de saturation et garantir des gains réels de la mise en concurrence.

Enfin, l'atelier souligne la nécessité **d'alléger certaines normes très coûteuses ou sources de délais importants**. Sont notamment citées l'obligation de remplacer les tramways de plus de 30 ans (la France étant le seul pays de l'Union européenne à réglementer de la sorte), les obligations liées à l'adaptation des dépôts de bus aux véhicules électriques qui paraissent très contraignantes, les normes sur le ferroviaire (délais des homologations,...) à simplifier en prenant exemple sur ce qui se fait ailleurs en Europe.

**Priorisation des projets d'investissement**

Le développement des SERM, dont la somme des projets labellisés avoisine les 20 Md€ pour la seule infrastructure ferroviaire de 14 des 26 projets labellisés, les budgets des projets présentés étant nettement supérieurs de l'ordre de 40 Md€<sup>25</sup>, et les contraintes de financement appelle à prioriser les projets en fonction de :

- la demande locale de mobilité et du potentiel réel de report modal ;
- la performance économique : €/pass.km, € public/pass.km ;
- la performance environnementale : t de CO<sub>2</sub> évitées, coût de la t de CO<sub>2</sub> évitée ;
- la cohérence avec les politiques de logement, d'urbanisme et d'aménagement.

---

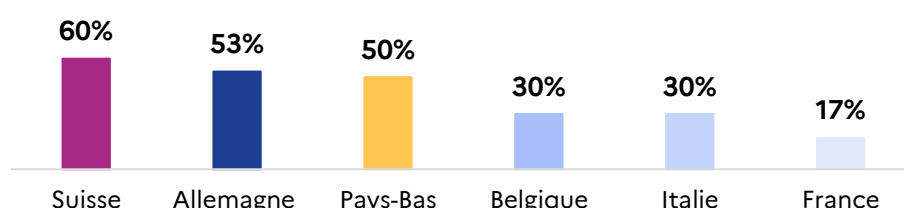
<sup>25</sup> Rapport IGF/IGEDD, *Le financement des autorités organisatrices de mobilité*, 2025 et dossiers SERM déposés.

Un SERM performant est ainsi un service adapté à la demande de mobilité quotidienne, impactant l'usage de la voiture, financièrement accessible, et consolidant les polarités urbaines. Il doit renforcer l'intermodalité avec une politique ambitieuse de parcs relais voitures et vélos sécurisés et la conjugaison d'offres adaptées à la demande : trains, cars, covoiturage. Certaines offres des SERM peuvent être déployées rapidement à coût maîtrisé, notamment par l'optimisation de l'infrastructure et de l'offre ferroviaire existantes et le développement de solutions routières comme les cars express ou le covoiturage.

## 2.3. Le potentiel de la tarification

La tarification des transports publics constitue aujourd'hui un levier financier largement sous-utilisé en France par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Elle représente en moyenne 15 à 20 % des dépenses totales des AOM (hors Île-de-France), contre 40 à 60 % dans de nombreux pays européens (cf. graphique 1).

**Graphique 1 : Part des recettes tarifaires dans le total des dépenses des 20 plus grandes AOM hors Île-de-France en 2022 en France et part du financement des transports du quotidien par les usagers dans d'autres pays européens**



*Source : DGITM, UITP, DG Trésor.*

Ce différentiel résulte du recours au versement mobilité qui a contribué à basculer vers les entreprises le financement de l'exploitation des transports, et également d'une stratégie tarifaire forfaitaire, privilégiant les usagers réguliers au détriment des occasionnels<sup>26</sup>. La participation des usagers aux coûts d'exploitation a chuté à 28 % en 2023 (voire 25 % en intégrant la participation employeur), contre 70 % en 1975.

La gratuité des transports publics se justifie socialement dans certains territoires non soumis à la congestion automobile, les usagers des transports publics étant essentiellement les usagers à faibles revenus et non motorisés. Néanmoins, celle-ci apparaît à l'inverse socialement régressive dans les grandes agglomérations, en faisant supporter par l'ensemble de la collectivité la gratuité des ménages pouvant payer le prix du transport. De surcroît, la baisse de recettes qu'elle induit dégrade la capacité à financer le choc d'offre. Enfin, les études disponibles ne démontrent pas son efficacité sur la baisse du trafic automobile. Seuls 2 % des usagers identifient la gratuité comme un levier de changement modal, contre 23 % pour le développement de l'offre<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Un abonné TER paie en moyenne depuis le périurbain 0,03 €/km déduction faite de la participation employeur, contre 0,29 €/km pour un usager occasionnel (trajet de 30 km depuis le périurbain en région AURA), quand l'automobiliste dépense 0,22 €/passager.km en 2023 (source CTN). Ce différentiel tarifaire rend souvent la voiture plus attractive pour les voyageurs occasionnels, qui en 2023 représentent pourtant 62% des passagers.km et 82% des recettes (ART).

<sup>27</sup> Etude sur les mobilités en région, IPSOS pour Transdev, 2023.

La mise en place d'une tarification solidaire, fondée sur le quotient familial, serait de nature à assurer l'équité sociale sans dégrader les capacités d'investissement. Valenciennes et Rennes ont mis en place la tarification solidaire par pallier de revenus, en ciblant les deux premiers déciles de revenus. Pour toutes ces raisons, les membres de l'atelier s'opposent globalement à la gratuité et privilégient l'introduction d'une tarification plus différenciée permettant d'ajuster la contribution aux usages réels tout en préservant l'équité.

Plusieurs leviers ont été identifiés pour redresser les recettes tarifaires :

- **un retour progressif vers un R/D de 50 % d'ici 10 ans**, ce qui suppose un effort de 30 % sur les recettes tarifaires et de 30 % sur les dépenses. Cette mesure doit constituer une cible à adapter selon les situations locales. Elle concerne au premier chef les grands réseaux urbains dont la fonction principale est de limiter la congestion routière en ville. Pour les autres réseaux, les transports publics jouent un rôle plus social et les marges sont plus limitées. Pour les TER, le R/D devrait augmenter du fait de la hausse de la fréquentation constatée depuis deux ans et de la baisse des coûts avec la concurrence ;
- **l'indexation des tarifs sur l'inflation** : la majorité des réseaux français n'applique pas d'indexation automatique. En revanche, d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas ajustent leurs tarifs annuellement *via* des mécanismes de plafonnement indexés sur l'indice des prix à la consommation (cf. encadré 3). Cette indexation peut naturellement être rejetée par les AOM lors de leurs décisions de révision des tarifs ;
- **une meilleure prise en compte des voyageurs occasionnels « réguliers » des TER**. Aujourd'hui les tarifications pour les usagers occasionnels des TER sont élevées, et pénalisent la fréquentation par ces populations. Des tarifications plus ciblées selon les usages doivent permettre d'augmenter la fréquentation et, par voie de conséquence, les recettes. Les technologies actuelles le permettent ;
- le renforcement de la **tarification solidaire**, basée sur les revenus réels. La plupart des **réductions actuelles** reposent sur des critères de statut (âge, étudiant, demandeur d'emploi) plutôt que sur les ressources réelles. Une tarification fondée sur le quotient familial comme cela est en place dans plusieurs réseaux permettrait de mieux cibler les publics fragiles, améliorer l'équité, et assurer un niveau de recettes plus significatif auprès des publics solvables. L'atelier partage cette cible et demande à ce que l'État mette en place une API permettant de gérer facilement les tarifs des personnes dont les ressources sont inférieures au seuil identifié dans les codes des transports et de la sécurité sociale ;
- **le déploiement de l'open payment** : Il permet de simplifier l'accès aux réseaux en réduisant le parcours client à celui d'un produit de grande consommation, de réduire les coûts de distribution et la fraude grise. Londres a généré 120 M€ d'économies annuelles grâce à la mise en place de ce système. En 2024, en France, 47 réseaux l'ont adopté, 100 sont attendus d'ici deux ans<sup>28</sup> ;

---

<sup>28</sup> Que peut-on attendre de l'Open Payment pour les transports publics et la décarbonation des mobilités ? Juin 2025 Mobil'in Pulse et Cerema.



- **la lutte contre la fraude**, dont le potentiel de redressement est significatif. Selon l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), le manque à gagner est estimé en 2024 à 700 M€ par an sur tout le territoire, y compris l'Île-de-France. La vidéo verbalisation ou la mutualisation des contrôles inter-réseaux peuvent contribuer à un redressement ciblé, en complément des dispositifs récemment déployés comme « Stop Fraude », qui facilite l'établissement des contraventions et la vérification des identités et adresses des contrevenants.

**Globalement, si l'ensemble de ces mesures conduisaient à augmenter à terme de 30 % le montant des recettes tarifaires, cela générerait annuellement 300 M€ de recettes supplémentaires aux AOM urbaines et 320 M€ aux régions.**

### **Encadré 3 : Les recettes tarifaires dans le financement des transports à l'étranger**

Le recours aux recettes tarifaires pour financer les transports publics est nettement plus développé dans plusieurs pays européens qu'en France, où elles représentent en moyenne 17 % des ressources des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

- **Royaume-Uni** : les tarifs ferroviaires sont fixés par les opérateurs mais plafonnés par l'État, avec une formule d'indexation fondée sur l'inflation des prix de détail. Avant la crise sanitaire, le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D) atteignait **98 %**, contre **110 % en 2015**. Pour les transports collectifs urbains, les tarifs sont fixés par le maire de Londres via Transport for London (TfL). Ils ont été gelés de 2016 à 2020 à des fins sociales, mais la crise sanitaire a conduit TfL à revoir sa stratégie. Une étude commandée en 2022 visait à assurer son équilibre financier sans subventions exceptionnelles à partir de 2023 ;
- **Italie** : la législation impose un taux de couverture d'au moins **35 % pour les services publics de transports locaux**, bien que la moyenne observée soit de **30 %**. Le cadre réglementaire impose également aux régions de recourir à la mise en concurrence des opérateurs. En l'absence d'appel d'offres, les régions peuvent faire l'objet de sanctions financières, conditionnant une partie des transferts de l'État. Cela vise à améliorer la performance opérationnelle et à renforcer la transparence des contrats ;
- **le réseau de New York** est financé à 61 % par les recettes tarifaires, 17 % par le surplus des péages routiers d'accès à la ville, 11 % par la TVA locale, le péage urbain et les DMTO, 6 % sur les taxes foncières locales, 3 % par une taxe sur les véhicules de location, 2 % par une taxe locale sur les salaires. Demain le péage urbain général financera les investissements sur le réseau ;
- **le réseau de Vancouver** quant à lui est financé à 29 % par les recettes tarifaires, à 26 % par des subventions régionales et 26 % par des subventions nationales, 22 % par la taxe foncière locale, 18 % par la TICPE locale et une taxe locale sur les cartes grises, 4 % par une taxe sur le stationnement.

*Source : OCDE/ITF 2024, The Future of Public Transport Funding; Contribution écrite de Neology à l'atelier n° 1.*

## **2.4. Diversifier les sources externes de financement**

La diversification des sources financements constitue une condition incontournable de soutenabilité pour répondre au choc d'offre requis et disposer de modèles économiques robustes. Cette réflexion doit distinguer les ressources mobilisables par l'État de celles à la main des collectivités, tout en distinguant les ressources existantes des recettes nouvelles.

#### 2.4.1. Ressources relevant des collectivités territoriales

##### **Mobilisation de recettes existantes**

L'atelier a longuement évoqué le déplaçonnement du versement mobilité, tant en termes de taux qu'en termes des entreprises taxables (abaissement du seuil du nombre d'employés). La possibilité pour les métropoles membres d'un syndicat mixte SRU de cumuler VM et VM additionnel (VMA) figure également dans les mesures soutenues par les AOM urbaines. Si les représentants des autorités publiques et les fédérations professionnelles du transport y sont favorables, le MEDEF s'est fermement opposé à toute mesure d'augmentation du VM, arguant, outre les éléments déjà mentionnés (compétitivité, pression sur les salaires), que ce déplaçonnement avait déjà eu lieu avec le versement mobilité régional (VMR). Des collectivités sont d'ailleurs réticentes à l'utiliser compte tenu des impacts économiques. Des employeurs publics, notamment les hôpitaux, relèvent aussi l'impact du VM sur leurs finances.

##### **Recettes nouvelles**

1. **Taxer la plus-value foncière.** Les investissements dans les infrastructures de transport entraînent généralement une augmentation de la valeur foncière dans leur zone d'influence. Il est donc légitime d'envisager une meilleure captation publique de cette plus-value privée afin de contribuer au financement des projets publics, dans une logique de justice fiscale et de partage équitable des bénéfices de la mobilité financée sur fonds publics.

Plusieurs pistes ont été analysées.

**Une modulation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO),** perçus par les départements sur les ventes immobilières (entre 5 et 6 % du prix de vente), en fonction de la proximité à un service de transport pourrait être envisagée, avec une affectation aux AOM. Un barème différencié selon le degré d'accessibilité et de desserte pourrait ainsi inciter les territoires à densifier l'urbanisation autour des pôles de transport – ce qui doit être un prérequis des projets de SERM - et générer des recettes supplémentaires sans création de taxe. Ce levier a été évoqué dans les travaux préparatoires à la LOM et repris dans les recommandations du Conseil d'orientation des infrastructures (COI, 2022), qui soulignait la pertinence d'un tel outil pour accompagner la mise en œuvre des SERM et des grands projets de mobilité. Son extension aux zones urbaines est proposée par l'atelier. Néanmoins, le scénario issu du rapport Bozio-Wasmer (2024)<sup>29</sup> identifie les DMTO comme l'un des prélèvements les plus inefficients et déconseille d'y recourir à grande échelle en raison de l'élasticité de l'assiette (une hausse de 0,7 point du taux départemental réduit les transactions), de son effet régressif, des freins induits à la mobilité résidentielle et du fait qu'ils entraînent une mauvaise allocation du parc immobilier. La grave crise du logement en milieu urbain que connaît le pays renforce cette incitation à la prudence quant à une taxation du flux foncier.

---

<sup>29</sup> Rapport Bozio-Wasmer : Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, octobre 2024.

**L'autre piste consiste en conséquence à taxer le stock foncier et créer une contribution foncière spécifique** sur les parcelles qui vont ou ayant bénéficié d'une revalorisation liée à un gain d'accessibilité, par les transports publics, mesuré objectivement (réduction du temps de trajet, desserte directe, etc.). Ce mécanisme repose sur une logique de contribution proportionnelle à l'avantage privé tiré d'un investissement public. Il nécessite une base juridique nationale, mais pourrait être mis en œuvre localement par les collectivités, sur le modèle de la taxe GEMAPI ou de certaines surtaxes foncières facultatives. Cette contribution sur le stock serait perçue par les AOM tant urbaines que régionales.

Pour éviter les trappes à bas salaire, M. Wasmer et M. Bozio préconisent de baisser progressivement le versement mobilité (VM), en le transférant vers la taxe foncière : un transfert de 5 Md€ étalé sur cinq ans ne représenterait que 0,85 % de la valeur immobilière totale et impliquerait, pour la commune médiane, une hausse de 2 à 3 points de son taux de taxe foncière<sup>30</sup>. Outre l'allègement du coût du travail, cette proposition se justifie par une grande injustice quant à la taxation foncière : la propriété foncière est très concentrée d'une part et d'autre part les communes taxant le moins le foncier sont les communes où la valeur du foncier est la plus élevée et celles le taxant le plus sont celles où la valeur du foncier est la plus basse.

#### **Encadré 4 : Exemples internationaux de captation de la rente foncière**

Plusieurs pays ont mis en œuvre des dispositifs permettant de capter la plus-value foncière induite par les projets de transport, avec un objectif de partage des gains d'accessibilité entre les acteurs publics et les bénéficiaires directs.

Au **Royaume-Uni**, le financement du projet *Crossrail* à Londres s'est appuyé sur une surtaxe sur les entreprises situées à proximité des gares (*Business Rate Supplement*). Mis en place à Londres en 2010, il finance des projets d'infrastructure majeurs comme *Crossrail*, avec un taux de 2 pence par livre de valeur locative au-dessus de 70 000£. Le produit est affecté à une autorité locale (ex. Greater London Authority) et mobilisé sur le long terme, sans contribution des particuliers.

Au **Japon**, les opérateurs de transport concluent fréquemment des accords avec les collectivités permettant d'associer revalorisation des droits à construire et participation directe aux coûts d'infrastructure. Ce modèle repose sur une intégration forte entre urbanisme et mobilité.

Enfin, aux **États-Unis**, des mécanismes de « tax increment financing » (TIF) permettent d'affecter la croissance des recettes fiscales locales générées par une opération d'aménagement au remboursement des investissements en transport. L'exemple d'**Atlanta** est particulièrement significatif : le projet « BeltLine » (4,8 Md\$ de coût total prévu) mobilise plusieurs sources de financement, dont un TIF local (Tax Allocation District) ayant généré 325 M\$ entre 2005 et 2017. Cette ressource a permis de soutenir un développement privé évalué à 4,1 Md\$ sur la même période, soit un effet levier de 1 pour 8 par rapport aux 500 M\$ d'investissements publics et privés engagés. Les projections estiment que le TIF pourrait générer entre 800 M\$ et 1,4 Md\$ d'ici 2030<sup>31</sup>.

Sources : Greater London Authority (2010), *Business Rate Supplement – Final Prospectus* ; Institute for Transportation and Development Policy (2017), *Transit Value Capture in Japan: Lessons for the U.S.* ; Atlanta BeltLine Inc., *Tax Allocation District Funding* et Brookings Institution (2013), *Atlanta's BeltLine: A Model for Smart Growth and Equitable Development*.

<sup>30</sup> Rapport Bozio-Wasmer : Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, octobre 2024.

<sup>31</sup> *Introduction to Tax Increment Financing*, US Department of Transportation, 2018.

2. Afin de redonner de l'autonomie fiscale aux collectivités, tant régions qu'agglomérations, l'atelier propose la **création d'une redevance locale dédiée à la mobilité**, sur le modèle de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Cette redevance, qui concernerait tous les résidents, permettrait aux régions, aux intercommunalités ou aux syndicats mixtes de mobilité de renforcer le lien entre le résident et les services publics locaux et éviterait que ce soit le versement mobilité qui soit systématiquement mobilisé compte tenu de ses impacts sur l'emploi et la compétitivité des entreprises, précédemment décrits. La création d'une telle redevance nécessiterait une modification du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour en fixer les conditions d'institution, d'assiette, de taux et d'affectation ainsi que l'instauration d'un plafond national et de règles d'exonérations notamment en fonction des revenus des ménages.
3. Depuis la suppression de l'écotaxe nationale en 2014 (à la suite de l'abandon du projet Écotaxe poids lourds), la loi de finances pour 2016 (article 32) a ouvert la possibilité, pour certaines régions volontaires, **d'instaurer une éco-contribution régionale sur les poids lourds** empruntant leur réseau routier non concédé. La Collectivité européenne d'Alsace (CEA), créée en 2021, est la première collectivité à s'être engagée concrètement dans la mise en œuvre de ce dispositif. Elle vise à faire payer les poids lourds en transit international, qui utilisent gratuitement l'axe autoroutier A35, entraînant des nuisances locales (pollution, bruit) et une concurrence déloyale vis-à-vis des itinéraires autoroutiers payants allemands. L'atelier propose d'assouplir les règles de possibilité de déploiements de l'écotaxe régionale et recommande une interopérabilité des systèmes pour des raisons tant fonctionnelles qu'économiques.
4. Dans les grandes aires urbaines, il est proposé de permettre aux AOM **de déployer des péages urbains sociaux**, à l'instar de ce que font les pays scandinaves depuis 1990, avec une tarification basse et des périmètres larges, affectant les ressources à l'accélération de déploiement de projets alternatifs à la voiture, en veillant à des compensations ou exonérations pour les bas revenus. Déployé après la mise en place d'alternative à la voiture, ce type de péage urbain permet de faire participer la voiture aux nuisances de congestion qu'elle occasionne en zones urbaines denses en évitant une sélection par l'argent. Il est donc socialement redistributif.

#### 2.4.2. Ressources mobilisables par l'État ou l'Union européenne

##### **Mobilisation et réaffectation de recettes existantes**

La réaffectation de ressources fiscales existantes vers le financement des mobilités constitue un levier de court terme ne nécessitant pas la création de nouveaux prélèvements, mais relevant de choix politiques assumés par l'État. Plusieurs instruments peuvent être mobilisés, sous réserve d'ajustements législatifs ou réglementaires.

**La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)**, prévue aux articles L. 422-20 et suivant du code des impositions sur les biens et services, est actuellement affectée en partie à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 270 M€ par an. Le rendement de cette taxe (environ 460 M€ en 2024) pourrait être entièrement fléchée vers le financement de la mobilité durable, ce qui serait cohérent avec les objectifs climatiques du pays. En l'état, les recettes de la taxe supérieures au plafond de 270 M€ sont transférées au budget général de l'État.

Dans le cadre de la réforme de la taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub>, en lien avec l'entrée en vigueur du **marché carbone européen ETS2**<sup>32</sup> à partir de 2027, les États membres percevront les recettes issues de la mise aux enchères des quotas ETS2 sur les carburants routiers. Néanmoins, l'entrée en vigueur d'ETS2 entraînera une augmentation des prix à la pompe estimée entre 10 et 25 centimes par litre de carburant, selon le prix du quota carbone. Cela risque de pénaliser les ménages modestes ou ruraux, peu dotés en alternatives. Dans le cadre réglementaire européen, chaque État membre pourra mobiliser une part des recettes d'ETS2 pour financer des aides ciblées aux ménages vulnérables. L'atelier propose qu'une part du solde de l'ETS1 et de l'ETS2 soit fléchée vers les AOM et les investissements SERM, selon des critères territoriaux (zones à forte congestion, etc.).

Le maintien des engagements financiers de l'État dans le cadre des CPER est également jugé indispensable par l'atelier afin de sécuriser la trajectoire des investissements SERM et donner de la visibilité aux AOM. Par ailleurs, le Fonds vert pourrait être mobilisé de façon plus ciblée et lisible pour accompagner la transition des mobilités.

À horizon 2032, la **renégociation des concessions autoroutières** pourrait permettre une réorientation partielle des recettes vers l'AFITF. Conscient des besoins de financement des systèmes routiers et ferroviaires pour assurer le maintien en condition des réseaux, l'atelier propose que seule une partie du solde des recettes autoroutières soit affectée aux investissements des SERM et aux besoins de régénération des réseaux routiers et ferroviaires.

### **Recettes nouvelles**

Aujourd'hui marginalement utilisés dans les mobilités, **les certificats d'économies d'énergie (CEE)** pourraient être davantage mobilisés par la création de fiches d'opérations standardisées sur les thématiques de report modal. Leur impact risque d'être toutefois limité à ce stade, faute d'attractivité pour les acteurs du secteur<sup>33</sup>.

**Une surtaxation sur les certificats d'immatriculation**, à hauteur de 5€ par cheval fiscal (CV), permettrait de rapporter 185 M€, à réaffecter aux conseils régionaux pour le financement des projets de SERM. Une surtaxe de 10€ pour les véhicules présentant au moins 7 CV permettrait d'accroître encore davantage les recettes.

La mise en place d'une **taxe additionnelle à la taxe de séjour**, à l'instar de ce qui a été mis en place en Île-de-France, pourrait également renforcer l'autonomie fiscale des régions AOM.

Le secteur aérien bénéficie aujourd'hui d'un traitement fiscal dérogatoire en matière d'accises. Ce régime, historiquement motivé par la compétitivité internationale, est devenu climatiquement incohérent, avec une croissance continue du trafic. Une proposition de révision de cette dérogation est en cours, dans le cadre du volet « Fit-for-55 ». Elle vise à :

- supprimer les exonérations pour l'avion ;
- instaurer des taux minimums progressifs sur le carburant ;
- aligner la taxation du kérosène sur celle des carburants routiers.

---

<sup>32</sup> ETS2 (Emissions Trading System 2) est le nouveau système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par l'Union européenne dans le cadre du paquet Fit for 55. Il s'ajoute au marché carbone historique (ETS1), qui couvre l'industrie lourde et la production d'électricité. ETS2 s'appliquera aux carburants utilisés dans le transport routier (essence, gazole) et aux carburants utilisés dans les bâtiments résidentiels et tertiaires (gaz, fioul domestique).

<sup>33</sup> ACE Energie, Transports, certificats d'économies d'énergie et décarbonation. *Un secteur à remettre sur les rails ?*, 2021.

La réforme nécessite un accord unanime des 27 États membres au Conseil, et plusieurs pays (la Hongrie, la Pologne) s'y opposent pour des raisons économiques ou de compétitivité. Selon les accords européens obtenus, il est proposé un fléchage d'une partie de ces taxes vers les transports publics. Il a également été évoqué un dispositif similaire pour le transport maritime, sous réserve d'accord européen.

**Une réflexion sur la contribution des véhicules électriques** devra enfin être engagée. En effet, il apparaît que le développement de leur usage induit une perte des recettes liées à la TICPE et des frais d'entretien plus élevés compte tenu de leur poids. Un tel mécanisme pourrait s'inspirer des modèles existants en Australie ou aux États-Unis, ou en gestation en Islande et viserait à préserver la neutralité budgétaire tout en maintenant un signal-prix cohérent pour les usagers.

## 2.5. Une gouvernance renouvelée et adaptée aux besoins

Comme souligné dans le diagnostic, l'efficacité des politiques de mobilité est aujourd'hui limitée par une gouvernance fragmentée, tant sur le plan territorial que fonctionnel. Cette fragmentation freine la cohérence des offres de transport, dilue les responsabilités opérationnelles et complique l'allocation optimale des ressources publiques. Ajoutons que la gouvernance de la voirie, éclatée aujourd'hui entre toutes les strates publiques, renforce la complexité de la gestion des mobilités.

Si certaines intercommunalités ont engagé des regroupements en réponse à ces enjeux (cf. ***Erreur ! Source du renvoi introuvable.***), la coordination reste incomplète. En particulier, les régions, qui portent l'offre ferroviaire et interurbaine, ne sont pas systématiquement associées à la gouvernance locale des mobilités. Une réforme territoriale pour combler ces lacunes est certainement nécessaire, l'atelier propose des mesures pragmatiques pour avancer, avec en tête un référentiel d'une gouvernance cohérente c'est-à-dire à l'échelle des aires urbaines et articulant les politiques de mobilité, de logement, d'urbanisme et d'aménagement, par des structures simplement pilotables et lisibles du point de vue du citoyen.

Enfin, s'agissant du cofinancement des SERM, l'atelier ne propose pas de mesure spécifique et constate que les accords locaux comme à Bordeaux avec la région Nouvelle-Aquitaine ou à Strasbourg avec la région Grand Est, permettent d'engager des SERM en partageant la productivité urbaine et les ressources des acteurs urbains et régionaux.

Plus concrètement, l'atelier propose les mesures suivantes :

- **encourager la coopération des conseils régionaux avec les syndicats mixtes SRU, les EPL** mobilités et globalement avec les communautés d'agglomérations et les métropoles pour permettre une cohérence modale entre cars et trains ;
- **renforcer la concertation sur la fixation des tarifs**, en remplaçant les actuels comités partenaires consultatifs par une instance obligatoirement consultée se prononçant après étude lors d'un vote sur la fixation des tarifs et des taux et périmètre du versement mobilité, en s'inspirant de l'exemple new-yorkais (cf. encadré 6) ;
- **favoriser par des incitations (financières,...) les évolutions vers des gouvernances plus intégrées à l'échelle des aires urbaines** qui peuvent se traduire par des fusions de communautés de communes et d'agglomérations, de fusions de communes, de communautés d'agglomérations et de départements, selon la diversité des situations et des territoires et toujours à leur initiative (cf. encadré 5) ;

**Encadré 5 : Adaptation des périmètres des EPCI aux réalités territoriales**

Plusieurs territoires ont entrepris des fusions d'EPCI pour mieux adapter leur périmètre d'intervention à la réalité des bassins de vie. À **Cherbourg**, la création de la communauté d'agglomération de la **Communauté d'agglomération du Cotentin** en 2017, issue de la fusion de huit intercommunalités, a permis de structurer l'action publique à l'échelle de la presqu'île, autour d'un pôle urbain fort et d'un hinterland rural. Cette intégration a permis d'unifier la politique de mobilité, d'habitat et de développement économique, en lien avec les flux domicile-travail et les usages du territoire.

De façon similaire, **Le Havre Seine Métropole**, créé en 2019 par la fusion de trois EPCI (dont la CODAH), regroupe aujourd'hui 54 communes et s'est donné les moyens de piloter l'aménagement, les transports ou la transition énergétique à l'échelle du bassin de vie havrais. L'objectif était d'aligner les politiques publiques sur les pratiques territoriales réelles, au-delà du seul cœur urbain.

Enfin, la **Communauté urbaine du Grand Reims**, née en 2017 de la fusion de neuf intercommunalités, s'étend sur 143 communes. Elle a été conçue pour répondre à une logique fonctionnelle : organiser l'offre de services, les réseaux de transport ou la gestion de l'eau sur un territoire cohérent du point de vue des mobilités et des interactions socio-économiques. Ces reconfigurations illustrent une tendance structurelle : dépasser les découpages hérités pour construire une gouvernance intercommunale à la mesure des usages.

Afin de suivre l'évolution du financement des réseaux urbains et des TER et plus globalement des mobilités (notamment routières), un observatoire du financement des mobilités, impliquant le SDES, le GART, l'UTPF, la FNAUT et l'ART, notamment, pourrait permettre de suivre les évolutions et objectiver les débats.

**Encadré 6 : Modalités de décision tarifaires à New York City**

La **Metropolitan Transportation Authority (MTA)** gère les transports publics de l'agglomération new-yorkaise ainsi que neuf ouvrages à péage. Le service est majoritairement exploité en régie, à l'exception de Metro-North Railroad.

Les tarifs sont révisés **tous les six mois**. Le processus de décision repose sur un conseil de 16 membres, dont le président de la MTA et **six membres sans droit de vote**. Tous sont **nommés par le gouverneur de l'État**, avec une répartition géographique assurant une représentation des différents territoires, des usagers, des employeurs et des collectivités

## SYNTHÈSE

Il est nécessaire et urgent de renforcer les liens entre les pôles urbains et le périurbain rural ainsi qu'avec les villes moyennes autrement qu'en voiture : c'est l'objet des SERM. La soutenabilité du modèle économique des AOM urbaines et régionales nécessite une approche globale, articulant les leviers de **recettes**, de **dépenses**, et de **gouvernance**, l'ensemble formant un tout cohérent. Face à l'ampleur des besoins d'investissement, aux contraintes de soutenabilité économique et aux enjeux liés à l'emploi, les travaux de l'atelier conduisent à recommander deux scénarios : l'un misant sur l'adaptation du cadre actuel, l'autre sur une diversification plus ambitieuse des ressources, en complément des mesures d'optimisation, de renforcement de la participation de l'usager et d'affectation de certaines ressources des mobilités :

- **Scénario 1 : ajustement du modèle actuel et déplaçonnement conditionnel du versement mobilité.** Ce scénario repose sur une adaptation progressive du cadre existant grâce à un déplaçonnement du versement mobilité. Celui-ci serait conditionné à la mise en œuvre d'engagements de performance des réseaux et de revalorisation tarifaire, les deux permettant de redresser la part des usagers dans les recettes des réseaux. Ce scénario ne concerne donc que marginalement les régions.
- **Scénario 2 : diversification des ressources et réforme structurelle du financement.** Ce second scénario propose une refonte plus profonde du modèle économique des AOM, y compris régionales, avec une autonomie fiscale renforcée, reposant sur la création de nouvelles ressources fiscales spécifiques et une meilleure captation des plus-values générées par les infrastructures. Il vise à réduire la dépendance au versement mobilité et à bâtir un financement plus équilibré, équitable, durable en répondant aux enjeux multiples des mobilités tels que décrits au § 1.1.

Le tableau ci-après récapitule les différentes mesures identifiées en les classant en trois catégories :

- celles à déployer quel que soit le scénario retenu, celles relatives au scénario 1 ou 2, mais qui forment avec chaque scénario un tout cohérent, et qui ne sauraient donc être considérées comme répondant seules aux enjeux du secteur et de son modèle économique ;
- les mesures nécessitant une modification législative ou pouvant être mises en œuvre rapidement ;
- les mesures dépendant des décisions des collectivités, de l'État, ou des deux.

*Les recommandations en bleu sont celles ayant fait l'objet d'un désaccord affirmé au sein de l'atelier.*



**Tableau présentant les recommandations communes aux deux scénarios**

Recommandations	Responsables (État / Parlement / Collectivités)	Déployable immédiatement ou après modification législative
Augmenter la vitesse commerciale des réseaux, optimiser leur design, afin de faire baisser les coûts d'exploitation	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Adapter les moyens à la demande en déployant des cars express et les cars interurbains là où la demande ne justifie pas de modes lourds et là où elle ne peut être satisfaite en l'absence de voies ferrées	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Accélérer la mise en concurrence des TER en se coordonnant pour éviter les effets de saturation du marché	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Alléger des normes coûteuses et peu justifiées au regard des standards européens	État	Après modifications réglementaires
Avoir une cible de R/D à 50 % d'ici 10 ans, selon les situations, par l'adaptation des tarifs en assurant l'équité sociale par la tarification solidaire, l'indexation sur l'inflation, l'open payment, la lutte contre la fraude	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Prioriser les investissements SERM en fonction de la demande de la performance économique et environnementale et de la cohérence avec les politiques d'urbanisme et d'aménagement	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Adaptation de la gouvernance locale : encourager la coopération des Régions aux syndicats mixtes SRU et AOM urbaines	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Création d'une instance locale consultative pour la fixation des tarifs et des taux du VM associant mieux les entreprises et les usagers	État / Parlement	Nécessite une adaptation législative
Favoriser par des incitations les évolutions vers des gouvernances plus intégrées à l'échelle des aires urbaines	État / Parlement / collectivités locales	Déployable sur décision locale, mais peut nécessiter un cadre législatif
Rénover le statut du syndicat mixte SRU et permettre l'intégration d'EPCI sans obligation de VMA	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
Assouplissement et déploiement des écotaxes poids lourds régionales avec interopérabilité des systèmes	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
Péage urbain social affecté au financement de la mobilité dans les grandes agglomérations après déploiement d'alternatives à la voiture	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
Engager une réflexion sur la contribution spécifique des véhicules électriques pour compenser la perte de TICPE et la dégradation des routes	État / Parlement	Nécessite une adaptation législative
Mise en place d'un observatoire du financement des mobilités et de la performance des réseaux avec des règles permettant de partager facilement la connaissance entre réseaux	Collectivités locales	Déployable immédiatement
Affecter le solde des dispositifs ETS1 et ETS2 et le produit de la TSBA actuelle	État	Déployable rapidement
Mobiliser les CEE sur le report modal	État / collectivités locales	Déployable rapidement
Créer une surtaxe légère sur les certificats d'immatriculation affectées aux régions pour les SERM	État	Nécessite une modification législative
Créer une surtaxe sur la taxe de séjour affectées aux AOM	État	Nécessite une modification législative

Recommandations	Responsables (État / Parlement / Collectivités)	Déployable immédiatement ou après modification législative
Affecter le solde du produit des concessions autoroutières renouvelées après déduction des coûts nécessaires au maintien en condition opérationnelle des routes et voies ferrées	État	Nécessite une modification législative, après le renouvellement du système autoroutier

**Tableau présentant les recommandations des scénarios 1 et 2**

Scénario	Recommandation	Responsable (État / Parlement / Collectivités)	Déployable immédiatement ou après modification législative
1	Déplafonnement ciblé du versement mobilité, ou cumul VM/VMA, conditionné à des engagements de gouvernance, de performance et à une augmentation de la tarification <i>Désaccord du MEDEF</i>	Mixte (État pour la loi, Collectivités pour la mise en œuvre)	Nécessite une adaptation législative
2	Création d'une taxe foncière spécifique sur les plus-values induites par les infrastructures de transport	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
2	Modulation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en fonction de l'accessibilité aux services de transport, au bénéfice des AOM urbaines et régions	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
2	Création d'une redevance locale dédiée (type REOM) pour financer l'exploitation des réseaux au bénéfice des AOM urbaines et régions	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative
2	Basculer partielle du versement mobilité d'une assiette salariale vers une assiette foncière	État / Parlement / collectivités locales	Nécessite une adaptation législative

## **RAPPORT DE L'ATELIER N°2**

### **AVENIR DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES**

## INTRODUCTION DES COPILOTES

La Conférence Ambition France Transports (AFT) a pour principale thématique, comme l'indique son sous-titre, le « financement de l'avenir des mobilités ». Les membres de l'atelier 2 (voir liste en annexe) de la Conférence se félicitent du fait qu'un groupe soit spécifiquement centré sur ce patrimoine que constituent les infrastructures routières et autoroutières. Les copilotes et les membres du groupe ont souhaité ne pas limiter leurs travaux au seul réseau routier national. Les réseaux départementaux et communaux ont également été traités car ils constituent un maillon fondamental de la chaîne de transport, et sont également confrontés à des enjeux de régénération et de modernisation.

L'ensemble du réseau routier, plus de 1,1 million de km, est aujourd'hui le vecteur de plus de 80 % des mobilités de personnes et de marchandises. Cela changera peu dans les années à venir alors même que le réseau routier accueille des flux de plus en plus différenciés de véhicules (automobiles, camions, autocars, autobus, deux roues de tous types, piétons, engins agricoles...).

Cette diversification des usages va nécessiter localement des adaptations et les investissements qui en résultent. Mais d'autres investissements, prioritaires, doivent impérativement être réalisés : ceux qui concernent ce qu'il est convenu d'appeler la « dette grise ».

Au sens strict, la dette grise, ou dette invisible, résulte d'un **manque d'entretien des infrastructures**, engendrant à terme un important surcoût financier pour leur remise en état. Or c'est ce qui a été constaté depuis plusieurs décennies, notamment sur le réseau routier national non concédé (RNN). Les dépenses des administrations publiques centrales (État, AFITF) pour les routes dépassaient 4 Md€ courants en 2006. En moins de dix ans elles ont été divisées par 2 avant d'augmenter un peu depuis 2020 (2,5 Md€ courants en 2023). Le résultat est que 20 % des chaussées du RNN nécessitent un entretien structurel et 30 % un entretien de surface. Sans être aussi bien documentée, la situation de certains segments des réseaux départementaux et communaux nourrit les mêmes inquiétudes.

Or, comme nous l'a indiqué le CEREMA, un euro d'entretien non réalisé aujourd'hui se traduira au bout de quelques années par une dépense de 5 euros pour des travaux structurels. **Il est donc nécessaire d'amorcer dès maintenant la résorption de la dette grise car c'est un puissant moyen de faire des économies dans les décennies à venir.** Une croissance significative des dépenses d'investissement est donc nécessaire sur les réseaux routiers, sachant qu'à la dette grise au sens strict, il faut ajouter d'une part les dépenses d'adaptation aux impacts du dérèglement climatique, et d'autre part les investissements destinés à accompagner la décarbonation des mobilités routières. L'accroissement des dépenses d'investissement est nécessaire sur l'ensemble du réseau. Les voiries des départements et du bloc communal, y compris dans les zones rurales, sont également confrontées au problème de la dette grise et aux adaptations qu'imposent le changement climatique et la décarbonation.

Le lecteur trouvera dans la première partie de ce rapport des indications chiffrées sur les sommes à mobiliser. Mais notre groupe ne s'est pas arrêté à ce constat. Tenant compte de la situation critique des finances publiques et ne voulant pas laisser croire que le problème serait aisément résolu par une hausse de la fiscalité ; nous nous sommes penchés, comme nous y a invité le ministre des transports, sur l'avenir du réseau autoroutier concédé.

Ce dernier génère aujourd'hui un chiffre d'affaires (TVA incluse) de près de 15 Md€ se décomposant grossièrement ainsi : un tiers pour l'exploitation et les gros travaux ; un tiers pour les actionnaires et le remboursement de la dette, et un tiers pour les administrations publiques (TVA, Impôt sur les sociétés, Taxe d'Aménagement du Territoire, redevances domaniales...). Lorsque les principales concessions autoroutières arriveront à échéance entre 2031 et 2036, une autre organisation et une autre affectation des recettes des autoroutes doit être envisagée. C'est ce à quoi s'attache la seconde partie de ce rapport. Elle envisage diverses options et en recommande plus précisément deux.

Ces deux scénarios ont été choisis car ils ouvrent la possibilité d'anticiper dès 2026, *via* une dette responsable, des dépenses de résorption de la dette grise des routes. La troisième partie de ce rapport est donc une réponse, au moins partielle, aux questions posées dans la première partie.

## SOMMAIRE

1.	État du réseau routier et stratégies d'avenir : quelles priorités pour la route en France ?	4
1.1.	La dette grise du réseau routier en France	4
1.1.1.	Les autoroutes concédées	4
1.1.2.	Réseau national non-concédé : l'urgence à agir	4
1.1.3.	Réseau routier décentralisé : des alertes, en particulier sur les ouvrages d'art	4
1.2.	Quelles priorités et besoins de financement pour les dix prochaines années ?	6
1.2.1.	L'urgence des routes nationales	6
1.2.2.	Le besoin de connaissance du réseau départemental et communal	8
1.2.3.	Le maintien de la qualité des autoroutes	9
2.	La gestion des autoroutes : une clef pour l'avenir de la route française	9
2.1.	La fin de 90 % des concessions d'ici 2036 : l'opportunité de repenser la gestion et le financement de la route en France	9
2.2.	L'absolue nécessité de maintenir les péages	11
2.3.	Plusieurs scénarii de gestion des autoroutes post-concession, en fonction du niveau de transfert de risque souhaité	13
3.	Les conditions du financement de la route par la route	17
3.1.	La route, une pourvoyeuse importante de recettes pour les collectivités territoriales et l'État	17
3.2.	Quelle utilisation des produits des péages ?	18
3.2.1.	« La route finance la route » : imposer quelques grands principes	18
3.2.2.	Financer dès à présent la régénération du réseau routier	18
3.2.3.	Le partage de la valeur des péages à partir de 2032	20
3.2.	Les ouvrages d'art des collectivités territoriales	22
	CONCLUSION	24
	OPINION DISSIDENTE : ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS FRANÇAISES D'AUTOROUTES	25

## 1. État du réseau routier et stratégies d'avenir : quelles priorités pour la route en France ?

La **dette grise** au sens strict correspond à l'ensemble des investissements nécessaires à la régénération de la route qui n'ont pas été réalisés et qui, en s'accumulant, menace le bon état voire la viabilité du réseau routier. C'est en quelque sorte la dette qui doit être purgée afin de maintenir un réseau à l'identique.

Cette dette grise doit donc être différenciée des **dépenses nécessaires en matière de modernisation et d'adaptation de la route**. Ces dépenses couvrent l'ensemble des besoins nouveaux en matière de modification des routes. Cela recouvre les investissements liés à la résilience, aux nouveaux usages, à la décarbonation, à la réduction de l'impact écologique, etc.

### 1.1. La dette grise du réseau routier en France

#### 1.1.1. Les autoroutes concédées

9 200 kilomètres d'autoroutes sont concédés en France, représentant moins de 0,1 % du linéaire routier mais près de 25 % du trafic. Le modèle concессиif a permis de garantir le maintien d'un bon niveau d'investissement depuis 2005, entre 1 et 1,8 Md€ par an (hors pics). Depuis 2006, les dépenses d'entretien par kilomètre du réseau autoroutier ont été cinq fois plus importantes que celles réalisées par le réseau national non-concédé. Aujourd'hui, le ministère des transports estime que 92 % du réseau est en bon ou très bon état (indicateur IQRA supérieur ou égal à 3/5), de même que 73 % des 12 100 ouvrages d'art. Seuls 2 % des ouvrages d'art nécessitent des reprises structurelles. Ceci en fait l'un des réseaux autoroutiers les mieux entretenus d'Europe.

#### 1.1.2. Réseau national non-concédé : l'urgence à agir

**La situation du réseau national non-concédé est la plus critique**, du fait d'un sous-investissement sensible depuis les années 2010. Il est aujourd'hui engagé dans une « *spirale de la dégradation* »<sup>1</sup>, alors même que ses 12 000 kilomètres accueillent près de 20 % du trafic routier. Le ministère des transports estime que 50 % des chaussées nécessitent un entretien en 2022, dont 19 % un entretien en profondeur portant sur la structure des routes. 34 % des ponts présentent un défaut voire une structure altérée, et cette dégradation s'accélère (+5,3 points depuis 2017).

**Le niveau d'investissement de l'État a été inférieur de 25 % aux besoins entre 2018 et 2022**, conduisant à la création d'une dette grise au moins 2,3 Md€ sur la période. Par rapport au réseau concédé et au réseau décentralisé, le réseau national non concédé a également pris du retard dans certains travaux de résilience ou de réduction de son impact écologique.

#### 1.1.3. Réseau routier décentralisé : des alertes, en particulier sur les ouvrages d'art

**En 2023, les collectivités territoriales gèrent près de 1,1 million de kilomètres de voiries, réparties entre le bloc communal (66 %) et les départements (34 %)**, ce qui constitue l'immense majorité du linéaire routier français. Ce réseau accueille environ la moitié du trafic. Par comparaison avec l'homogénéité du réseau national, le réseau décentralisé connaît une grande

---

<sup>1</sup> Commission des finances du Sénat, *Échéance des concessions d'autoroutes : tenir compte du passé pour préparer l'avenir*, Hervé Maurey, 2023.

variété de situations et d'enjeux : réseaux métropolitains très empruntés, réseaux de montagne soumis à des pressions climatiques importantes, réseaux ruraux très longs, réseaux insulaires, etc. Parfois qualifié de « réseau capillaire » ou « réseau secondaire », il est essentiel pour relier les axes structurants avec l'ensemble des zones urbaines et rurales. C'est le réseau de la route du quotidien.

Les départements gèrent environ 377 000 km de routes départementales, engageant 5,6 Md€ en 2023 (8 % de leurs dépenses), dont 4 Md€ en investissement, ce qui en fait le premier poste d'investissement des départements<sup>2</sup>. De leur côté, les communes de plus de 3 500 habitants (71 % de la voirie communale) ont consacré 7,1 Md€ en 2023 (en fonctionnement et en investissement)<sup>3</sup>. Contrairement au réseau routier national non-concédé, les dépenses consacrées aux voiries décentralisées ont crû de +2 Md€ entre 2017 et 2023. La dépense de voirie par habitant a augmenté de 24 % depuis 2017 et de 6 % depuis 2013.

Cela s'explique notamment parce que **le réseau communal est le seul réseau routier à connaître un allongement significatif depuis 2010**, avec la création de 65 000 km de routes supplémentaires, tandis que les routes départementales sont plus stables (+3 000 km). À noter la forte croissance des véloroutes et voies vertes, souvent financées par les collectivités territoriales (passant de 6 000 km en 2010 à plus de 21 000 km en 2023).

Ce maintien de **l'investissement a permis de contenir la création d'une dette grise d'une gravité similaire aux routes nationales non-concédées, même si les situations sont très hétérogènes d'un département à l'autre**. Ainsi, le ministère des transports et l'IDDRIM estiment que 36 % du réseau routier décentralisé nécessite un entretien, taux en baisse par rapport à 2019 (59 %) grâce à la reprise des investissements après le creux de 2010 à 2016. Les routes en mauvais état représentent 11,4 % des routes départementales.

Contrairement au réseau national, **il est difficile d'obtenir une vision consolidée de la situation du réseau départemental et communal** du fait d'une hétérogénéité des modes d'évaluation de la dégradation de la route et d'une absence de remontée d'informations<sup>4</sup>. Ainsi, les estimations de la dette grise varient énormément : l'IDDRIM chiffre celle du réseau départemental entre 12 et 18 Md€, tandis que le Cerema évoque une dette grise de 7 Md€ sur un scénario approchant le niveau d'exigence sur le réseau national. S'agissant du bloc communal, la dette grise n'a pu être évaluée. L'association des maires de France estime un besoin d'investissement annuel de 10 Md€, à mettre en rapport avec les 7 Md€ dépensés en 2023. Cependant, l'État est incapable d'identifier les dépenses de voirie des communes de moins de 3 500 habitants, et il est probable que ce niveau d'investissement soit atteint ou approché par l'ensemble du bloc communal. De son côté, le Cerema estime dans un scénario modeste une dette grise de 9 Md€. En tout état de cause, ces chiffrages manquent de fiabilité et ne sont pas endossés par le présent rapport.

**Les ouvrages d'art des collectivités territoriales constituent un point d'alerte particulier.** On estime que les ouvrages d'art départementaux sont au nombre de 240 000, contre 150 000 pour les communes. D'après l'IDDRIM, 1,4 % des ponts départementaux sont en mauvais état, tandis que le programme Ponts conduit par le Cerema montre que sur l'ensemble des ponts audités dans les petites communes, 25 % présentent des défauts structurels, dont 9 %

---

<sup>2</sup> Les dépenses de voirie des collectivités locales entre 2013 et 2023, BIS n° 192, février 2025, Julien Desclosure, département des études et des statistiques locales de la DGCL.

<sup>3</sup> À noter que 0,3 Md€ sont dépensés par les régions et les syndicats, principalement des subventions d'investissement à d'autres collectivités territoriales ou à des porteurs de projet privés.

<sup>4</sup> Constat déjà posé par la Cour des comptes, [L'entretien des routes nationales et départementales](#), mars 2022.



nécessitent des mesures rapides. Or, leur coût de réfection est élevé et les travaux sont difficiles à étaler dans le temps. L'IDRRIM identifie ainsi une dette grise de 1,2 Md€ sur les ponts départementaux, tandis que le Sénat estime la dette grise des ponts du bloc communal comprise entre 2,2 et 2,8 Md€<sup>5</sup>. Cette dette grise est d'autant plus inquiétante qu'elle représente un potentiel danger pour nos concitoyens, à l'image de l'effondrement du pont Morandi en Italie en 2018.

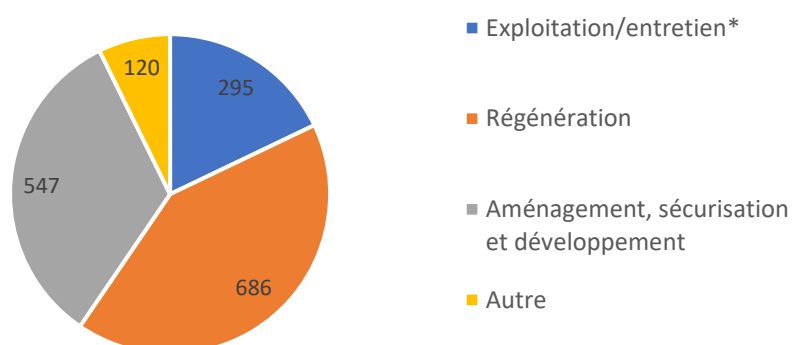
## 1.2. Quelles priorités et besoins de financement pour les dix prochaines années ?

Il est tout d'abord apparu clair aux membres de l'atelier que **la régénération des routes nationales non-concédées devait constituer une priorité absolue par rapport aux autres chantiers routiers**, et ce dès 2026. En effet, un report de la résorption de la dette grise après 2031 représenterait un coût plus élevé pour la collectivité publique, et présenterait le risque d'une fermeture pure et simple de certains tronçons routiers, ce qui serait inacceptable pour les territoires concernés. Ce coût est au final au moins multiplié par cinq par rapport à un entretien régulier, et génère des pertes économiques pour les entreprises et les ménages.

Cela ne doit cependant pas effacer la **vigilance nécessaire sur les autres réseaux routiers**, en particulier **sur les ouvrages d'art des collectivités territoriales**. En effet, plus que toute autre route, un mauvais entretien d'un ouvrage d'art représente un danger grave pour les conducteurs.

### 1.2.1. L'urgence des routes nationales

En 2025, le ministère des transports consacre un peu moins de 1,6 Md€ à la gestion du réseau routier national, hors masse salariale des directions interrégionales des routes. Ce montant se divise comme suit (en M€ courant), la catégorie « autre » comprenant des investissements liés à la réduction de l'empreinte environnementale, la résilience face au changement climatique et les usages collectifs.



Nous estimons qu'il est nécessaire d'atteindre d'ici 2030 **1 Md€ de financements supplémentaires chaque année pour le réseau national non-concédé**, selon plusieurs priorités exposées par ordre décroissant.

<sup>5</sup> « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse », rapport d'information n° 669 (2021-2022), déposé le 15 juin 2022 par M. Bruno Belin.

## 1/ La priorité absolue à la régénération

**Nous estimons que tout financement supplémentaire en matière routière doit aller en priorité à la régénération du réseau routier national existant, avant d'envisager de nouveaux projets.** Il s'agit d'assurer le maintien en bonne condition de ce patrimoine collectif d'une valeur de 160 Md€, et ainsi éviter que des tronçons ne se dégradent trop, nécessitant des fermetures comme par le passé (RN 4 en 2011 après un hiver ayant aggravé une chaussée vieillissante, fermeture partielle de l'A15 en 2018 après l'effondrement d'un mur de soutènement, fermeture de l'A13 après la découverte de fissures).

**Cette régénération nécessiterait un surplus de dépenses de 800 M€** et comprend plusieurs aspects :

- la hausse des **dépenses d'exploitation/entretien**, afin de mieux préserver les routes et réduire ainsi les coûts futurs de maintenance lourde. Le besoin est estimé à 100 M€ supplémentaires par an ;
- l'accroissement des **dépenses de régénération** pour mettre fin à la création de nouvelles dettes grises, d'un montant de 350 M€ supplémentaires par an ;
- la **résorption de la dette grise** sur huit ans, nécessitant environ 350 M€ par an.

Ainsi, un abondement supplémentaire de 450 M€ par an à partir de 2026-2027 permettrait de stabiliser la dette grise, mais il faudra monter à 800 M€ par an pour résorber cette dette et atteindre une qualité satisfaisante. Cette priorisation est également dictée par le fait que tout report de la résorption de la dette grise génèrera une augmentation croissante des besoins de financement pour y répondre.

## 2/ Résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles

Le deuxième enjeu important est **l'adaptation du réseau routier au changement climatique**. Les phénomènes météorologiques sont de plus en plus intenses et accélèrent la dégradation de certaines routes : alternance rapide de températures, épisodes de gel intense, etc. De plus, certains tronçons sont soumis à des risques particuliers liés aux catastrophes naturelles : routes en zone inondable ou d'incendie de forêts, routes de montagne menacées par des effondrements. Construire la résilience du réseau routier permet d'assurer sa continuité. Le ministère des transports estime qu'un investissement jusqu'à 100 M€ par an serait nécessaire. *A contrario*, ne pas investir en préventif expose l'État à une dépense cinq fois supérieure en curatif<sup>6</sup>.

## 3/ Adapter la route à la nouvelle donne environnementale (évolution des usages, impact écologique)

82 % du transport intérieur de voyageurs et 88 % du transport de marchandises<sup>7</sup> reposent sur la route. **Il est dès lors illusoire de faire reposer sur le seul report modal (train, vélo) la réduction des émissions polluantes de la France.** À la manière de nos voisins (en particulier l'Allemagne et les pays nordiques), il est nécessaire de réduire l'impact environnemental de la route, ce qui passe par plusieurs types d'investissement :

---

<sup>6</sup> Pour 1 € de dépense préventive non-réalisée en matière de résilience des infrastructures, la réparation des chaussées après un événement climatique coûte 2 € d'argent public et présente un coût socio-économique de 3€ en moyenne (fermeture d'axe, ralentissement, accident, etc.)

<sup>7</sup> Exprimés respectivement en voyageur-kilomètre et tonne-kilomètre.

- la **réduction de l'empreinte environnementale de la route** (points noirs du bruit, protection de la ressource en eau, continuité écologique pour les espèces) : besoin maximum de 130 M€ par an pour le réseau national non-concédé ;
- **l'adaptation de la route aux nouveaux usages**, en particulier la voiture électrique et les transports collectifs : entre 50 M€ et 150 M€ supplémentaires par an.

#### **4/ Des nouveaux aménagements au cas par cas**

Par différence avec les points précédents, **il n'apparaît pas nécessaire de consacrer davantage de fonds d'État aux projets d'aménagement**. Ces derniers recouvrent la création de nouvelles routes, la mise en sécurité de certains tronçons (terre-plein central, échangeur, etc.), etc. S'il existe des besoins locaux avérés (par exemple liés à l'extension de certains ports, ou le développement à venir de plateformes multimodales), il nous semble que les montants actuels (près de 600 M€ par an) permettent déjà d'y répondre raisonnablement. De plus, aucun acteur n'a fait part d'un besoin d'extension du réseau national qui, sur ses portions concédées, non-concédées et décentralisées, permet déjà d'irriguer le territoire national, avec l'un des réseaux les plus longs d'Europe.

**Naturellement, ces différentes catégories d'intervention ne sont pas exclusives les unes des autres et des chantiers de régénération peuvent, de manière opportune, être l'occasion de porter des aménagements de modernisation et de décarbonation.**

##### **1.2.2. Le besoin de connaissance du réseau départemental et communal**

Eu égard à l'importance du réseau routier départemental dans la vie quotidienne des territoires, en particulier ruraux, il n'est pas satisfaisant de ne pas disposer de recensement fiable de la dette grise de ce réseau. Il nous apparaît **urgent de mettre en œuvre un diagnostic précis sur les routes des collectivités territoriales** :

- missionner le Cerema, en lien avec IDDRIM (Observatoire national des routes) et en concertation avec les collectivités territoriales, d'établir un référentiel national d'évaluation de l'état des routes départementales et communales ;
- imposer des remontées statistiques systématiques des départements et du bloc communal (intercommunalités principalement) sur la base de ce référentiel national ;
- lancer une campagne d'évaluation des routes départementales sous la responsabilité du Cerema, notamment pour les départements ruraux manquant de ressources au regard de leur linéaire routier.

S'il nous apparaît que les routes départementales semblent en meilleur état que les routes nationales, ce travail de recensement est essentiel eu égard à la situation financière des départements. Il y a en effet un risque de réduction future des investissements. D'après l'association des départements de France, 72 % des présidents de département indiquent également que l'état de leurs routes va se dégrader.

### 1.2.3. Le maintien de la qualité des autoroutes

Contrairement aux années 1990 et 2000, il n'apparaît pas nécessaire de financer une extension du réseau autoroutier, sauf cas particuliers locaux. Dès lors, la priorité consiste à maintenir le niveau de dépense d'entretien et de régénération des actuelles sociétés d'autoroutes, afin d'éviter la constitution d'une dette grise. Ce montant est actuellement de 1,7 Md€ par an en moyenne, financés entièrement par les péages.

À cet entretien s'ajouteront des investissements supplémentaires au titre de l'adaptation aux nouveaux usages à partir de 2031. Cela intègre notamment le déploiement de stations de recharge, de pôles de transports collectifs, etc. Or, à ce stade, l'équilibre financier du marché de la recharge électrique n'est pas assuré et dépend des subventions de l'État et des constructeurs automobiles. En particulier, la flotte poids-lourds est peu électrifiée, rendant le modèle économique fragile à ce stade. Les investissements en matière de transition des autoroutes pourraient donc être importants, mais il n'apparaît pas possible de les estimer avec précision à l'heure actuelle.

Enfin, il conviendra de suivre avec attention la période de transition correspondant à la fin des contrats de concession afin que l'État récupère, comme prévu dans les conventions, un réseau en bon état de fonctionnement (cf. 2.1).

**Le réseau routier est un patrimoine qu'il faut impérativement entretenir pour éviter sa rapide dégradation. La priorité doit être donnée aux investissements de résorption de la dette grise. Le coût de l'inaction serait très élevé dans les années qui viennent, tant financièrement que pour la vie quotidienne des habitants et le dynamisme économique du pays.**

## 2. La gestion des autoroutes : une clef pour l'avenir de la route française

### 2.1. La fin de 90 % des concessions d'ici 2036 : l'opportunité de repenser la gestion et le financement de la route en France

Depuis le début des années 1950, l'État français a décidé de développer son réseau autoroutier par la voie de contrats de concessions. Il a ainsi confié le financement, la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance des autoroutes à des sociétés concessionnaires pour une durée prédéfinie en contrepartie, pour ces sociétés, du droit à percevoir un péage auprès des usagers.

Un contrat de concession repose sur l'équilibre entre **trois caractéristiques fondamentales** :

- un transfert de risques du concédant au concessionnaire ; ceci inclut le risque de trafic, qui impacte les recettes, mais aussi les risques liés à la construction (retards de chantiers, surcoûts) et à l'exploitation (coûts et disponibilité) et le risque de refinancement (les très longues durées des concessions sont généralement supérieures à celles des emprunts pouvant être contractés) ;
- une rémunération du concessionnaire par l'exploitation ;
- une durée qui n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements réalisés, y compris la rémunération du capital investi.

En 2025, le réseau concédé français compte quelque 9 100 km d'autoroutes et les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) sont au nombre de dix-neuf :

- sept SCA dites « historiques », dont six anciennes sociétés d'économie mixte (SEMCA) privatisées en 2006 (ASF-Escota, APRR-Area, Sanef-SAPN) et Cofiroute, privée dès sa création. Ces SCA historiques sont détenues par les groupes Vinci, Eiffage et Abertis et représentaient 91,5 % du chiffre d'affaires global des autoroutes françaises concédées en 2019 ;
- dix SCA dites « récentes » (Adelac, Albea, Aliae, Alicorne, A'liénor, Alis, Arcos, Arcour, Atlandes et CEVM) dont les concessions ont débuté entre 2001 et 2019 ;
- deux SEMCA exploitant des tunnels alpins internationaux : ATMB (tunnel du Mont-Blanc) et SFTRF (tunnel du Fréjus).

La majorité du réseau autoroutier concédé français est répartie entre les trois groupes que sont :

- Vinci (Arcos, Arcour, ASF, Cofiroute et Escota) : les SCA sont regroupées au sein du pôle Vinci Autoroutes, spécialisé dans la concession et l'exploitation d'infrastructures autoroutières en France, qui exploite près de 4 450 kilomètres d'autoroutes ;
- Eiffage (Adelac, Aliae, A'liénor, APRR, Area et CEVM), coentreprise d'Eiffage et Macquarie : les SCA sont regroupées au sein du pôle Concessions autoroutières en France, qui exploite plus de 2 460 kilomètres d'autoroutes ;
- Abertis (Sanef et SAPN) : la longueur cumulée des deux réseaux, première source de revenus du groupe Abertis, s'établit à plus de 1 760 kilomètres.

**Les SCA sont rémunérées par les revenus d'exploitation du réseau sous la forme de péages acquittés par les usagers.** Le concessionnaire tire majoritairement (98 %) ses revenus de la perception d'un droit d'utilisation de cette infrastructure (le péage), acquitté par l'utilisateur ; les redevances perçues par les exploitants des aires de services et celles versées par les opérateurs de télécommunications constituent des recettes annexes. Quoique les SCA s'acquittent d'une redevance domaniale versée à l'État pour bénéficier du droit d'exploiter cette infrastructure sur le domaine public, la fiscalité constitue désormais le seul moyen par lequel l'État peut capter une partie de la valeur créée par les concessions autoroutières. L'activité des concessions autoroutières aurait rapporté à l'État quelque 50 Md€ entre 2006 et 2018<sup>8</sup>, répartis entre des versements spécifiques (taxe d'aménagement du territoire, redevance domaniale) et fiscalité générale (impôts sur les sociétés et TVA).

**Le bilan du système concessif fait apparaître de nombreuses limites.** Le modèle des concessions a en effet rempli ses objectifs à la fois en termes de qualité de service et d'infrastructures, ainsi que dans sa capacité à libérer des capacités financières pour l'État. L'Autorité de régulation des transports a ainsi rappelé dans son rapport de 2024 sur l'économie générale des concessions<sup>9</sup> que les concessionnaires autoroutiers sur le réseau français ont respecté leurs obligations contractuelles et n'ont jamais eu à verser de pénalité au titre d'un entretien défaillant. De surcroît, le modèle concessionnaire assure à la fois un principe « usager payeur », rationalise les investissements et permet de sécuriser les fonds nécessaires pour

---

<sup>8</sup> Rapport de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, remis à la présidence du Sénat le 16 septembre 2020. A titre de comparaison, le rapport annuel de synthèse des comptes des concessions autoroutières de l'ARAFER en 2018 indique que le chiffre d'affaires des concessions était de 10 Md€ par an et que les SCA versaient en moyenne autour de 3 Md€ de dividendes à leurs actionnaires chaque année.

<sup>9</sup> Autorité de régulation des transports, rapport « Economie des concessions autoroutières », Novembre 2024.

entretenir et exploiter le réseau, ce qui, dans un contexte de finances publiques contraint, n'apparaît pas anodin. Cependant, ce modèle fait désormais l'objet d'une acceptabilité politique et sociale réduite, associée à la critique des « trois P » : péages, profits, privé. Si les analyses divergent marginalement sur la réalité d'une surrentabilité du modèle de concession autoroutière<sup>10</sup>, elles convergent sur la nécessité de renforcer les compétences de l'État en termes de négociations, pilotage et contrôle des contrats de concession (réduction des durées de concession, limitation du recours à l'avenant, etc.).

**Les concessions autoroutières vont prendre fin entre 2031 et 2036** (cf. tableau 1). Il convient de préparer cette période de transition qui constitue à la fois une zone de turbulences, face à la nécessité de s'assurer du retour du réseau concerné « en bon état d'entretien »<sup>11</sup>, et d'opportunités, offrant la possibilité de redéfinir les règles de gestion du réseau autoroutier, pour s'assurer de leur efficacité, mais aussi de leur acceptabilité. Le modèle qui sera retenu devra ainsi permettre d'assurer la même qualité d'entretien et de modernisation des autoroutes que le schéma concessif actuel, tout en permettant à l'État de capter une plus grande partie des revenus issus de la gestion de ce réseau.

**Tableau 1 : synthèse des durées des sept concessions historiques en France**

Société d'autoroute	Début de la concession	Fin de la concession	Longueur du réseau (en km)
ASF	1961	2036	2 730
Sanef	1963	2031	1 396
SAPN	1963	2033	372
APRR	1963	2035	1 890
Cofiroute	1970	2034	1 111
AREA	1971	2036	409
ESCOTA	1975	2032	471

*Source : commission des finances du Sénat.*

## 2.2. L'absolue nécessité de maintenir les péages

**En 2023, les péages autoroutiers représentaient 15 Md€ de recettes de péage (TTC), dont 10 Md€ au titre des véhicules légers et 5 Md€ au titre des poids lourds.** 9,6 Md€ étaient consacrés aux dépenses des concessionnaires (investissements, exploitation et rémunération de capitaux), y compris bénéfices nets, et 5 Md€ aux taxes et redevances versées à l'État. Avec la fin des concessions, les investissements dans le réseau autoroutier sont considérés comme amortis, ce qui devrait conduire automatiquement à une diminution du montant des péages, selon le principe de l'utilisateur-payeur. En effet, à des fins d'alignement comptable, les contrats de concession prévoient qu'en échange de la restitution gratuite de l'infrastructure à la fin de la concession l'amortissement des actifs de la concession soit réalisé intégralement sur la durée du contrat. Par ailleurs, les nouveaux investissements relevant du service autoroutier resteront

<sup>10</sup> L'ART conclut ainsi (rapport de novembre 2024 cité supra) que la rentabilité des concessions s'établit à un niveau cohérent avec le coût du capital pouvant être estimé sur la durée des contrats et les aléas d'une concession (estimation d'un TRI à 7,9 % contre un coût du capital de l'ordre 7 % en moyenne pour des investissements de ce type). La commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières a conclu en 2020 que les TRI actionnaires étaient compris entre 7,2 % pour la Sanef et SAPN 10,9 % pour ASF et Escota. L'IGF dans son rapport « le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes » (février 2021) a estimé un TRI actionnaire allant de 7,7 % pour Sanef-SAPN à 12,5 % pour APRR-Area.

<sup>11</sup> Voir le rapport d'information du Sénat sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières, octobre 2024.

probablement limités sur la période à venir, sous réserve des investissements nécessaires à la transition écologique, dont les estimations manquent de fiabilité à ce stade. Cependant, une telle diminution du niveau des péages présente plusieurs difficultés : elle n'est alignée sur aucune réalité de fonctionnement du réseau (la durée de vie des autoroutes est en réalité plutôt autour de cent ans) ; elle risque d'engendrer une augmentation de la fréquentation de ce réseau et donc d'augmenter les besoins d'investissement, qui seront ensuite à nouveau répercutés sur les tarifs de péage, entraînant un effet « yo-yo » préjudiciable au fonctionnement du réseau ; elle ne permet pas d'orienter les comportements, en reflétant les externalités de la circulation.

Comme l'a démontré Yves Crozet, l'exemple espagnol orienté vers la gratuité des autoroutes confirme que ce type de décision conduit à une forte hausse des trafics (véhicules légers et poids lourds), et par conséquent des émissions, et à une augmentation du besoin d'investissement pour la régénération de la route rendue gratuite<sup>12</sup>, dans un contexte de disparition des recettes fiscales qui étaient attachées au péage. De la même manière, la gratuité des routes françaises non-concédées entraîne, dans les régions frontalières, un report d'une partie du trafic de poids-lourds allemands qui cherchent à éviter les péages. Cette situation conduit donc le contribuable français à payer pour le poids-lourd allemand. Ainsi, il apparaît souhaitable de maintenir le tarif des péages au niveau actuel après la fin des concessions historiques.

**Le maintien des péages aux niveaux actuels pour les véhicules légers comme pour les poids-lourds est compatible avec la directive Eurovignette (cf. encadré 1) qui a été transposée dans le droit national en 2023.** Mais la transposition a été faite *a minima*, une version approfondie sera nécessaire, notamment pour intégrer la tarification des véhicules légers. En effet, pour eux, la directive n'impose rien, ni sur le niveau ni sur la nature juridique des différentes composantes de tarification. Il convient toutefois de définir les modalités de gestion du réseau autoroutier pour savoir, si les niveaux des péages sont maintenus, comment ces flux de financement sont orientés.

#### **Encadré 1 : la directive Eurovignette**

La directive Eurovignette est une directive du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022, qui fixe de nouvelles obligations, essentiellement pour la tarification des poids-lourds. Elle constitue le cadre à la fois pour l'encadrement des futures taxes locales sur l'utilisation de certains axes routiers par les poids-lourds, et des péages pour les poids-lourds pour les nouvelles concessions.

Le dispositif Eurovignette se compose de deux redevances obligatoires qui ont déjà fait l'objet d'une transposition dans le droit français :

- La redevance infrastructure, qui doit être modulée en fonction des classes CO<sup>2</sup> et ne peut dépasser un plafond correspondant aux coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement du réseau imputables aux poids-lourds ;
- La redevance pollution atmosphérique qui se compose de valeurs plafonds selon la classe EURO des véhicules ;

Ces deux composantes sont complétées par des redevances facultatives qui n'ont pas encore fait l'objet d'une transposition dans le droit français :

- la redevance congestion, qui ne peut s'appliquer qu'en période de congestion ;

---

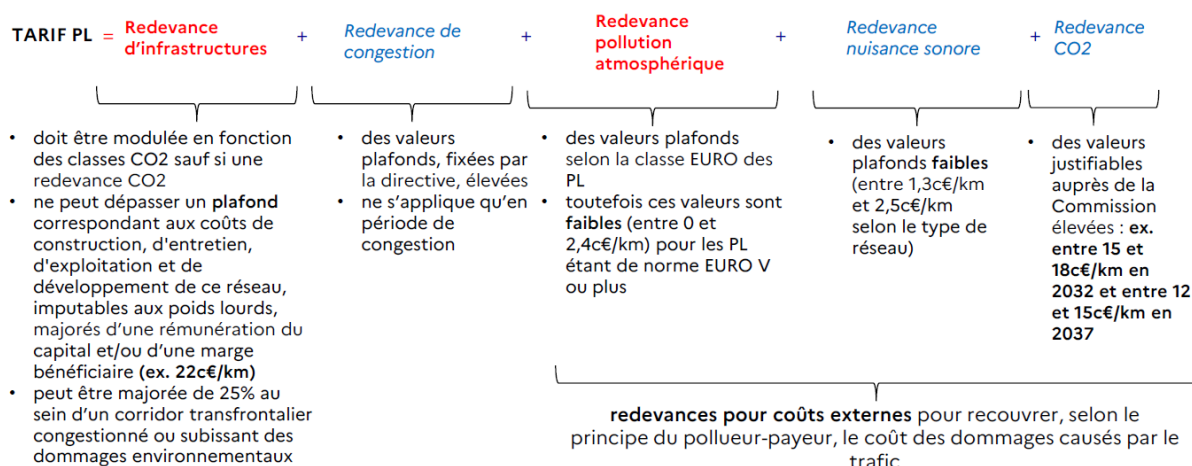
<sup>12</sup> Yves Crozet, laboratoire aménagement économie transport, université de Lyon, 13 mars 2025.

- la redevance nuisances sonores ;
- la redevance CO<sup>2</sup>.

La directive n'impose rien sur le niveau de tarification pour les véhicules légers, ni sur la nature juridique des différentes composantes de tarification. Par contre, elle impose le respect des principes de non-discrimination en raison de la nationalité ou de l'origine/destination, de proportionnalité et de non-distorsion de la concurrence.

## Les principes et les valeurs seuil

xx : obligatoire  
xx : possibilité



DGITM

3

26/05/2025

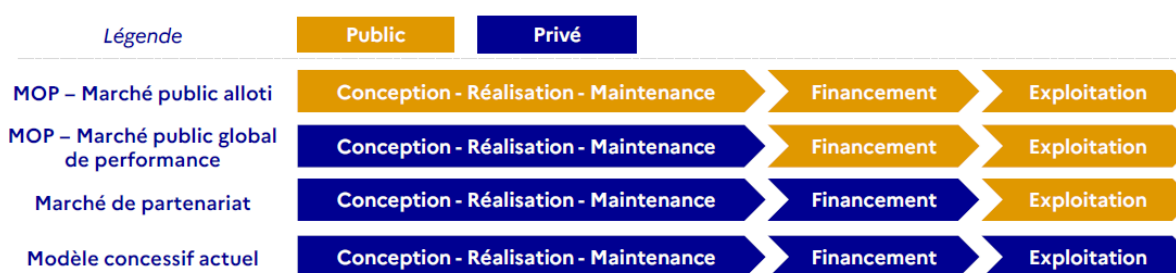
Selon les estimations de la direction générale des infrastructures, des transports, et des mobilités (DGITM), **l'évolution des modalités de gestion et de financement des autoroutes à l'issue des concessions autoroutières actuelles devrait permettre de dégager jusqu'à 4 Md€ de recettes supplémentaires pour la puissance publique, via les péages, notamment via une baisse du coût de la rémunération du capital.**

### 2.3. Plusieurs scénarii de gestion des autoroutes post-concession, en fonction du niveau de transfert de risque souhaité

Ainsi, afin de saisir l'opportunité de la fin des contrats de concession en cours, il convient d'explorer et d'analyser les différents modes de gestion possible, afin de déterminer celui qui sera le plus à même à la fois de répartir le risque entre concédant public et concessionnaire privé, tout en générant les flux financiers susceptibles de permettre à l'État de couvrir l'ensemble des besoins de financement des réseaux nationaux.



**Graphique 1 : Répartition des responsabilités en fonction du mode de gestion et des phases du projet**



Source : Extrait du Livret de diagnostic de la conférence AFT.

**Le système des concessions autoroutières a montré sa robustesse dans le temps et sa capacité à maintenir la qualité des infrastructures concernées et des services qui y sont liés.** Il n'est pas à écarter par principe. Une nouvelle organisation doit cependant être trouvée pour la gestion du réseau autoroutier à péage, qui réponde à quatre conditions qui forment système :

- le maintien des péages (absence de gratuité) dans le respect des principes de la directive Eurovignette ;
- une reprise en main par le décideur public à des fins d'efficacité et de transparence de la dépense publique ;
- une péréquation nationale garantie ;
- une claire affectation des sommes à redistribuer.

Plusieurs modèles d'organisation ont été discutés lors des travaux du groupe. S'ils présentent un certain nombre d'avantages, trois modèles ont été explorés mais écartés :

- le modèle des sociétés régionales de gestion autoroutière : ce modèle consiste à concéder des plaques régionales, composées d'autoroutes (soumises à péage) et de routes nationales (dont la gratuité serait préservée), aux sociétés concessionnaires ; le maintien des péages aux niveaux de tarification actuels seraient justifiés par les besoins d'investissement du RRN-NC adossé au réseau autoroutier ; ce modèle pourrait reposer sur le versement d'une soulte en début de contrat par l'entité concessionnaire au concédant ou une taxation intégrée au niveau de péage comme c'est le cas actuellement ; si une telle organisation permettrait le financement de l'entretien et de la régénération du réseau national aujourd'hui non-concédé et ainsi la résorption de la dette grise, il présente plusieurs limites : en effet, dans un contexte de remise en question du modèle concessionnaire, il constitue une perte de maîtrise de l'État sur une partie du RRN-NC au profit d'une recherche de rentabilité des SCA. Il interroge notamment certains élus locaux qui indiquent leur inquiétude sur leur capacité à négocier avec les SCA pour faire évoluer les aménagements routiers sur leur territoire, même en étant, comme proposé par les SCA, intégrés dans la gouvernance de ces structures. De surcroît, il entraîne une triple interrogation, à la fois sur la nature de l'autorité concédante (État ou Régions ?), sur l'évolution des DIR (les directions ont-elles vocation à être privatisées ou supprimées ?) et sur la situation spécifique des régions Bretagne et Ile-de-France qui ont peu ou pas de péages. D'une façon générale, l'hétérogénéité des réseaux régionaux, autant en termes de longueur que de qualité des infrastructures, est peu favorable au déploiement de ce modèle. En définitive, nous ne sommes donc pas favorables à ce scénario, défendu par une partie des sociétés concessionnaires d'autoroutes, car il ne permet pas de régler le problème de dette grise

sur l'ensemble du réseau routier non-concédé, mais seulement sur une petite partie, il réduit les recettes que l'État pourrait attendre des péages, au profit des entreprises concessionnaires d'autoroutes, et il modifie l'architecture de la route française en réduisant encore la part de réseau structurant géré par l'État.

- Le modèle de la régie : cette hypothèse consisterait pour l'État à reprendre en propre la gestion du patrimoine des concessions après l'expiration des contrats ; selon ce modèle, la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance des infrastructures relèveraient de l'État, soit à travers une gestion en régie directe, soit, le cas échéant, en recourant à des tiers dans le cadre de marchés publics ; ce modèle présente l'avantage d'une forte acceptabilité politique et sociale, d'une absence de captation de la rente par le secteur privé et d'une liberté totale laissée à la puissance publique sur la gestion du réseau autoroutier ; toutefois, il présente de nombreux inconvénients car il fait peser l'ensemble des risques sur l'État (à l'inverse de la concession), et par conséquent consolide toute la dette levée pour ces investissements dans la dette maastrichtienne. Il contraint ce dernier à recruter massivement pour acquérir les compétences et les effectifs requis pour assurer la bonne maintenance de ce réseau ; il limite considérablement les gains d'efficacité associés à la concurrence ; enfin, il fait peser un risque politique sur la gestion du réseau autoroutier, avec, en cas de situation budgétaire contrainte ou de critiques de la population face au prix des péages, la possibilité pour l'État de choisir de sous-investir dans le réseau ou de diminuer les recettes issues de l'exploitation ;
- le statu quo : le modèle actuel des concessions autoroutières ne peut être prolongé ou renouvelé pour deux raisons principales : il a servi à réaliser les investissements initiaux dans le réseau autoroutier national qui seront finalisés et amortis, il n'y a pas de nouveaux besoins massifs en la matière ; par ailleurs, il y a aujourd'hui besoin d'un rééquilibrage de la relation financière entre l'État et les SCA.

Si le groupe de travail soutient l'abandon de ces trois premières pistes, il retient deux autres modèles qui sont à même de répondre aux enjeux associés à la gestion du réseau autoroutier. Aucun de ces deux modèles n'a reçu de soutien unanime des membres du groupe de travail ; ils présentent tous deux des avantages et des inconvénients car ils cherchent à répondre à différents défis identifiés dans le modèle actuel.

- Le modèle des concessions réformées : ce modèle consiste à s'appuyer à nouveau sur des concessions auprès des sociétés concessionnaires, portant uniquement sur le réseau national concédé et en tenant compte toutefois des écueils observés et documentés à l'issue de cette première phase de privatisation ; ainsi, les concessions pourraient porter sur des périmètres plus réduits et des durées plus courtes, afin notamment de conserver une connaissance des déterminants du contrat ; des clauses de revoyure régulières seraient prévues *ex ante* afin d'éviter la succession d'avenants qui conduisent à augmenter progressivement les rendements financiers des SCA, entraînant une perte de lisibilité pour la puissance publique et l'utilisateur ; enfin, un dispositif de plafonnement des rendements des contrats pourrait être déployé ;
  - Avantages : ce modèle permet de capitaliser sur les compétences des SCA en termes de gestion, de maintenance et de modernisation du réseau autoroutier ; il garantit le fait que ces recettes financent les autoroutes qui ont été empruntées par le payeur ; il met les recettes des péages à l'abri des incertitudes

politiques ; enfin, il permet l'utilisation de capitaux privés pour réaliser les investissements ;

- Inconvénients : ce modèle diminue les recettes publiques issues des autoroutes car une partie du rendement est affecté au financement du capital des SCA et au versement de dividendes aux actionnaires ; il rigidifie la gestion du réseau et réduit les marges de manœuvre de la puissance publique ; l'historique des concessions souligne l'existence d'un risque de mauvaise négociation des termes du contrat par l'État, à son détriment ;
  - Réponse aux inconvénients : le recours à des contrats plus courts et renégociés ou revus régulièrement permet de limiter la rigidification du pilotage et de limiter les risques de perte de contrôle, notamment financier, pour l'État.
- Le modèle de la société privée de capital public : cette société pourrait être créée avant même la fin des contrats de concession. Entre 2026 et 2031, elle aurait vocation à intégrer les DIR pour gérer le réseau national non concédé. Elle pourrait lever de la dette pour organiser la résorption de la dette grise sur ce réseau. À partir de 2031, elle récupérerait la gestion du réseau concédé. Elle n'aurait cependant pas vocation à gérer ce réseau en propre, mais plutôt à avoir recours à des délégations de service public ou des concessions avec les SCA.
- Avantages : ce modèle permet de lever de la dette et d'avoir la souplesse de gestion associée au fonctionnement des sociétés privées. À travers le statut de la société privée mais aussi la création d'une dette routière qui devra être remboursée, ce modèle assure également la sanctuarisation des recettes des péages au bénéfice du financement de l'ensemble du réseau routier. Cela permettrait également de créer des synergies de pilotage et de gestion entre réseau national concédé et non-concédé.
  - Inconvénients : ce modèle repose sur la création d'une structure ce qui implique un certain délai ainsi que des coûts de transition. Le caractère public du capital et de la gouvernance de cette entité créerait une plus grande proximité et dépendance aux décisions politiques, par exemple en termes de niveau et de fléchage des recettes des péages. Dans ce schéma, la structure doit porter le risque trafic et le risque infrastructure. Enfin, il est nécessaire de clarifier les conditions de déconsolidation de la dette portée par ce type d'opérateur, au risque sinon d'aggraver la dette maastrichtienne de la France (cf. 3.2.2).
  - Réponses aux inconvénients : ces risques peuvent être tempérés par les statuts conférés à la société ainsi que par la composition de son capital et de son conseil d'administration. Les décisions ne devraient pas reposer uniquement sur les voix de l'État (intégration dans les instances de décision de collectivités territoriales, caisse des dépôts, etc.), à la manière du modèle réussi de la société publique Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc.

**La réorganisation du système autoroutier à péage doit se faire dans le cadre d'une réforme à mettre en place rapidement. Elle demande en effet que soient définis les nouveaux périmètres des concessions, leurs actionnaires, leurs cahiers des charges et, dans le même temps la méthode et le montant attendu de la péréquation vers les infrastructures de transport. Les deux options présentées dans le rapport doivent servir de base à ce travail d'ingénierie institutionnelle.**

### 3. Les conditions du financement de la route par la route

#### 3.1. La route, une pourvoyeuse importante de recettes pour les collectivités territoriales et l'État

La route est une importante pourvoyeuse en recettes publiques, *via* plusieurs canaux :

- **les péages** : si l'ensemble des produits des péages sont aujourd'hui perçus par des acteurs privés (à l'exception des tunnels du Mont Blanc et du Fréjus), ils génèrent environ 5 Md€ de recettes fiscales chaque année (TVA, impôts sur les sociétés des entreprises concessionnaires, diverses taxes sur le secteur autoroutier ; cf. supra) ;
- **l'imposition du carburant** *via* la TICPE (31,8 Md€ -- noter qu'elle ne couvre pas que les dépenses de carburant car intègre le gazole non-routier et d'autres produits énergétiques), la taxe spécifique aux outre-mer (500 M€) et la TVA sur les produits frappés par la TICPE (6 Md€) ;
- **l'imposition des véhicules** : taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (700 M€), le malus automobile (700 M€), la taxe sur les « cartes grises » (2 Md€), la taxe sur les contrats d'assurance automobile (1,1 Md€) ;
- **la compensation environnementale**, *via* la taxe générale sur les activités polluantes (1,5 Md€), les écotaxes en cours de mise en œuvre dans le Grand Est (dont CEA) et par la mise en place de l'ETS 2 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027.
- **les amendes** : les radars routiers génèrent 1 Md€ par an environ, sans compter les contraventions liées à l'usage de la route.

Parmi ces recettes, plus de 15 Md€ sont perçues par les collectivités territoriales au titre de la compensation du transfert de certaines compétences, qui ont d'ailleurs rarement des liens avec les mobilités, tandis que plus de 5 Md€ de recettes sont affectés au financement de la sécurité sociale. **En définitive, la route finance une grande variété de politiques publiques.** Ses produits sont rarement affectés à l'entretien desdites routes (à quelques exceptions près comme l'affectation de 2,1 Md€ de TICPE à l'AFITF en 2024, l'affectation d'une partie des produits des radars à des projets liés à la sécurité routière). En cela, le contrat de concession et le recours au péage permettent d'assurer que les recettes issues de la tarification de la route soient bien consacrées à l'entretien de ces mêmes tronçons.

**La fiscalité de la route est en recomposition rapide**, sous quatre effets. *Primo*, la mise en œuvre du nouveau marché du carbone ETS 2 devrait coûter environ 5,2 Md€ par an entre 2027 et 2030 au secteur routier. *Secundo*, la baisse du rendement de la TICPE, amorcé avec l'électrification du parc et la baisse de la consommation de carburant, pourrait s'accroître encore plus rapidement si le Gouvernement décidait de substituer une partie de la TICPE par la mise en œuvre d'ETS 2. *Tertio*, la directive Eurovignette change la structure de prix des péages, en particulier sur les poids lourds. *Quarto*, l'expérimentation de deux écotaxes locales dans le Grand-Est pourrait aussi jouer un rôle, alors que d'autres collectivités territoriales réclament des mécanismes similaires. **Nous pensons qu'il n'est pas opportun de grever davantage ce secteur déjà très contributif par de nouvelles taxes**, sauf si la recomposition en cours de la taxation du secteur amenait à une forte baisse des rendements. En tout état de cause, les expérimentations en cours sur l'écotaxe méritent d'être soutenues et évaluées car elles constituent une opportunité de rendements locaux intéressants

### 3.2 Quelle utilisation des produits des péages ?

#### 3.2.1 « La route finance la route » : imposer quelques grands principes

Le « mécano financier » peut évoluer d'une année à l'autre, en fonction de facteurs budgétaires et politiques tout à fait compréhensibles. Au-delà des chiffres et des mécanismes budgétaires, il nous paraît important de définir les grands principes qui doivent guider la gestion des routes nationales à partir de 2031 :

**1/ La route finance la route** : eu égard aux recettes générées par la route, une portion d'entre elles doit être fléchée vers l'entretien, la régénération et la modernisation du réseau routier. Ce principe simple contribue à l'acceptabilité de la tarification et de l'impôt.

**2/ Financer le réseau par les recettes issues de la tarification des péages, plutôt que d'opter pour des affectations de taxes.** Dans les modèles que nous présentons, le surplus de recettes permis sur les péages est suffisant pour financer les routes nationales concédées et non-concédées. Cela permet de créer un cercle vertueux de financement sans pour autant priver le budget de l'État et des collectivités territoriales de ressources fiscales.

**3/ Pluriannualité des recettes et des dépenses** : la LOLF a montré ses limites quant à l'entretien des routes nationales. Du fait de l'absence d'affectation de recettes et de l'annualité budgétaire, les DIR n'ont ni les ressources suffisantes, ni la prévisibilité nécessaire pour planifier des travaux structurants. Plusieurs taxes et impôts ont été mis en place par le passé dans l'espoir que leur produit finance les infrastructures de transport, mais le ministère de l'économie et des finances a souvent employé ces montants à financer d'autres priorités ou la dette publique. Cette attitude crée une véritable défiance dans le secteur du transport. Il est indispensable de sanctuariser les financements dédiés à la route pour éviter que le risque politique et les incertitudes budgétaires ne viennent obérer les rendements issus de l'activité autoroutière. Ainsi, le futur schéma de financement doit débudgétiser certaines recettes issues de la route, c'est-à-dire empêcher qu'elles ne soient versées au budget général de l'État. Il faudra au contraire prévoir un mécanisme d'affectation stable et pluriannuelle des produits des péages, qui soit moins dépendant des lois de financement. Cela garantira une meilleure efficience de la dépense et de la commande publiques.

**4/ Partager les produits des péages avec d'autres programmes nationaux en matière de transport** : les recettes issues de la route n'ont naturellement pas vocation à ne financer « que » la route. Quand bien même la route représente plus de 80 % du transport de passagers et de marchandises en France, elle ne peut pas être pensée en autarcie par rapport aux autres modes de transport. Il faut d'une part penser les intermodalités et d'autre part reconnaître qu'il est normal que la route finance d'autres modes de transport, eu égard à sa capacité à générer des recettes par rapport à d'autres modes de transport nécessitant davantage de soutien public (fluvial, ferroviaire, transports en commun). Ces surplus de recettes ne doivent pas être affectés au budget général de l'État ou des collectivités territoriales, mais mis en commun pour financer des projets nationaux de transport.

#### 3.2.2 Financer dès à présent la régénération du réseau routier

Il est un point de consensus au sein des professionnels de la route : **il n'est pas possible d'attendre 2031 et les produits des péages post-concessions pour résorber la dette grise.** Les coûts de régénération en seraient décuplés, certaines routes devraient être fermées dans l'intervalle et cela impacterait négativement les activités économiques et sociales de territoires entiers.

**Remettre le réseau routier au niveau requis implique nécessairement une hausse des dépenses publiques**, car il n'est pas possible de trouver les fonds nécessaires par de simples gains de productivité et repriorisation des dépenses routières. Nous avons exploré quatre modalités possibles de financement d'une telle hausse de dépenses publiques.

Un scénario exclu :

**1/ Recourir à des instruments financiers atypiques comme les marchés de partenariat.** Les instruments financiers qualifiés d'innovants comme ceux-là apparaissent peu pertinents pour l'entretien ou la régénération d'infrastructures, *a fortiori* dans le cas où l'entretien en question n'assurerait pas la gestion de l'infrastructure. Ils sont plus adaptés à des projets de création et gestion d'infrastructures. En outre, l'endettement de l'opérateur privé est presque systématiquement intégré dans le calcul de la dette publique au sens de Maastricht. Il donne lieu à un remboursement par l'État *in fine*. Le coût de la dette privée, son coût moyen pondéré du capital, est plus élevé que le coût de la dette publique.

Deux scénarios possibles mais fragiles :

**2/ Assumer une priorité gouvernementale** par une hausse des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports » en loi de finances. Ce scénario a le mérite de la simplicité, il permet d'éviter la création de structures porteuses de dette dès 2026 et de circuits complexes de financement du RRN-NC. Cependant, en l'état des positions gouvernementales, il apparaît peu réaliste car il implique des baisses de dépenses dans d'autres secteurs publics pour compenser, ou l'émission d'une dette publique.

**3/ Affecter temporairement une taxe**, ce qui nécessiterait néanmoins de trouver une ressource de substitution pour l'affectataire actuel de la taxe. Cela pourrait être une fraction de TICPE, ou encore la fraction du produit des radars. Plusieurs membres de l'atelier ont souligné leur souhait de voir se déployer plus largement une écotaxe, sur le modèle de celle qui est en préparation dans la région Grand-Est et à la communauté européenne d'Alsace. En cas de déploiement national, son rendement permettrait de couvrir une partie du besoin de régénération de la route. Sa mise en œuvre prendrait cependant plusieurs années et nécessiterait d'importantes mesures de concertation et d'accompagnement des entreprises françaises. Elle devrait en priorité être affectée à la route. Cette option n'a pas fait consensus parmi les participants mais mérite d'être pleinement évoquée et débattue.

Ces deux scénarios sont compatibles avec les deux modèles de financement proposés par le présent rapport.

Un scénario d'anticipation des recettes :

**4/ Lever une « dette routière » qui sera remboursée par les futures recettes des péages.** Une entité publique serait chargée de s'endetter dès 2026, à raison d'environ 1 Md€ par an, pour financer la résorption de la dette grise et la régénération du RRN-NC, avant que les recettes issues des péages n'abondent. Cette dette serait ensuite remboursée par l'affectation d'une fraction des bénéfices issus des péages. Ce modèle d'endettement est crédible car il permet de réaliser un investissement productif et repose sur la perspective de recettes futures. Cette entité peut être de deux natures :

- soit l'on s'appuie sur une **entité dédiée au financement des routes**, sous forme d'EPIC ou de société publique (exemple : société des grands projets), qui s'endette auprès des marchés financiers ;

- soit l'on **recourt à un instrument financier ad hoc de la Caisse des dépôts et consignations**. Cette dernière dispose d'une expertise en matière de financement d'infrastructures de transports (6 Md€ de prêts en 2024) et des capacités financières adéquates (résultat net très excédentaire de 5,1 Md€ l'an dernier). Par ailleurs, les activités de la Caisse ne sont pas comptabilisées, sauf exception, dans la dette publique française. Enfin, cela permettrait de mobiliser l'épargne des Français pour un projet qui touche leur quotidien. Cette dernière solution semble être politiquement la plus acceptable.

L'un des enjeux de ce modèle est de garantir la viabilité des péages après 2031, car leurs recettes constituent la contrepartie de cette dette. Une décision politique de baisse des péages ou de nouvelles concessions non-retravaillées réduirait la capacité de l'entité à rembourser cette dette routière. Il faut aussi **s'assurer que cette dette publique n'est pas intégrée dans la dette maastrichtienne de la France**. Cela implique de respecter les normes 1.34 et suivantes du système européen de comptabilité (SEC 2010) : la dette n'est pas intégrée si elle est portée par un agent économique dont plus de la moitié des activités sont des activités commerciales, régies par des règles de marché. C'était par exemple le cas de la dette de RFF (SNCF Réseau) avant 2014. Selon les scénarios, il nous semble possible d'exclure ces dettes du calcul de la dette maastrichtienne.

Même si cela constituait un surplus d'endettement au sens de Maastricht, nous pensons qu'il s'agit là d'une **dette utile**, en ce qu'elle finance des infrastructures qui généreront de l'activité économique et des revenus futurs pour l'État. Plus encore, **cette dette financière supplémentaire permet de faire baisser symétriquement la dette grise des routes**, et ainsi augmenter le patrimoine collectif de la Nation.

### 3.2.3 Le partage de la valeur des péages à partir de 2032

De manière général, le tarif du péage se décompose en trois grands ensembles :

- une redevance d'usage : cette redevance repose sur le principe d'utilisateur-payeur. Elle vise à couvrir les coûts associés à l'entretien et aux investissements dans les réseaux autoroutiers qu'elle couvre. Elle est perçue par les SCA ;
- les taxes perçues sur la redevance : les recettes de la redevance sont soumises à des taxes qui abondent le budget de l'État et des collectivités territoriales (TVA, impôt sur les sociétés, TEILD) ;
- actuellement, la troisième composante couvre le coût du capital des montages financiers assumés par les SCA et les dividendes versés aux actionnaires.

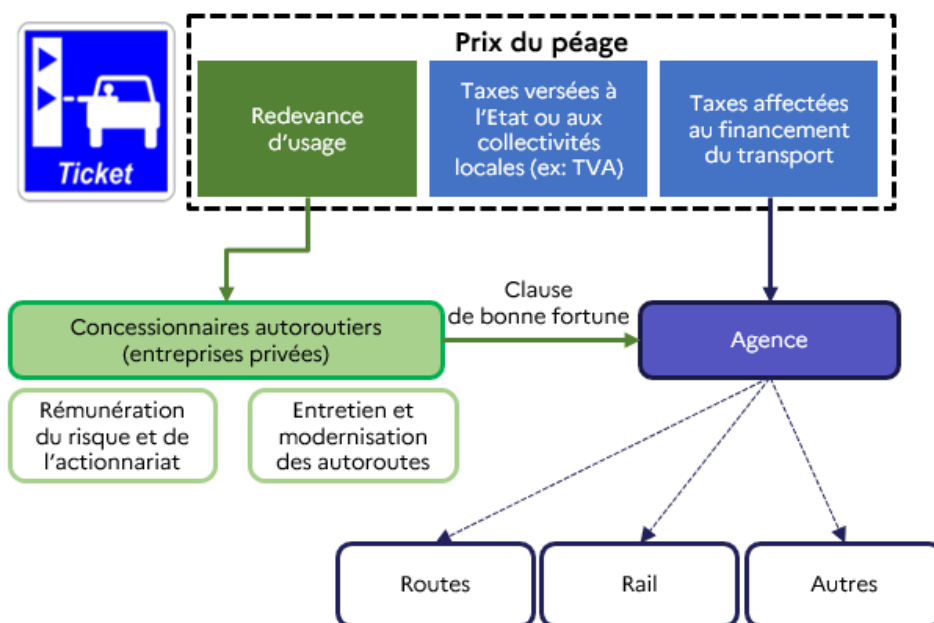
Avec le déploiement du dispositif Eurovignette et la fin des concessions historiques, cette dernière composante est amenée à disparaître et à être remplacée (de façon schématique) par la redevance pour coûts externes.

Pour chacun des deux scénarios esquissés en partie 2, nous proposons un schéma financier permettant de financer les routes nationales non-concédées et les autres modes de transports grâce aux recettes issues des péages. Il est important de noter que **ces deux scénarios de financement sont compatibles avec l'émission d'une « dette routière », mais en sont indépendants**. Ils peuvent tout à fait être déployés en l'absence d'émission de dette.

### Scénario n° 1 : des concessions plus courtes et mieux maîtrisées, sans adossement du RRN-NC.

Dans ce schéma, une agence nationale de financement des infrastructures de transports serait créée ou mobilisée (possibilité de s'appuyer sur l'AFITF si sa gestion est renouvelée) dès 2026. Elle aurait pour mission de lever de la dette pour financer l'entretien des routes nationales non concédées, auprès des marchés financiers ou en ayant recours à la Caisse des dépôts et consignations. Elle aurait un statut permettant la pluri-annualité et l'endettement (EPIC ou société avec actionnariat public). À partir de 2031, elle se verrait affecter des recettes issues des péages. Elle pourrait également bénéficier de surplus de rentabilité issus des SCA, dans le cadre de la clause de bonne fortune ou du partage de la rentabilité. Il faudra également lui affecter certains revenus issus des redevances pour coûts externes permis par la directive Eurovignette (taxes affectées au financement du transport). Cela lui permettrait de rembourser l'éventuelle dette émise entre 2026 et 2031, de financer l'entretien du réseau national non-concédé voire de redistribuer ces fonds vers d'autres moyens de transport. Le RRN-NC resterait ainsi géré en régie par les DIR, mais financé en partie par les autoroutes.

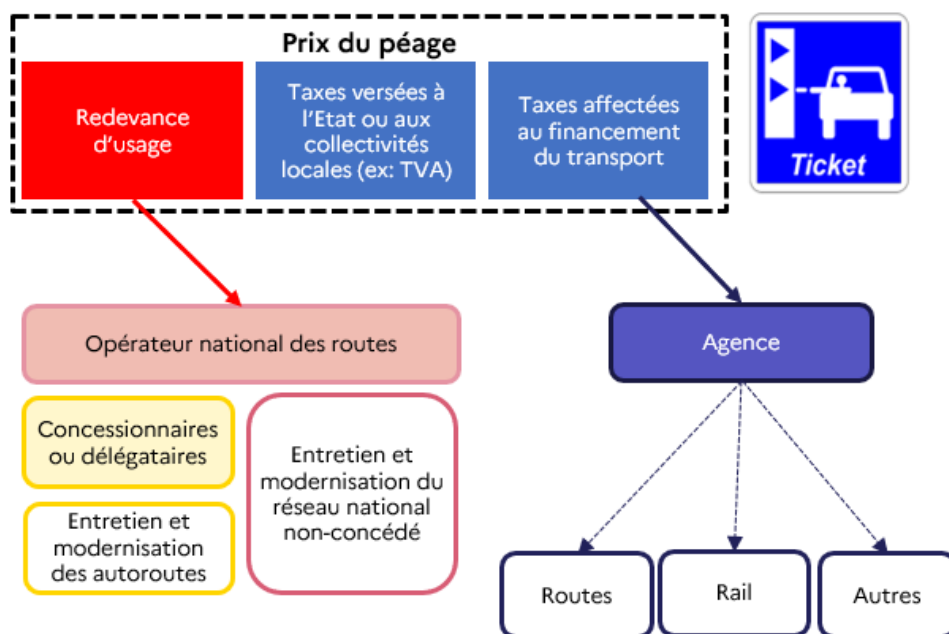
Schéma du scénario n° 1 de financement



**Scénario n° 2 : l'intégration de la gestion des routes dans un unique opérateur public.** Ce scénario réunit auprès du même acteur la gestion des routes nationales. Dès lors, les produits des péages comporteraient toujours une part destinée à rémunérer l'exploitation et les gros travaux, effectués par des entreprises privées agissant par délégation de service public ou concessions. Une autre part de la redevance d'usage, correspondant à la rémunération du risque trafic (environ 6 % des recettes) viendrait alimenter l'opérateur public national pour financer les besoins du RRN-NC., De la même manière que pour le scénario 1, la redevance pour coûts externes prévue par le dispositif Eurovignette pourrait être orientée vers une agence nationale de financement des infrastructures de transport qui aurait vocation à participer aux financements des autres modalités de transport. Ainsi, une forme de péréquation intermodale vient compléter la péréquation intra-modale permise par l'opérateur nationale.



### Schéma du scénario n° 2 de financement



**Dans les deux cas, une rénovation de l'AFITF est indispensable.** En effet, cette agence reste actuellement soumise *de facto* au principe d'annualité budgétaire via l'affectation de taxes, si bien qu'elle n'a pas la visibilité suffisante pour programmer des investissements de long-terme. Ses ressources varient au gré des décisions gouvernementales. Ainsi, la taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance (TEILD) lui a été affectée à sa création, mais a été compensé par une baisse symétrique de sa part de TICPE affectée. Cela nuit à la confiance et donc à l'acceptabilité du contribuable, tout en empêchant la réalisation des investissements nécessaires.

En complément de la répartition des revenus issus des péages, les résultats des expérimentations d'écotaxes conduites dans certains territoires (la communauté européenne d'Alsace et la région Grand Est) devront être analysés avec attention car ces dernières constituent une source de financement complémentaire pour couvrir notamment les besoins du réseau national non-concédé, qui ne doit pas être écartée. Le déploiement d'écotaxes poids-lourd régionales peut ainsi permettre de limiter le recours à l'emprunt sur la période 2026-2031.

### 3.2 Les ouvrages d'art des collectivités territoriales

Le programme Ponts mené par le Cerema a permis de mettre au jour des risques importants sur certains ouvrages d'art de petites communes. Or, eu égard à la situation financière des départements, ces derniers font aussi face à un risque majeur sur leurs ouvrages d'art, avec des conséquences potentiellement graves.

**Or, le programme Ponts est notoirement insuffisant.** Il ne couvre que les petites communes et ne finance que peu de travaux sur les ponts, laissant parfois les maires démunis face au constat de la vétusté de leur infrastructure. Il paraît ainsi contradictoire, pour ne pas dire absurde, pour de nombreux élus de se voir opposer une fin de non-recevoir au prétexte que leur pont n'est pas suffisamment dégradé pour prétendre aux financements de ce programme. En effet, plus les travaux de réfection sont décalés dans le temps, plus ils sont chers, mais surtout plus les

ponts se dégradent et plus ils sont dangereux pour les usagers. Cette situation est d'autant plus frustrante que ce programme est en situation de sous-consommation de ses crédits.

**Il est donc nécessaire de passer à la vitesse supérieure, en couvrant l'ensemble des ponts des collectivités territoriales, et en finançant les travaux de l'ensemble des ponts qui le requiert, sans attendre l'atteinte d'un niveau de dégradation particulièrement inquiétant.** D'une part, il faut accroître la quantité de travaux de rénovation dans les communes. Il nous semble d'autre part important d'étendre dès à présent le programme « Ponts » aux départements, en particulier ceux qui ont le moins de capacités financières ou le plus de linéaire. A la manière des communes, le Cerema conduirait d'abord une phase d'audit national avant de proposer des solutions techniques et financières aux départements.

Cela implique des fonds supplémentaires, qui pourraient être financée par l'affectation d'une fraction de l'ETS 1 dès 2026, ou encore une fraction de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance (TEILD).

## CONCLUSION

La conférence Ambition France Transports était attendue depuis de longs mois. Il faut se réjouir du fait qu'elle ait eu lieu et que son champ ait été large, en introduisant explicitement, avec l'atelier 2, la question du financement des mobilités routières et autoroutières. D'emblée, cet atelier s'est intéressé à l'ensemble du réseau routier français. En mettant en lumière l'importance de la dette grise sur les réseaux non concédés et la priorité à la régénération qui en découle, notre groupe de travail a produit un constat qui fera date. Il est devenu connaissance commune qu'il y a désormais une urgence : sauver le patrimoine routier d'un déclassement rapide dont les effets seraient dramatiques, tant pour les personnes (sécurité, mobilités...) que pour le dynamisme collectif de notre pays et sa durabilité. Ce constat ne doit pas seulement être partagé, il doit impérativement être concrétisé dans les prochains arbitrages budgétaires.

Nous ne nous sommes pas contentés de tirer le signal d'alarme, nous avons aussi abordé une question sensible : les concessions autoroutières et leur avenir dans la prochaine décennie. Cet examen était nécessaire car les péages autoroutiers donnent naissance à des sentiments ambivalents. Plusieurs études commanditées par les sociétés concessionnaires montrent un réel attachement des utilisateurs de l'autoroute au système actuel. Le péage est alors considéré comme une contrepartie de la qualité du réseau et des aires de repos, de la fiabilité des temps de parcours et de la sécurité, toutes ces qualités étant plébiscitées par une grande majorité. Dans le même temps, existe une grande défiance sociale et politique à l'égard du système concessif, surtout depuis les privatisations des sociétés concessionnaires publiques du début des années 2000.

Les concessions arrivant prochainement à échéance, le moment était opportun pour réfléchir à une nouvelle organisation. Sans renoncer aux péages, et à leurs niveaux actuels, nous avons montré que d'autres solutions sont possibles. Dans la ligne des rapports publiés par le Sénat et l'ART, nous avons vu que les concessions peuvent être beaucoup mieux encadrées. Que leurs tailles, leurs durées, et leurs formes juridiques peuvent être revues pour qu'une partie des recettes des péages soient systématiquement orientée vers le financement des infrastructures de transport. En toute logique, la route doit en être le premier bénéficiaire compte-tenu des chiffres désormais connus de la dette grise. Nous sommes toutefois conscients qu'une contribution au financement des autres infrastructures sera nécessaire, c'est pourquoi nous proposons des mécanismes renouvelés de péréquation qui pourront aussi bénéficier aux autres modes de transports.

Le travail n'est donc pas terminé. Notre rapport a jeté les bases d'une ingénierie institutionnelle et financière assise sur les principes de la directive Eurovignette. Un approfondissement est maintenant nécessaire. Il doit permettre, comme nous l'avons envisagé, de faire bénéficier dès maintenant les différents réseaux routiers des recettes futures des péages autoroutiers. S'endetter aujourd'hui pour éviter demain une explosion des dépenses d'entretien des chaussées est une stratégie prudente, celle qui pérennise le patrimoine national.

## **OPINION DISSIDENTE : ASSOCIATION DES SOCIETES FRANCAISES D'AUTOROUTES**

### **Rapport de l'atelier 2 Conférence Ambition France Transport : un compte rendu partiel et partiel de la richesse des discussions tenues en atelier et lors des journées thématiques**

Le 5 mai dernier, la conférence Ambition France Transports a été lancée dans le but *de réunir l'ensemble des parties prenantes de l'écosystème des mobilités pour bâtir un nouveau modèle de financement des transports qui réponde à nos besoins de moyen terme*. Le travail collaboratif de la conférence s'est notamment reposé sur 4 ateliers en groupes restreints qui ont été éclairés par 3 journées thématiques, plus largement ouvertes. L'atelier 2 traitait du financement des infrastructures routières.

Si le livret diagnostic, préparé par la DGITM et fourni en donnée d'entrée de l'atelier, constituait une base consolidée des besoins en investissements sur le réseau routier national (concedé ou non), il donnait également une première explication du cadre futur des péages imposé par l'application de la directive Eurovignette ainsi qu'une analyse comparative des différents modes de gestion. Les échanges, nombreux, ont eu lieu sur cette base et ont été enrichi des nombreuses auditions menées par le groupe.

Au préalable, on peut déplorer que l'impératif de déconsolidation de la dette publique des futurs investissements routiers soit ignoré, ou à tout le moins minoré, par le rapport. Pourtant le 12 juin dernier, lors de la deuxième journée thématique organisée à Bercy, les ministres de l'Economie, des Comptes Publics et des Transports avaient chacun souligné combien il était important de pouvoir compter sur le financement privé sur ces sujets.

Le rapport, présenté rapidement lors du séminaire de convergence du 3 juillet puis transmis le 3 juillet, ne rapporte que très partiellement les éléments qui ressortaient des discussions, principalement sur trois points :

#### **1. Le rapport lie l'intégration du RRN-non concedé au seul modèle de l'établissement public**

- Le rapport souligne qu'un des enjeux majeurs est la gestion de la dette grise du réseau routier national non concedé mais fait assez largement l'impasse sur les besoins de modernisation du réseau routier pour s'adapter aux enjeux des prochaines décennies (décarbonation, résilience, vieillissement...) alors que les besoins d'investissement liés à ces enjeux ont fait l'objet de nombreuses présentations devant les membres de l'atelier.
- Le rapport oppose deux scénarios : un schéma concessif remanié (*plus court et mieux maîtrisé*) sans intégration du RRN-NC [scénario 1] et la mise en place d'un établissement public qui percevrait le péage et assurerait l'entretien du réseau concedé et non concedé [scénario 2]
- Nous estimons que le scénario intermédiaire qui propose un schéma concessif remanié intégrant également une partie du réseau routier national non concedé, voire des sections actuellement gérées par des collectivités est un scénario consolidé qui aurait dû également être évoqué dans le rapport. En effet, il permet de

- Assurer une résorption de la dette grise du RRN non concédé et des réseaux des collectivités qui seraient en partie intégrés
  - Générer des économies de fonctionnement au niveau de l'État qui lui permettrait de réinvestir dans le RRN NC (voire le réseau départemental et communal ou le ferroviaire dont le besoin additionnel serait de 1 Md€ par an) qui ne serait pas intégré (avec une économie allant jusqu'à 1,6 Md€/an en cas d'intégration de la totalité du RRN-NC)
  - Permettre ces investissements ainsi que la modernisation de manière totalement déconsolidée
  - Assurer la pérennité des infrastructures renouvelées avec des indicateurs de qualité au contrat
  - Ce schéma qui fait porter par le péage les investissements et l'entretien de routes restant gratuites n'est pas en contradiction avec la réglementation sur le péage tant que cette intégration de sections gratuites ne vient pas déstabiliser les systèmes de péage actuels en aggravant des distorsions tarifaires existantes et à ce que l'essentiel de la concession demeure à péage. Ce scénario est d'ailleurs déjà utilisé dans les contrats comme ATMB, qui comporte 23 % de son linéaire non payant (12 km sur A40 et 17 km de RN205) et également l'appel d'offre en cours pour l'A154, qui prévoit que 15km de la RN12, soit 13 % du projet, reste libre de péage.
- Cette solution a été présentée au moins en audition par tous les présidents de SCA interrogés et a soulevé un intérêt auprès de certains membres de l'atelier
  - De plus, ce scénario intermédiaire peut aller de pair avec l'intégration de collectivités territoriales dans la gouvernance de ces concessions afin d'en faire des objets efficaces d'aménagements du territoire, comme cela a été proposé par nombre de SCA lors de leurs auditions et dans les discussions qui ont suivi. Cela va dans le sens de l'objectif de rendre plus transparente la gestion des contrats de concession.

## **2. Plusieurs limites du scénario « société privée de capital public » ne sont pas évoquées dans le rapport**

- Ce scénario soulève des interrogations majeures quant à l'impact sur les comptes publics à la fois en termes de dettes et de prélèvements obligatoires, à l'opposé de ce qu'a affirmé la Ministre chargée des Comptes publics au cours d'Ambition France Transport : « nous devons assurer que chaque euro public ne vienne pas » à la place de » mais « en complément de » financements privés ».
- Il soulève également des doutes importants quant à sa compatibilité avec le droit européen, en particulier avec la directive Eurovignette. Surtout, il ne garantit pas l'affectation pérenne des recettes – faut-il rappeler que l'Assemblée Nationale vient de voter la suppression de l'AFIT, suppression également recommandée par la commission d'enquête sénatoriale sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État ?
- Enfin, il ne permet pas de fléchir assez vers la route les recettes issues de la route et laisse entier le problème d'entretien des réseaux routiers des collectivités locales. En effet, l'expérience montre que seule la force de contrats passés avec des opérateurs

privés est de nature à permettre le maintien durable d'une ressource comme le péage. Cela permet de flécher ces ressources vers les travaux très importants, plusieurs dizaines de milliards d'euros, nécessaires pour entretenir, faire évoluer et mettre à niveau les réseaux routiers du pays.

### 3. Le rapport propose des solutions de financement court terme de manière ambiguë

- Le rapport aborde également la problématique du financement *dès à présent* de la régénération du réseau routier national non-concédé. L'objectif affiché de la réflexion du *moyen terme* de la conférence est donc ici modifié. Néanmoins, au vu de l'urgence relative de la résorption de la dette grise, nous pouvons comprendre que ce sujet soit également abordé ici.
- Pour autant, plusieurs pistes sont présentées et toutes sont rejetées ou identifiées comme non adaptées hormis celle dite du « scénario d'anticipation » qui consiste *lever une « dette routière » qui sera remboursée par les futures recettes des péages*. Si cette solution mérite d'être étudiée, elle possède des fragilités et n'est pas la seule à présenter cet intérêt du financement *dès à présent* :
  - Le modèle proposé est très adapté au scénario de l'établissement public. Néanmoins, il part du présupposé que le péage soit maintenu en 2032 tant dans son existence que dans son niveau. Cette décision du maintien étant fortement liée aux décisions politiques, le contexte actuel et les différentes échéances électorales d'ici à 2030 fragilisent grandement ce présupposé (l'établissement public n'offre pas autant de certitudes que la sécurisation d'un péage *via* un contrat de concession avec un privé). La faisabilité d'un tel montage (en conservant le caractère déconsolidé) nous interroge donc de manière forte
  - Il ne permet pas forcément l'apport de capitaux privés pour investir sur la route (sauf l'utilisation de l'épargne des Français avec la caisse des Dépôts), ce qui semble dommage au vu des montants à investir
  - Si l'objectif final de cet atelier est de trouver une solution qui permette de régler rapidement le sujet de la dette grise du RRN-NC (voire des réseaux départementaux et communaux), la solution proposée n'est pas la seule. D'autres existent (même si chacune présente également des inconvénients) :
    - Proposer un arbitrage entre les dépenses d'investissements routière. Sur les 600 M€/an de dépenses de développement de la route, il pourrait être adapté de flécher pendant les 8 prochaines années les 300 M€/an qui permettrait d'arriver à une résorption de la dette grise du RRN-NC (2,4 Mds€)
    - L'intégration de portions de RRN-NC, voire du réseau des collectivités, aux futurs contrats, permettrait à l'État, voire aux collectivités, de dimensionner un droit d'entrée pouvant aller jusqu'à plusieurs Mds€ (basé sur la valeur nette comptable des portions intégrées). Entamer suffisamment tôt la passation de futures concessions (avant la fin des contrats actuels) permettrait ainsi à l'État de percevoir en avance de phase le montant des droits d'entrée

- La première solution nécessite un passage devant le Parlement et peut souffrir d'un défaut d'acceptabilité. La seconde nécessite du temps pour mettre en place et conduire les appels d'offre sans nécessiter un accord du Parlement. Ces nouveaux contrats pourraient intégrer des clauses de partage de la rentabilité qui semble être le reproche principal fait aux contrats de concession historiques.

En conclusion, nous regrettons que le rapport ne présente qu'une opposition entre deux modèles qui sont très perfectibles et caricaturaux sans donner une vision complète de la richesse des échanges.

## **RAPPORT DE L'ATELIER N°3**

### **INFRASTRUCTURES ET SERVICES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS**



## SYNTHÈSE DES CONSTATS ET DES PROPOSITIONS

### ***(1) Financer la modernisation et la régénération du réseau structurant : la priorité absolue de sécuriser 1,5 Md€/an supplémentaires***

Dans un contexte de hausse de la demande ferroviaire, le **décrochage français en matière d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau**, qui s'élève à 60 Md€ de « dette grise », est très préoccupant pour l'avenir du secteur ferroviaire et appelle une réaction ferme et lisible de la part de l'État pour éviter l'effondrement de l'activité ferroviaire.

La régénération/modernisation du réseau structurant (le plus circulé) **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, à comparer à un coût de l'inaction de 15 Md€ d'ici 2032. **L'atelier affirme la priorité absolue donnée à la régénération et à la modernisation du réseau structurant.**

**Le fonds de concours SNCF Réseau doit consacrer 500 M€/an à ces travaux**, mais l'atelier estime que pour être sécurisé, ce fonds devra être consolidé à l'avenir en aide d'État indépendante des résultats de SNCF Voyageurs.

Pour le milliard d'euros supplémentaire résiduel à ce financement, le groupe de travail (GT) estime que **le financement de la régénération devrait bénéficier d'une recette fiscale propre dédiée**, affectée à une ligne budgétaire dédiée dans les comptes de l'AFIT France.

**À compter de 2032, le groupe de travail demande à ce que le réseau ferroviaire soit bénéficiaire de surplus de recettes émanant des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession.** Entre 2026 et 2031, à défaut d'une ressource fiscale nouvelle dédiée à la régénération, le groupe estime que **des ressources de la fiscalité de report modal devraient, temporairement au moins, être privilégiées**, toujours à hauteur de 1 Md€ constants. Elles pourraient être complétées par de nouvelles recettes ou, de manière plus innovante, par une **contribution directe de l'usager sur tout ou partir des titres de transport ferroviaire**. Cette dernière proposition n'a pas fait consensus au sein du groupe.

Pour assurer la gouvernance du financement de la régénération et de la modernisation du réseau existant, l'atelier s'est accordé sur la nécessité d'introduire **une nouvelle génération de contrat de performance**, présenté devant les parlementaires et contrôlé par eux.

### ***(2) Tenir compte des besoins des lignes de desserte fine du territoire (LFDT)***

L'atelier a convenu de l'intérêt incontestable que présente la prise en compte des LFDT pour la continuité des services exploités sur le réseau structurant et s'est accordé à solliciter une « revue générale d'étape » des LFDT circulées et de l'état d'avancement de la problématique des trains innovants dans la continuité du rapport Philizot, et de l'actuelle mission de l'IGEDD. Concernant le matériel roulant, écarté du périmètre de l'atelier malgré son enjeu financier, l'atelier a formulé le souhait que les Régions coordonnent le plus possible leurs commandes et la gestion de leurs matériels roulants, pour gagner en pouvoir de négociation, bénéficier d'économies d'échelle et rationaliser leurs dépenses publiques en la matière.

### ***(3) Assurer le financement des grands projets de développement sans effet d'éviction sur la régénération et la modernisation***

**L'atelier s'est accordé sur le fait que les grands projets de développement de l'infrastructure ferroviaire, qui représentent un enjeu financier majeur pour SNCF Réseau (entre 1,9 Md€ et 5,2 Md€ par an sur la période 2026-2031), ne doivent pas générer d'effet d'éviction de ressources disponibles par rapport au financement, prioritaire, de la régénération et de la modernisation.**

**Afin de prioriser les demandes d'investissement dans les grands projets de développement, l'atelier a créé un outil : le ferroscope.** Celui-ci consiste en une grille multicritères auquel chaque projet de développement serait soumis. L'étude de ces critères, motivés, publics et transparents, permettrait de prioriser les investissements. L'atelier propose deux ferrosopes, l'un pour hiérarchiser les projets de régénération et de modernisation, portant sur l'ensemble du réseau ferroviaire circulant (intégrant le réseau structurant et les lignes de desserte fine) et l'autre pour hiérarchiser les projets de développement.

**En termes de financement des projets de développement, l'atelier a estimé qu'une partie limitée des besoins de financement des projets de développement pourrait être couverte par des financements publics** (mécanisme européen pour l'interconnexion en Europe (MIE), financements nationaux), qui devraient nécessairement être complétés par des financements privés. **Un recours plus systématique aux partenariats entre public et privé dans le domaine ferroviaire est apparu comme l'un des apports notables de la conférence.** Des réserves appuyées, tant économiques qu'idéologiques ont cependant été objectées quant à l'applicabilité des partenariats entre public et privé aux spécificités du ferroviaire et à leur coût. Le groupe estime que l'intérêt financier des PPP doit être évalué pour chaque projet dans la mesure du lissage de budgets publics qu'ils permettent d'envisager, ainsi que du statut de leur endettement (éventuelle déconsolidation). L'atelier souligne également **l'intérêt que représentent les sociétés de financement**, sur le modèle de l'extension des missions du Grand Paris Express.

Concrètement, le groupe recommande d'**effectuer une réactualisation générale des grands projets de développement et de les soumettre à une triple évaluation : l'actualisation de leur coût**, ce pour quoi le GT sollicite le COI, établir leur ferroscope et les soumettre systématiquement à manifestation d'intérêt en vue de partenariats public-privé.

#### ***(4) Saisir l'opportunité de l'ouverture à la concurrence en maîtrisant l'impact sur l'aménagement du territoire***

L'atelier a estimé qu'en dépit de l'opportunité que représente l'ouverture à la concurrence sur le financement du réseau, via le choc d'offre permis, **l'entrée sur le marché français reste un parcours complexe. L'atelier recommande que les pouvoirs publics s'attachent prioritairement à lever rapidement les barrières non-tarifaires subsistantes** et soutient une absence d'augmentation du niveau des péages, déjà parmi les plus élevés d'Europe.

Néanmoins, **l'atelier a unanimement reconnu l'impact de l'ouverture à la concurrence sur un écosystème qui était garant de l'aménagement du territoire et du financement du réseau à travers le fonds de concours de la SNCF.** Au-delà de préconiser qu'une mission soit diligentée par le ministère des Transports relativement à l'ouverture à la concurrence, le GT appelle l'État, de concert avec les Régions, à jouer pleinement son rôle d'aménagement national du territoire en matière de dessertes ferroviaires. Il réaffirme le rôle de l'État dans le développement et le financement de lignes d'aménagement du territoire de type « intercités », et, pour les SLO,

propose de faire coexister d'une part le service librement organisé ouvert en *open access* tel qu'actuellement, avec des services conventionnés intégrant des obligations de dessertes financièrement compensées sous DSP de type « conventionnement supplétif » sur le modèle breton ou par appels d'offres nationaux. Par défaut, en cas d'absence de candidats aux DSP, le GT propose que la mission en soit confiée à SNCF avec une compensation financée pour tout ou partie par un fonds de péréquation.

***(5) Instaurer une nouvelle gouvernance du rail***

L'atelier formule enfin plusieurs propositions en faveur d'une nécessaire et essentielle réforme de la gouvernance stratégique et programmatique du ferroviaire. Celle-ci inclut, entre autres, un rôle accru confié à SNCF Réseau de courroie de transmission des grands arbitrages de politique ferroviaire, le renforcement des prérogatives arbitrales et régulatrices de l'ART ou encore une meilleure saisine par l'AFIT France de ses missions de régénération du réseau. Une **forte de demande de loi de programmation ferroviaire** s'est exprimée dans l'atelier, malgré des réserves émises.

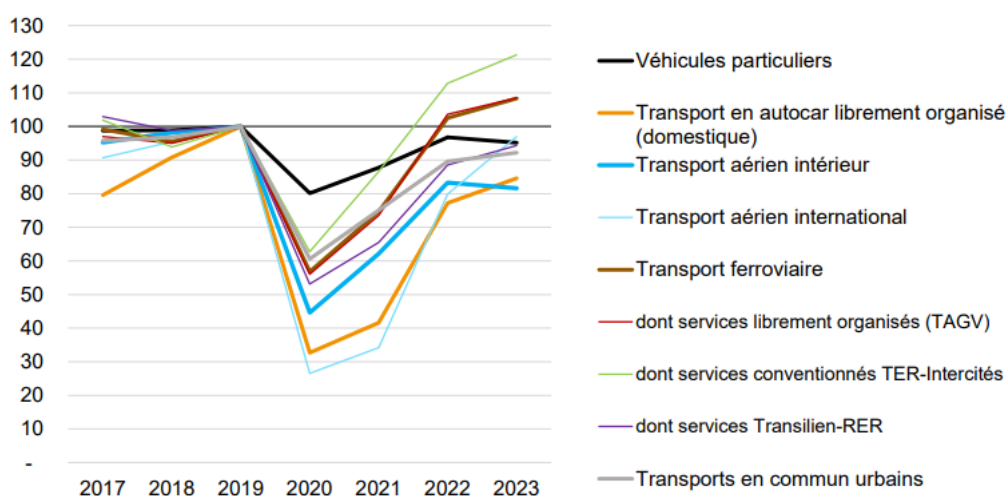
## SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	5
INTRODUCTION : FEUILLE DE ROUTE ET ORGANISATION DE L'ATELIER .....	7
1. L'impératif absolu de régénération du réseau structurant .....	8
1.1. Un effort accru de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire est impératif et urgent pour arrêter sa dégradation et éviter l'effondrement de l'activité ferroviaire .....	8
1.2. Combler le retard français de modernisation .....	9
2. Des besoins de financement de 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an pour la régénération et la modernisation du réseau structurant, sans préjudice des coûts restant à estimer pour les LDFT et les grands projets.....	10
2.1. La nécessité d'un ressaut de financement pour la régénération.....	10
2.2. Une révision d'étape du financement des LDFT .....	11
2.3. Des grands projets à réévaluer.....	12
3. Vers un panier de recettes affectées au financement de la régénération et modernisation du réseau structurant .....	12
3.1. Un besoin de recettes stables, prévisibles et fléchées vers la régénération et la modernisation ferroviaires .....	12
3.2. La nécessité d'un financement relais dès 2028 .....	13
3.3. Une nouvelle génération de contrat de performance comme pierre angulaire de la stratégie ferroviaire nationale .....	15
4. Vers une politique raisonnée de recours à l'investissement privé pour les projets de développement .....	15
4.1. Des financements européens limités et concentrés sur les sections transfrontalières	16
4.2. La mobilisation de financements privés dans leurs champs de pertinence .....	16
4.3. La nécessité de réévaluer les grands projets de développement afin d'éviter un effet d'éviction de ressources au dépend de la régénération .....	19
5. L'ouverture à la concurrence : une opportunité pour le financement des infrastructures dans un nouvel écosystème ferroviaire .....	20
5.1. Une ouverture à la concurrence à conforter par la levée des obstacles tarifaires et non-tarifaires.....	20
5.2. Un besoin de nouvelles règles du jeu pour les dessertes TGV d'aménagement du territoire.....	21
6. Choisir, c'est financer : le Ferroscope .....	23
CONCLUSION : POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU RAIL .....	25

## PRÉAMBULE

Les années post-pandémie se sont traduites, à l'exception temporaire de l'Île-de-France encore impactée par l'incidence du télétravail, par un redressement spectaculaire des trafics ferroviaires. Tout indique que les préoccupations écologiques et climatiques ont déclenché une prise de conscience dans l'opinion publique qui se traduit par une demande « civique » de train particulièrement soutenue et sans doute durable si rien n'y fait obstacle, dans tous les segments d'usage (services librement organisés comme services conventionnés, cf. graphique 1).

**Graphique 1 : Évolution 2017-2023 de la fréquentation annuelle de voyageurs par mode de transport (indices 100 en 2017)**



Source : bilan ferroviaire ART 2023

Cette tendance vertueuse, qui répond aux objectifs de report modal et de décarbonation des mobilités, doit être accompagnée et encouragée par une offre ferroviaire à la hauteur des attentes et des besoins d'investissements en infrastructures et en matériels ferroviaires.

Elle recoupe des objectifs politiques récurrents d'amélioration de la part modale du transport ferroviaire de passagers et de développement significatif du fret ferroviaire (traduits dans la Stratégie Nationale de Développement du Fret ferroviaire (SNDFF) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)), ainsi que la nécessité socio-économique de développer les accès en transports collectifs dans nos villes face aux restrictions de l'automobile en milieu urbain.

Alors que la France présente un niveau d'investissements en infrastructures de transport, notamment ferroviaires, en net décrochage par rapport à ses homologues européens comparables, les travaux du COI (2022) ont mis en évidence l'ampleur des investissements à réaliser et des priorités à opérer dans nos infrastructures ferroviaires dans les deux décennies à venir.

Ce défi ne peut plus être éludé, sauf à ne pas être au rendez-vous de la demande et à s'exposer à un retour aux modes de transports individuels.

C'est dans le double objectif d'identifier (1) les priorités d'investissement en infrastructures ferroviaires et (2) les moyens nécessaires au développement et à l'amélioration rapide de l'offre

ferroviaire dans notre pays, qu'ont été orientés les travaux de notre atelier, à partir du « cahier des charges » qui lui a été soumis par la Conférence « Ambition France Transports » (AFT).

Afin que ces infrastructures puissent durablement assurer les services qu'elles fournissent aux exploitants, leur régénération et leur modernisation est un impératif, qui nécessite des financements stables et pérennes.

SNCF Réseau comme l'ensemble de la filière industrielle attendent des choix clairs de la part des décideurs publics afin de leur garantir à la fois une visibilité stratégique suffisante, et des moyens rapidement mobilisables pour stopper le vieillissement du système ferroviaire et résorber progressivement sa dette grise de sous entretien. Les financements pourront prendre la forme de redéploiements budgétaires en faveur de cette politique prioritaire, mais aussi de ressources nouvelles, stables et traçables, dédiées à la régénération du réseau circulé.

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.

## INTRODUCTION : FEUILLE DE ROUTE ET ORGANISATION DE L'ATELIER

L'atelier 3 a centré ses travaux sur le financement des différentes composantes du réseau ferré, à savoir :

- la maintenance et la modernisation du réseau circulé, structurant comme de desserte fine ;
- les projets de développement, soit SLO soit LDFT.

Il a également répondu à la demande d'explorer la question du financement des services SLO d'aménagement du territoire en contexte concurrentiel.

Il n'était pas dans son cahier des charges de prendre en compte les investissements en matériels et composants ferroviaires, et plus largement ceux liés à l'exploitation des lignes.

Cette réflexion sur la priorisation et la hiérarchisation des investissements s'inscrit dans un **contexte de finances publiques fortement contraintes** : le cahier des charges a rappelé les risques d'éviction financière au profit des créanciers de l'État associés à l'aggravation du déficit, de l'endettement ou à la hausse des prélèvements obligatoires.

L'atelier 3 était composé d'une diversité d'acteurs institutionnels, parlementaires et élus locaux, acteurs techniques et opérateurs du système ferroviaire, financeurs, représentants des usagers et de la société civile, académiques et experts. Le groupe s'est réuni 7 fois et a conduit 27 auditions de personnes qualifiées. Il s'est également appuyé sur l'analyse de très nombreux cahiers d'acteurs.

## 1. L'impératif absolu de régénération du réseau structurant

**Géré et financé par SNCF Réseau, le réseau national historique permet la circulation de 15 000 trains quotidiens**, dessert environ 3 000 gares et points d'arrêt et plus de 3 000 sites industriels<sup>1</sup>. Deuxième réseau européen par son extension, il compte environ **28 000 km de lignes pour 48 000 km de voies** (2 700 km de lignes à grande vitesse, 15 500 km de lignes classiques du réseau structurant, 7 100 km de lignes de desserte fine et 2 200 km de lignes capillaires spécifiques au fret) qui accueillent chaque jour 5 millions de passagers.

Ce réseau présente un âge moyen élevé, de 30 ans en moyenne (contre moins de 20 ans en Allemagne), avec une part significative des composants désignée comme hors d'âge : c'est le cas de 30 % des appareils de voie et de près de 30 % des composants caténaires. 30 % des postes d'aiguillage ont plus de 50 ans. L'état de la voie a pour conséquence 2 400 km de ralentissements dont 1 200 km sur les LDFT<sup>2</sup>. Le réseau est l'un des moins équipés en technologies numériques d'Europe.

### 1.1. Un effort accru de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire est impératif et urgent pour arrêter sa dégradation et éviter l'effondrement de l'activité ferroviaire

Depuis le début des années 2000, de nombreux rapports<sup>3</sup> ont souligné la nécessité de stopper le vieillissement du réseau. En décembre 2022, le conseil d'orientation des infrastructures (COI) insistait sur la dégradation du réseau ferroviaire et l'important retard accumulé dans la modernisation du réseau structurant, générant une « **dette grise** » estimée par SNCF Réseau à **60 Md€** qui constitue « le coût de l'inaction » passée.

Plus récemment, l'autorité de régulation des transports (ART), dans son rapport de juillet 2023, allait jusqu'à pointer le risque d'effondrement de l'activité ferroviaire dans le cas d'un scénario dit « tendanciel »<sup>4</sup>. En effet, le vieillissement :

- dégrade la qualité de service des trains du quotidien : 4 000 km de lignes sont menacés, soit 2 000 trains quotidiens à partir de 2028<sup>5</sup> ;
- menace la sécurité des circulations ;
- renchérit considérablement les coûts de remise en état ultérieure ;
- expose certaines sections de lignes à une obsolescence irrémédiable.

SNCF Réseau identifie, dans les dix prochaines années, un risque lourd de ralentissement voire de fermetures de service sur un ensemble de lignes représentant un tiers du réseau<sup>6</sup>.

**À cet égard, la situation française est objectivement l'une des plus préoccupantes** même si d'autres pays que la France, notamment l'Allemagne, sont confrontés à la même nécessité de régénérer et moderniser leurs réseaux vieillissants. La France se situe en effet nettement à la

---

<sup>1</sup> Audition du Président de SNCF Réseau, 15 mai 2025.

<sup>2</sup> Audition du Président de SNCF Réseau, 15 mai 2025.

<sup>3</sup> Rapports de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne en 2005 et 2011, Commission Mobilités 21 en 2013, discours présidentiel à Lorient en 2016, rapport Spinetta en 2018, rapport de la Cour des comptes en 2021.

<sup>4</sup> Scénario correspondant à la mise en œuvre de la trajectoire prévue par le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 et à sa prolongation au-delà de 2030, en tenant compte des projets de développements inscrits dans la trajectoire de « cadrage budgétaire » du COI.

<sup>5</sup> Audition du Président de SNCF Réseau, 15 mai 2025.

<sup>6</sup> Audition du Président de SNCF Réseau, 15 mai 2025.



traîne des pays de l'Union européenne en termes d'investissement dans la régénération<sup>7</sup> et en matière de modernisation (cf. tableau 1 et graphique 2).

## 1.2. Combler le retard français de modernisation

Par ailleurs, y compris sur les lignes classiques qu'elle régénère annuellement sur des bases techniques du siècle dernier (1 000 km), la France accuse un très net retard d'intégration des nouvelles technologies, notamment numériques, au sein de l'UE. Or, la modernisation de son réseau le plus circulé constitue un enjeu de capacité, de productivité et d'efficacité de tout premier ordre pour la fiabilité de nos chemins de fer, qui doit être le plus systématiquement possible associé aux opérations de régénération.

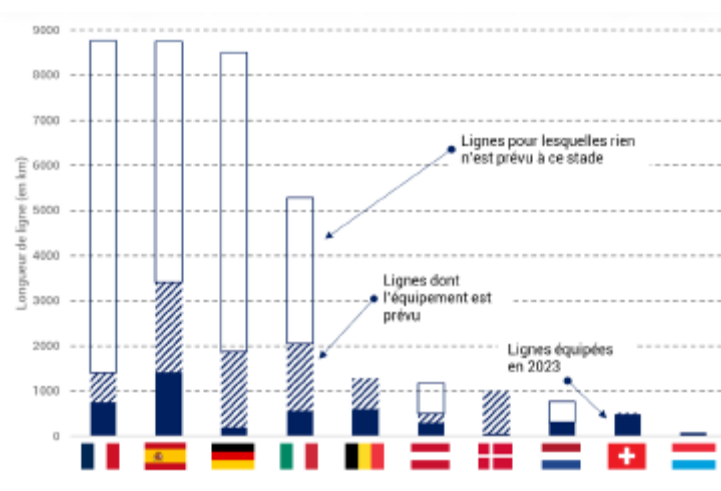
Les deux principaux objectifs de modernisation concernent le déploiement du système de contrôle commande européen ERTMS, et la migration progressive de la gestion des aiguillages vers un système de commande centralisée du réseau (CCR).

**Tableau 1 : taux de déploiement de la commande centralisée du réseau (CCR) dans plusieurs pays européens (en %)**

	France	Allemagne	Italie	Belgique
Taux de déploiement	18 %	90 %	70 %	65 %

Source : IRG-Rail, 13ème rapport annuel d'observation des marchés ferroviaires en Europe, mars 2025

**Graphique 2 : avancement du déploiement du système européen de gestion du trafic (ERTMS) en 2023 par rapport aux objectifs 2030**



Source : Autorité de régulation des transports

<sup>7</sup> Voir notamment les conclusions du rapport KP Prime 2024 (données 2022) qui montre qu'à périmètre comparable les montants de régénération en 2022 mais aussi sur la période 2018-2022 sont inférieurs en France par rapport aux principaux gestionnaires d'infrastructures européens (DB Netz AG, ProRail, RFI, SBB).

**Le financement pérenne de la régénération et de la modernisation doit permettre d'endiguer définitivement sous 15 ans la dégradation du réseau structurant et des LFDТ circulées, sous peine que son coût de remise en état devienne prohibitif et inaccessible.**

Alors que les priorités d'investissement ferroviaire se sont, ces dernières années, diluées au profit de nouveaux grands projets de développement – notamment de lignes à grande vitesse (LGV) – pour un montant global de l'ordre de 40 Md€ et de 26 SERM, qui recoupent toutefois en partie les besoins de régénération du réseau historique, il apparaît plus que jamais nécessaire de **replacer la régénération et la modernisation du réseau structurant au cœur des priorités** dans les arbitrages gouvernementaux et de s'y tenir dans la durée grâce à un niveau de financement rehaussé, identifié et pérenne.

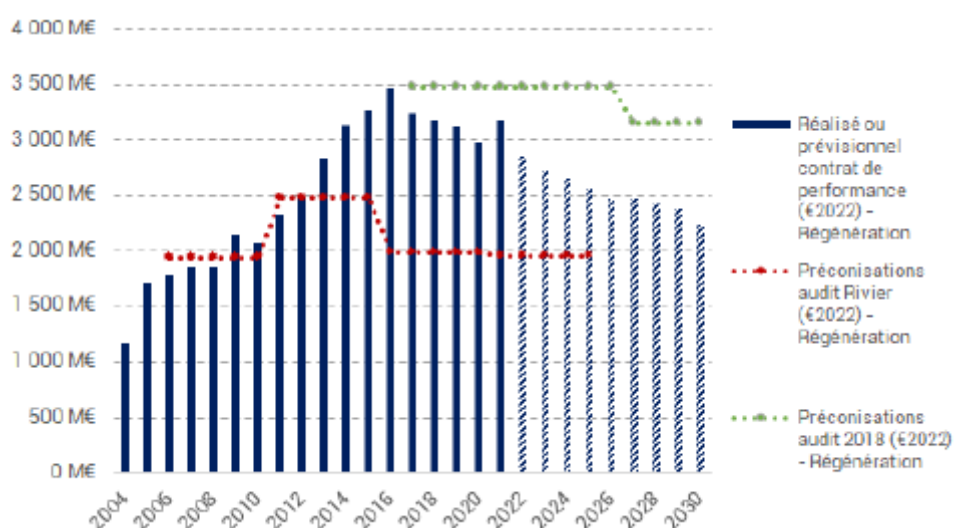
À défaut d'un tel niveau de prise en charge, cet enjeu crucial s'expose à des coûts d'inaction ou d'indécision supplémentaires et susceptibles d'engendrer à court terme des dégradations de la qualité de nos services ferroviaires ; et à plus long terme, à des risques d'abandon de lignes.

## 2. Des besoins de financement de 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an pour la régénération et la modernisation du réseau structurant, sans préjudice des coûts restant à estimer pour les LDFT et les grands projets

### 2.1. La nécessité d'un ressaut de financement pour la régénération

Un premier effort financier progressif depuis 2013 a permis une augmentation significative des financements publics de mise à niveau du réseau mais qui n'a pas suffi à endiguer son vieillissement critique et se heurte à une contraction sensible des dépenses d'investissements depuis 2016<sup>8</sup>.

**Graphique 3 : Effort de régénération du réseau en euros constants (€ 2021)**



*Source : Autorité de régulation des transports*

<sup>8</sup> Tandis que la dynamique est orientée à la hausse dans le reste de l'Europe (hausse des dépenses d'investissement en euros courant de +40 % depuis 2019).

**Le besoin en investissement pour la régénération et la modernisation du réseau structurant est aujourd'hui estimé par SNCF Réseau à 1,5 Md€ (en euros constants) supplémentaires par an, par rapport au contrat de performance (2,9 Md€ courants) actuel.**

Ce montant de 1,5 Md€ (en euros constants) supplémentaires est absolument nécessaire à 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).

Il s'agit d'un scénario socle par rapport à la cible COI, intégrant une part de performance économique et industrielle et de nouveaux engagements (y compris renforcement de la résilience au changement climatique et soutien au plan de mobilité militaire). Ce scénario se situe au-delà du seuil identifié par l'ART dans son scénario dit « tendanciel + 1,3 Md€ 2028 », soit le montant minimal permettant de répondre à la croissance du trafic, d'endiguer la dégradation des lignes les moins circulées et de maîtriser les coûts d'exploitation.

**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.**

## 2.2. Une révision d'étape du financement des LDFT

Les représentants des Régions ont insisté pour que **les LDFT, composantes du réseau historique, ne soient pas exclues des réflexions**, leur remise en état représentant un coût estimé à **500 millions d'euros (de 450<sup>9</sup> à 600-700 M€ dans le rapport Philizot<sup>10</sup>)**.

Les engagements financiers du volet ferroviaire 2023-2027 des CPER prévoient un effort d'investissement théorique moyen sur 5 ans de 520 M€ par an tous financeurs confondus (hors les 14 lignes intégrées au réseau structurant), de nature à répondre aux besoins. On constate toutefois un niveau d'engagement réel inférieur, de l'ordre de 350 M€ par an. Il a également été fait état d'un défaut de suivi des perspectives de trains innovants susceptibles d'application à des services régionaux et locaux moins capacitaires et moins coûteux que l'exigent les normes courantes.

**Dès lors, l'atelier a convenu de l'intérêt incontestable que présente la prise en compte des LDFT pour la continuité des services exploités sur le réseau structurant, en particulier les lignes les plus circulées et celles reliant des pôles urbains significatifs. L'atelier s'est accordé à solliciter une « revue générale d'étape » des LDFT circulées et de l'état d'avancement de la problématique des trains innovants** dans la continuité du rapport Philizot, et de l'actuelle mission du IGEDD diligentée à l'initiative de Régions de France (pour la Bourgogne-Franche-Comté) afin de remettre à plat les priorités, les conditions de financement et éventuellement de requalification et de gouvernance de ces lignes.

Il est à noter que la question du matériel roulant (acquisition, régénération à mi-vie, adaptation à ERTMS), qui constitue un enjeu financier incontestable, bien que soulevée par les Régions, a

---

<sup>9</sup> Estimation du coût de la régénération dans le scénario planification écologique établi par le COI.

<sup>10</sup> Estimation du rapport Philizot permettant d'assurer la régénération de l'ensemble des opérations nécessaires et de garantir la pérennité de l'ensemble des lignes.

été écartée du périmètre du groupe de travail et devra être abordée dans d'autres instances de concertation, au regard de son impact financier pour les Régions et des prérogatives respectives de l'État et des Régions. A ce sujet l'atelier a toutefois formulé le souhait que les Régions coordonnent le plus possible leurs commandes et la gestion de leurs matériels roulants, pour gagner en pouvoir de négociation, bénéficier d'économies d'échelle et rationaliser leurs dépenses publiques en la matière.

### 2.3. Des grands projets à réévaluer

**Enfin, les grands projets de développement de l'infrastructure ferroviaire représentent un enjeu financier majeur pour SNCF Réseau** : en 2025, près de 37 % du budget d'investissement de SNCF Réseau sera consacré à des projets cofinancés dont 20 % pour les grands projets (soit 1,2 Md€). À ces montants s'ajoutent des besoins d'investissement supplémentaires identifiés par SNCF Réseau dans le cadre des différents scénarios d'évolution du réseau étudiés par le Conseil d'orientation des infrastructures. Selon les options retenues, le montant des investissements annuels moyens pour le développement du réseau structurant sur la période 2026-2031 (hors SERM et hors fret) varie entre 1,9 Md€ et 5,2 Md€ par an<sup>11</sup>.

Cependant, dès lors que la régénération est reconnue comme la priorité de l'action publique en matière ferroviaire, il convient de veiller à ce que les **besoins considérables en financement des grands projets de développement ne génèrent pas un effet d'éviction** de ressources disponibles ou mobilisables à son détriment comme ce fut le cas lors des premières générations de LGV (Mobilités 21).

Par conséquent, l'atelier s'est attaché non seulement à identifier des recettes nouvelles spécifiquement affectés au développement, mais aussi à formuler des propositions d'évaluation et d'impact des investissements nécessaires.

## 3. Vers un panier de recettes affectées au financement de la régénération et modernisation du réseau structurant

Le mandat du groupe de travail a été fortement contraint par le contexte très dégradé des finances publiques françaises et l'injonction de Bercy : « ni endettement, ni dépense publique, ni prélèvements obligatoires supplémentaires ».

Pour autant, bien que conscient de cette situation et des risques auxquels elle expose la France en matière de notation financière, le groupe de travail ne s'est pas interdit d'aborder sa mission de façon réaliste, d'en identifier les enjeux majeurs et de formuler les propositions qu'il estime les mieux adaptées à la situation de notre système ferroviaire.

### 3.1. Un besoin de recettes stables, prévisibles et fléchées vers la régénération et la modernisation ferroviaires

**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.**

Il s'agit non pas d'un effort temporaire supplémentaire, mais d'un rattrapage nécessaire à la remise à niveau du réseau historique national afin d'assurer à la fois sa régénération, sa

---

<sup>11</sup> Ambition France Transports, Livret de diagnostic, Atelier n° 3 : Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs.

modernisation très en retard au plan européen (cf. tableau n° 1 et graphique n° 2) et sa maintenance courante.

L'atelier excluant un nouvel endettement supporté par SNCF Réseau comme par l'État, il apparaît qu'un tel besoin d'investissement public à la fois soutenu, durable et à amortissement long devrait être couvert par de nouvelles recettes pérennes, si possible existantes, à flécher en faveur de la régénération du réseau.

**C'est la raison pour laquelle le groupe de travail estime que le financement de la régénération devrait en toute logique bénéficier d'une recette fiscale propre dédiée, du même type (large base, faible taux) que celles mises en place par la loi de finances 2023 pour trois nouvelles LGV.**

L'atelier a par ailleurs, considéré que le financement de la régénération et modernisation du réseau structurant devait être identifiable, traçable et contrôlable dans la durée, **par affectation à une ligne budgétaire dédiée dans les comptes de l'AFIT France (pouvant comporter un sous-compte « modernisation »)**. Ceci est un préalable pour en assurer sa traçabilité et son suivi dans la durée et la prémunir d'errements constatés par le passé.

### 3.2. La nécessité d'un financement relais dès 2028

**En premier lieu, la SNCF propose de sécuriser 500 millions d'euros supplémentaires sur le fonds de concours SNCF.** L'atelier a relevé cependant la fragilité de cette dotation à l'horizon des deux décennies, du fait notamment des inconnues économiques introduites par la concurrence et de la vulnérabilité des marges du groupe. **Pour être sécurisé, ce fonds devra être consolidé à l'avenir en aide d'État indépendante des résultats de SNCF Voyageurs.**

**L'atelier s'est par suite efforcé d'identifier le milliard d'euros de recettes additionnelles nécessaires.**

**Le groupe a distingué deux temporalités de financement** de la régénération et la modernisation du réseau structurant :

- à compter de 2032, le GT demande à ce que le réseau ferroviaire soit bénéficiaire de **surplus de recettes émanant des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession**, dans l'hypothèse d'un maintien des péages autoroutiers, jusqu'à stabilisation à 1 Md€ à compter de 2036 ;
- entre 2026 et 2031, à défaut d'une ressource fiscale nouvelle dédiée à la régénération, des ressources de la **fiscalité de report modal**<sup>12</sup> devraient, temporairement au moins, être privilégiées pour financer le réseau ferroviaire, toujours à hauteur de 1 Md€ constants.
- Ces recettes de transition pourront être prorogées au-delà de 2031 en cas de besoin, au vu de l'incertitude sur le montant des recettes autoroutières, de la fragilité du fond de concours de la SNCF dans le contexte de l'ouverture à la concurrence et des besoins de financements identifiés des LFDT.

**Dans l'attente des recettes autoroutières, le groupe de travail a identifié plusieurs types de recettes pour le financement de la régénération et de la modernisation :**

---

<sup>12</sup> Les transports contribuent à hauteur de 34 % aux émissions de gaz à effet de serre en France en 2023.

- (1) Des recettes existantes de report modal à flécher vers les infrastructures ferroviaires, éventuellement en les augmentant : écocontribution poids lourds (régionalisée ou nationale) ; CEE ; compensation de la TICPE ; taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance ; malus poids des véhicules ; ETS1.... Ce fléchage devrait être garanti, contrairement à ce qui s'est passé jusqu'à présent pour le bonus-malus ou la taxe longue distance qui sont tombés dans le budget général et n'ont pas servi au report modal ou même à la décarbonation de l'aérien.
- (2) Éventuellement de nouvelles recettes : écocontribution sur les colis, contribution des entreprises du e-commerce ; internalisation de plus-values foncières péréquée au plan national affectée aux grands projets.
- (3) De manière plus innovante, une contribution directe de l'utilisateur sur tout ou partie des titres de transport ferroviaire sans préjudice des tarifications sociales pourrait être mise à l'étude :
  - a. Concernant les services conventionnés, pour contribuer à la régénération : une telle contribution pourrait répondre à des objections formulées au sein de l'atelier sur une tendance française à la sous tarification des services conventionnés qui, sous réserve d'études préalables précises, n'affecterait en rien la liberté tarifaire des Régions.
  - b. Concernant les SLO, pour alimenter un fonds de péréquation visant à financer les dessertes d'aménagement du territoire (voir *infra*).

Cette dernière proposition a suscité de nettes oppositions en son sein de la part notamment du sénateur Olivier Jacquin, de M. Jean-Luc Gibelin, vice-président de Régions de France, opposés au principe même d'une contribution supplémentaire des usagers, ainsi que de M. Jean-Yves Petit, représentant de FNE, de M. Delétraz, président de la FNAUT et de M. Jean-Pierre Serrus, vice-président du GART hostiles à une contribution sur les billets de TER.

**L'atelier attire cependant l'attention sur les vulnérabilités qui s'attachent à l'activation de taxes existantes par rapport à une nouvelle recette dédiée :**

- Elle dilue les financements nécessaires dans une multitude de sources dont l'expérience montre qu'elles sont moins traçables, et par conséquent potentiellement moins stables et contrôlables dans la durée, comme en témoigne l'évolution historique des recettes de l'AFIT France<sup>13</sup>. Elle peut néanmoins constituer une solution temporaire au décalage des recettes autoroutières attendues.
- Elle est porteuse de risques de tensions catégorielles et de moindre acceptabilité par certains secteurs d'activités (aérien, automobile, etc.).

L'usage de taxes existantes sont ici envisagées à titre de relais, le temps que la ressource stabilisée des autoroutes (ou d'une fiscalité dédiée du même montant) soit pleinement mobilisable, et dans la mesure où les futurs gouvernements reprendraient scrupuleusement à leur compte le mix de financements ici proposé.

---

<sup>13</sup> Voir notamment le rapport du COI en décembre 2022 : « Les recettes de l'AFIT France, certes augmentées, ne sont guère assurées. Alors que l'agence concourt au financement de projets d'infrastructures d'ampleur s'inscrivant dans le temps long, plusieurs de ses recettes sont de nature incertaine ».

Enfin, le GT souligne que dans le cas où le cahier des charges fixé par Bercy, proscrivant tout endettement supplémentaire, ne serait pas respecté pour toute autre composante de l'infrastructure ferroviaire (LGV par exemple), le principe de priorité à la régénération devrait prévaloir et permettre d'envisager que tout ou partie soit également financé par emprunt public.

### 3.3. Une nouvelle génération de contrat de performance comme pierre angulaire de la stratégie ferroviaire nationale

Face à la demande de transparence et de stabilité des choix et des financements ferroviaires, unanimement exprimée tant par le groupe public que par l'environnement privé, une **forte demande de loi de programmation ferroviaire** s'est exprimée dans l'atelier, malgré des réserves émises sur des risques de surenchères politiques en considération de la situation politique du pays.

Quoiqu'il en soit, et l'une n'excluant pas l'autre, l'atelier s'est accordé sur la nécessité de reconsidérer l'actuel contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État. Il propose d'introduire, à la faveur de l'augmentation attendue des moyens financiers alloués à l'investissement, **une nouvelle génération de contrat de performance**. Ce nouveau modèle serait révisé en conséquence et comporterait une trajectoire longue ajustable (par exemple 10 ans) en euros constants, qui devrait constituer le document de référence de la stratégie ferroviaire nationale, à la fois pour les parties prenantes mais aussi pour l'ensemble de l'écosystème industriel et financier. Ce contrat de performance de nouvelle génération, fixant les objectifs et les moyens dévolus à SNCF Réseau et garant de leur stabilité, pourrait faire l'objet d'une présentation devant les commissions du développement durable et de l'aménagement du territoire, et des affaires économiques des Assemblées et faire l'objet d'un contrôle parlementaire d'exécution annuel.

Les représentants des Régions ont émis le souhait que le contrat soit concerté en amont avec les Régions, sans préjudice des responsabilités exclusives des deux contractants. Il devrait, le cas échéant, s'articuler avec une loi de programmation des infrastructures.

## 4. Vers une politique raisonnée de recours à l'investissement privé pour les projets de développement

L'ampleur des grands projets de développement, dont les évaluations financières, souvent anciennes, nécessitent une réévaluation précise, ne permet pas qu'ils puissent tous être menés à bien dans les mêmes délais que les lourds chantiers de la régénération et des SERM dans le contexte très dégradé des finances publiques françaises.

Si l'atelier s'est refusé à les hiérarchiser eu égard à leur dimension très politique et à leur vocation très différente, il s'est efforcé d'identifier des sources de financement non concurrentes à celles mobilisables pour la régénération, susceptibles de ne pas différer indument la réalisation des plus stratégiques.

#### 4.1. Des financements européens limités et concentrés sur les sections transfrontalières

**Une partie limitée des besoins de financement des projets de développement pourrait être couverte par des financements obtenus via le mécanisme européen pour l'interconnexion en Europe (MIE)<sup>14</sup>.**

Plusieurs projets présentant une forte valeur ajoutée européenne restent éligibles à ces fonds, notamment les accès au tunnel Lyon-Turin et la ligne Bordeaux–Dax prolongée jusqu'à la frontière espagnole (sans préjudice pour la DG Move d'un équipement de la voie côtière actuelle en ERTMS).

Cependant, une concurrence accrue sur l'accès aux financements MIE est à prévoir, notamment en raison de la montée en puissance des besoins liés à la mobilité militaire ouest-est. Cette évolution devrait entraîner, à compter de 2027, un recentrage des financements courants du MIE sur les seules connexions transfrontalières ne pouvant être intégralement financées par les États membres. Il conviendra à cet égard que les pouvoirs publics privilégient les projets à la plus forte maturité s'ils veulent tirer le meilleur parti de la prochaine génération de MIE.

**Dans le contexte budgétaire actuel, les ressources publiques apparaissent cependant insuffisantes pour satisfaire aux demandes identifiées de projets de développement ferroviaires.** Le GT a ainsi identifié des financements publics pour le financement des projets de développement via des taxes visant à internaliser les externalités positives du rail, telles que l'augmentation des DMTO, une augmentation de la CFE et une taxe sur les plus-values immobilières dans les territoires ayant connu une hausse des prix immobiliers et d'attractivité grâce au rail. Pour autant, ces financements apparaissent ne devoir être mobilisés qu'en complément d'investissements privés.

#### 4.2. La mobilisation de financements privés dans leurs champs de pertinence

**Il est nettement apparu pendant cette conférence que des investisseurs privés, appuyés par l'excellence française en matière de travaux publics, manifestaient un intérêt nouveau pour le chemin de fer.**

Les partenariats entre public et privé (PPP<sup>15</sup>) consistent à faire réaliser et/ou exploiter sur fonds privés un patrimoine public dont les péages sont placés sous le contrôle du régulateur, et les circulations ferroviaires gérées par SNCF Réseau, avec vocation de retour à l'état initial dans le giron public au terme des contrats de PPP (voir en 2025 le cas de retour de plein exercice à SNCF Réseau d'un système GSM-R réalisé en PPP).

**Dans ce domaine, la France ne part pas de rien et peut afficher parmi les réalisations les plus probantes en Europe et dans le monde.** Quatre grands contrats de partenariat ou de concession ont en effet été mis en œuvre depuis le début des années 2010 (SEA, BPL, CNM, GSM-R), pour un montant total d'investissement de l'ordre de 15 Md€ ayant permis la réalisation de plus de 500 km de lignes nouvelles. D'après le bilan réalisé par SNCF Réseau, « ces

---

<sup>14</sup> Voir notamment les projets de liaison Lyon–Turin ou le canal Seine-Escaut.

<sup>15</sup> Le terme générique « PPP » employé dans le rapport recouvre deux grands types de contrats prévus par le Code de la commande publique : les concessions/DSP (rémunérés par le paiement des usagers), d'une part ; les marchés de partenariat, d'autre part (rémunérés par le paiement d'un loyer par le maître d'ouvrage public).



*quatre projets se sont avérés être des succès incontestables, s'agissant de la tenue des coûts et des délais de mise en service en phase de construction, ainsi que de la qualité du service offerte aux entreprises ferroviaires en phase d'exploitation* ». Il est ainsi apparu que SNCF Réseau avait développé des compétences de pilotage, d'encadrement et de suivi des maitrises d'œuvre plébiscitées par les partenaires privés et qui concourent à l'excellence française en la matière.

**Tableau 2 : 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 2025.*

**Un recours plus systématique aux PPP dans le domaine ferroviaire, en considération de l'excellence acquise par la France, est apparu comme l'un des apports notables de notre conférence.**

Sous réserve d'étude d'opportunité au cas par cas, il a été admis au sein du GT qu'ils pourraient permettre :

- De réduire la participation publique<sup>16</sup> et d'étaler dans le temps long le financement de l'infrastructure avant retour à l'adjudicataire ; ainsi que de mettre les financements de l'infrastructure à l'abri des aléas de l'annualité budgétaire.
- De soumettre les coûts et délais de réalisation de l'infrastructure à des obligations contractuelles incompressibles dont le non-respect est à la charge du partenaire privé.
- De s'ajouter aux capacités industrielles de SNCF Réseau pour réaliser plus rapidement et sous son contrôle des infrastructures lourdes nécessitant la mobilisation de gros moyens industriels.
- De présenter un modèle économique complet, non seulement de conception et de réalisation de l'infrastructure mais également de sa gestion et de sa maintenance, présentant de forts atouts de productivité et de coûts d'exploitation des infrastructures sur la durée du contrat.

Des réserves appuyées, tant économiques, qu'idéologiques ont cependant été objectées quant à l'applicabilité des partenariats entre public et privé aux spécificités du ferroviaire, faute d'une clientèle capable d'en acquitter les coûts.

Il a été également rappelé que ces modèles, recours à l'emprunt compris, sont financés *in fine* par l'utilisateur ou le contribuable. Les subventions publiques ont ainsi représenté une part importante des plans de financement, jusqu'à 59 % pour le contrat de partenariat portant sur le contournement Nîmes-Montpellier. L'exemple de l'Eurotunnel a ainsi été évoqué par certains

<sup>16</sup> À condition que les gains liés à l'optimisation soient supérieurs aux surcoûts liés au financement par l'acteur privé, qui s'endette à taux supérieurs à celui de l'État.

participants davantage comme un échec du modèle de concession plutôt que comme une réussite.

**Si leur intérêt industriel et économique est incontestable, l'intérêt financier des PPP doit être évalué pour chaque projet** dans la mesure du lissage de budgets publics qu'ils permettent d'envisager, ainsi que du statut de leur endettement (consolidé maastrichtien ou non, cf. encadré). Le groupe a en outre noté que dans la diversité des formules de PPP – sous-traitance, conception-réalisation, concession en DSP, ou marché de partenariat, – seuls les deux derniers peuvent présenter un intérêt en matière de mobilisation de financements privés, la prescription de la concession étant plus dépendante que le marché de partenariat du développement effectif de la concurrence d'exploitation sur son réseau.

#### **Encadré 1 : critères de consolidation des PPP**

Les PPP ont un impact sur les finances publiques dès lors qu'ils sont considérés comme « consolidants » : dans ce cas les investissements réalisés par le partenaire privé sont comptabilisés dans la dette et le déficit publics. Dans la perspective d'un regain d'intérêt pour ce mode contractuel, il est essentiel de maîtriser les critères permettant la *déconsolidation* d'un PPP, c'est-à-dire son exclusion du périmètre de la dette publique au sens du Système Européen des Comptes (SEC 2010), tel que précisé par le *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD 2022).

Pour qu'un PPP soit déconsolidé, plusieurs conditions cumulatives doivent être réunies :

- Le partenaire privé doit être classé hors du secteur des administrations publiques (APU), disposer d'une réelle autonomie de décision, et supporter de manière significative les risques de construction, de disponibilité et de performance.
- Par ailleurs, la part de financement public ne doit pas excéder 50 % du total, et la puissance publique ne doit ni garantir la dette du partenaire, ni lui offrir une protection excessive contre les pertes.
- Enfin, les clauses de résiliation anticipée et de fin de contrat doivent assurer une répartition équilibrée des risques et garantir un traitement économiquement neutre pour la collectivité publique.

À ce jour, seul le contrat LGV Sud Europe Atlantique (SEA) a été consolidé dans les comptes en 2017 en raison de la part prépondérante du secteur public dans le financement et les garanties du projet. Il convient de noter que la recherche d'une déconsolidation visant à maîtriser l'impact budgétaire peut avoir pour effet une augmentation du coût du montage compte tenu du risque accru porté par les partenaires privés.

*Nota Bene* : on peut considérer comme paradoxal que les normes comptables nationales applicables aux AOM (fixées par instructions conjointes DGCL-DGFIP) rendent le marché de partenariat consolidant dans leurs comptes même dans les cas où ils ne le sont pas du point de vue Eurostat / « maastrichtien ».

À la lumière du PPP Nancy–Contrexéville de réouverture d'une ligne fermée par la SNCF, il est apparu au GT que les PPP dans leurs diverses modalités pouvaient potentiellement constituer des solutions mobilisables, **non seulement pour des grands projets type LGV, mais aussi pour le portage de projets technologiques et la remise en service, voire la régénération de petites lignes**, même si les modalités restent à approfondir.

Par ailleurs, il est clairement apparu que la réussite de PPP d'infrastructures est étroitement dépendante de la capacité à « détacher » le projet de l'exploitation quotidienne du réseau, ainsi que de la qualité du pilotage de leur ingénierie par SNCF Réseau, conformément aux expériences probantes menées en France jusqu'à présent.

L'atelier souligne également **l'intérêt que représentent les sociétés de financement**, sur le modèle de l'extension des missions du Grand Paris Express (loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains en matière de financement des infrastructures, par recours direct aux marchés financiers, tout en invitant au discernement dans leur emploi, en regard notamment des nécessités de contrôle de la dette maastrichtienne

#### 4.3. La nécessité de réévaluer les grands projets de développement afin d'éviter un effet d'éviction de ressources au dépend de la régénération

Il apparaît clairement que les grands projets de développement, arrêtés depuis plusieurs années pour la plupart, et complétés en 2021 par une nouvelle génération de LGV, constituent un défi financier majeur susceptible d'avoir un effet d'éviction de ressources publiques aux dépens de la régénération.

Ces différents projets répondant à des nécessités et à des objectifs politiques très divers (désaturation de trafics quotidiens en PACA ou Normandie, engagements européens pour GPSO et les accès au Lyon-Turin, continuité de trafics mixte fret passagers pour LNNM), l'atelier ne s'est pas considéré investi d'une mission de hiérarchisation ou de planification de ces projets, qui incombe fondamentalement aux Gouvernements.

Il recommande cependant, pour aider à objectiver l'intérêt de projets souvent très anciens et en décalage avec les préoccupations actuelles (dessertes SLO d'aménagement du territoire) d'en **effectuer une réactualisation générale et de les soumettre à une triple évaluation** :

- 1 **d'actualiser leur coût** (estimations antérieures à l'inflation ukrainienne), ce pour quoi le GT sollicite le COI ;
- 2 **d'établir leur ferroscope (cf. infra)** en intégrant, en plus de la valeur actualisée nette (VAN) des critères d'abattement CO2, d'impact sur la biodiversité, de prévisions de trafic et d'exploitation avec estimation du report modal, ainsi que de connectivité européenne et de trajectoire des finances publiques ;
- 3 **de les soumettre systématiquement à manifestation d'intérêt en vue de partenariats public-privé**. Au-delà de l'instrument du ferroscope, que l'atelier propose d'intégrer à une révision générale des conditions de réalisation des grands projets de développement, l'atelier et l'ensemble des professionnels audités s'accordent sur la nécessité de faire des choix clairs, durables et réalistes en fonctions des moyens disponibles.

## 5. L'ouverture à la concurrence : une opportunité pour le financement des infrastructures dans un nouvel écosystème ferroviaire

### 5.1. Une ouverture à la concurrence à conforter par la levée des obstacles tarifaires et non-tarifaires

Indépendamment de l'intérêt, nouveau, que manifestent les investisseurs privés pour l'investissement dans les infrastructures ferroviaires après avoir concouru au développement des autoroutes, des aéroports et des ports dans le monde, **il est apparu que l'ouverture à la concurrence entre compagnies ferroviaires sur le réseau avait une double incidence sur le financement de l'infrastructure :**

- En offrant de nouveaux services sur fonds et à risques privés, elle constitue une réponse à l'insuffisance de l'offre actuelle et peut participer du choc d'offre recherché, tout en améliorant la qualité de service (fréquence notamment, dans un contexte d'offre non saturée)<sup>17</sup>. En plus de l'augmentation de l'offre, la concurrence est porteuse d'efficacité et de performance économique, puisque l'ouverture déjà réalisée a permis une baisse des coûts d'exploitation de l'ordre de 20 % sur les lignes concernées<sup>18</sup>.
- En multipliant les trains et les circulations sur le réseau, elle participe puissamment au financement de SNCF Réseau et des infrastructures à travers les péages.

**On observe cependant que l'entrée sur le marché français reste un parcours semé d'embûches** et nécessite des levées de fonds considérables ainsi que des délais qui se sont essentiellement traduits jusqu'à présent par des réciprocity concurrentielles sur la grande vitesse, entre ex-monopoles nationaux avec une baisse des prix et des améliorations de qualité de service indéniables pour l'utilisateur, mais au prix d'un changement d'écosystème pour la SNCF.

**Il apparaît ainsi unanimement chez les nouveaux entrants que d'importantes barrières à l'entrée informelles existent encore en France :** l'indisponibilité d'un matériel roulant rapidement accessible, les délais de certification de matériels disponibles en Europe, un accès équitable aux facilités essentielles des gares, le cloisonnement et le déficit d'interopérabilité des SIM, ou encore, entre autres, des billettiques interopérables et des tarifications intégrées entre SLO et TER. Il en découle notamment des délais et des coûts de mise en exploitation lourds et dilatoires au préjudice essentiel de start-uppeurs français dépendants de l'endurance de leurs partenaires financiers.

Dès lors que l'on considère que l'ouverture à la concurrence peut utilement contribuer au développement de l'offre en réponse à une demande particulièrement soutenue, **l'atelier recommande que les pouvoirs publics s'attachent prioritairement, au-delà des efforts unanimement reconnus de l'ART en ce sens, à lever rapidement les barrières non-tarifaires subsistantes.** L'allègement de certaines normes ou obligations techniques, parfois redondantes avec les obligations européennes, pourrait également constituer une économie de temps et

---

<sup>17</sup> Indépendamment de la concurrence, le groupe de travail a relevé que l'augmentation de l'offre passe par des mesures techniques telles que l'accès à des sites d'essai certificateur, la suppression des tests en doublon ; la standardisation des cahiers des charges des autorités organisatrices, l'harmonisation des plateformes ou encore la désaturation des nœuds ferroviaires.

<sup>18</sup> Audition de l'AFRA.

d'argent (voir notamment la problématique des passages à niveau dans le cadre de la réouverture d'une LDFT ou encore la circulation des trains légers).

**Au-delà de la réduction des barrières non-tarifaires**, les membres du GT recommandent une absence d'augmentation du niveau des péages, déjà parmi les plus élevés d'Europe<sup>19</sup>, voire une baisse dans certains cas spécifiques, par exemple pour les trajets avec une forte élasticité prix (OuiGo long parcours). En revanche et pour souhaitable qu'elle soit, une politique de baisse généralisée des péages, en l'absence de compensation financière publique, apparaît prématurée au groupe et ne déboucherait à court terme que sur une aggravation nette du besoin de financement de SNCF Réseau. En d'autres termes, il apparaît que dans le contexte français, une stimulation et un développement de la concurrence sur les SLO, constituent les préalables difficilement contournables à une politique de baisse des péages.

Enfin, l'entrée sur le marché des trains conventionnés s'effectue par appels d'offres à la main des autorités organisatrices, qui ont privilégié jusqu'à présent des recontractualisations avec la SNCF après avoir utilisé la mise en concurrence pour l'inciter à baisser ses coûts. A cet égard, les attributions de TER à Transdev par la Région Grand Sud, et d'une DSP de réouverture d'une ligne intégrant infrastructure et exploitation entre Nancy et Contrexéville à Transdev-NGE par la Région Grand Est, constituent des exceptions d'avant-garde dont il est trop tôt pour tirer tous les enseignements. En complément, le groupe a souligné l'intérêt d'une relance du train innovant, éventuellement avec l'appui de l'Agence européenne du rail.

## 5.2. Un besoin de nouvelles règles du jeu pour les dessertes TGV d'aménagement du territoire

L'atelier a plus précisément été saisi des conséquences de l'ouverture à la concurrence sur le sujet de l'avenir des dessertes SLO d'aménagement du territoire.

**L'ouverture à la concurrence modifie en effet un écosystème qui était garant de l'aménagement du territoire et du financement du réseau à travers le fonds de concours de la SNCF.** En effet, l'opérateur historique dégageait des bénéfices issus de lignes rentables (comme la ligne Paris-Lyon), utilisés pour financer ses obligations de dessertes non rentables (un tiers des rames SLO de SNCF Voyageurs créaient de la dette<sup>20</sup>) et pour abonder le fonds de concours de la SNCF, destiné à l'entretien du réseau. L'ouverture à la concurrence vient bouleverser cet équilibre puisque les nouveaux entrants pourraient être incités à ne desservir que les lignes les plus rentables, faisant diminuer les marges sur ces lignes (-10 % de prix du billet sur la ligne Paris-Lyon entre 2022 et 2025<sup>21</sup>), sans contribuer au fonds de concours et sans assurer de service de desserte dans les territoires moins fréquentés. Cette dernière assertion peut toutefois être nuancée : en effet, depuis 2015 et donc bien avant l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché français, la fréquence de l'offre TaGV en gare de la SNCF a été réduite de près de 12% en moyenne, dont 19% dans les petites gares<sup>22</sup> ; par ailleurs, l'exemple italien démontre qu'ouverture à la concurrence peut également aller de pair avec un accroissement

---

<sup>19</sup> Selon le 13<sup>e</sup> rapport IRG rail de mars 2025, la France était le seul pays où le niveau des péages dépassait 10 € / train-km, avec un niveau de 20,9 € pour les SLO et 15,2 € pour les autres lignes, contre 5,2 € en moyenne européenne. L'audition de l'ART a également mis en évidence une couverture des coûts du SLO par les péages supérieurs à 100 %.

<sup>20</sup> Audition de M. Fanichet, SNCF Voyageurs.

<sup>21</sup> Audition de M. Fanichet, SNCF Voyageurs.

<sup>22</sup> Audition de M. Guimbaud, ART.

des dessertes sur le territoire (depuis 2012 et l'ouverture à la concurrence, le nombre de gares desservies en Italie est passé de 40 à un total de 113 aujourd'hui<sup>23</sup>).

**Dès lors, l'opérateur historique, la SNCF, pose légitimement depuis plusieurs années la question de l'avenir des financements par péréquation interne des dessertes intermédiaires** qui lui sont imposées par l'État, le plus souvent en contrepartie de la participation financière de leurs collectivités locales au financement de l'infrastructure. L'entreprise appelle à un changement urgent de cette règle du jeu discriminatoire, qui ne s'impose pas à ses concurrents, en considération d'un nouvel écosystème concurrentiel, qui diminue ses marges sur les lignes les plus concurrencées et qui lui laisse l'exclusivité de financer les dessertes les moins rentables, ainsi que d'abonder le fonds de concours de SNCF Réseau.

**Les nouveaux entrants auditionnés par l'atelier ont au contraire relevé que l'implication de financeurs privés dans le développement de nouveaux services ferroviaires reste très fragile** et pourrait être durablement compromise par un changement des règles du jeu d'accès aux SLO (services commerciaux librement organisés en France), établies par la loi. Ils préconisent de laisser le marché expérimenter l'ouverture à la concurrence avant d'en tirer des conclusions et prendre toute décision sur le sujet, en considération du fait que le libre jeu de la concurrence s'est spontanément accompagné en Italie d'une multiplication de dessertes secondaires.

**Les premières conclusions de l'atelier sont de relever que la solution à ce problème doit concilier autant que possible les deux exigences exprimées, de non-discrimination aux dépens de la SNCF, et d'intangibilité des règles du jeu du SLO pour les nouveaux entrants.**

L'atelier a pris note de la solution espagnole qui met en marché des packages territoriaux, sur le modèle des ex-franchises britanniques (impliquant une péréquation interne entre dessertes rentables et non rentables sans subventionnement). Mais il souligne que ce modèle constituerait un changement substantiel de règles d'entrée sur le marché des SLO pouvant immédiatement compromettre des projets français engagés, et entacher un peu plus le marché français d'incertitudes.

De son côté, la SNCF opposant le secret commercial pour documenter précisément les coûts des dessertes déficitaires, **l'atelier préconise qu'une mission d'études soit diligentée par le ministère des Transports avant toute décision définitive, tout en esquisant quelques pistes de solutions.**

**En résumé, l'atelier formule plusieurs hypothèses et recommandations sur la question du financement des dessertes SLO d'aménagement du territoire dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, tout en soulignant qu'elle devrait faire l'objet d'approfondissements complémentaires :**

1. Les modèles économiques des acteurs étant protégés par le secret des affaires, le GT souhaite qu'une mission d'experts documente objectivement l'interpellation de la SNCF afin d'en évaluer précisément l'impact financier, en lien avec les travaux déjà engagés.

---

<sup>23</sup> Audition de M. Caposciutti, Trenitalia France.

2. Le GT pointe un besoin d'arbitrage afin de définir les destinations à desservir et appelle l'État, de concert avec les Régions, à jouer pleinement son rôle d'aménagement national du territoire en matière de dessertes ferroviaires.
3. Concernant la répartition entre État et régions, le GT réaffirme le rôle de l'État dans le développement et le financement de lignes d'aménagement du territoire de type « intercités », jugées insuffisamment développées en France par rapport à la demande potentielle et au coût du « tout SLO ».
4. Le GT écarte la piste d'une modulation des péages à vocation de péréquation du fait du niveau déjà élevé des péages, dont la hausse sur les lignes rentables dissuaderait la concurrence selon l'ART, et dont une baisse non compensée pèserait sur SNCF Réseau ou sur les contribuables.
5. Pour les services SLO, le groupe propose de faire coexister d'une part le service librement organisé ouvert en *open access* tel qu'actuellement, avec des services conventionnés intégrant des obligations de dessertes financièrement compensées sous DSP de type « conventionnement supplétif » sur le modèle breton ou par appels d'offres nationaux.
6. Par défaut en cas d'absence de candidats aux DSP, le GT propose que la mission en soit confiée à SNCF avec une compensation financée pour tout ou partie par un fonds de péréquation prélevé sur les billets de SLO de tous les exploitants, à l'image de ce qui est pratiqué dans le secteur aérien.

## 6. Choisir, c'est financer : le Ferroscope

Les membres de l'atelier ont exprimé un consensus quant à la nécessité pour l'État de planifier, organiser et hiérarchiser les investissements dans le réseau ferroviaire. À cette fin, **l'atelier a créé un outil d'aide à la décision : le ferroscope**. Celui-ci consiste en une grille multicritères auquel chaque projet de développement serait soumis. L'étude de ces critères, motivés, publics et transparents, permettrait de prioriser les investissements.

### Cette proposition découle de plusieurs considérations :

- La nécessité de faire des choix clairs et robustes instruits de l'expérience passée de la longue négligence de l'entretien et de la modernisation du réseau historique les plus utile socialement car assurant 80 % des trafics quotidiens en nombre de passagers transportés.
- L'instabilité chronique de toute tentative de programmation en France illustrée par l'obsolescence rapide des recommandations de la Commission Mobilités 21, de la loi d'orientation des mobilités (LOM) et des tentatives de priorisation émises par le COI, au profit d'une inflation intarissable de projets au coût notoirement insoutenable à court et moyen terme.
- La dimension politique qui s'attache notamment aux grands projets de développement qui ne qualifie pas l'atelier à prendre des décisions de priorisation et de programmation de tels projets, dès lors que le principe de priorisation absolue de la régénération-modernisation est clairement réaffirmé.

**Deux ferrosopes avec des critères et des pondérations différents sont proposés :**

- 1) l'un pour hiérarchiser les projets de régénération et de modernisation, portant sur l'ensemble du réseau ferroviaire circulant (intégrant le réseau structurant et les lignes de desserte fine) ;
- 2) l'autre pour hiérarchiser les projets de développement.

**Le groupe de travail a identifié des critères qui pourront être repris pour l'un et/ou l'autre ferroscope :**

- Ambition (segmentation) ;
- Sécurité (à moyen terme) ;
- Vétusté/pérennité/obsolescence ;
- Qualité de service/performance/régularité/amélioration d'un nœud ferroviaire ;
- Résilience au changement climatique ;
- Potentiel de développement ou préservation des trafics dont SERM ;
- Soutien au développement du fret ferroviaire ;
- Contribution au programme de modernisation ;
- Potentiel d'économie sur les coûts d'exploitation (à moyen terme).

**Pour la régénération**, le ferroscope devra permettre de prioriser les projets les plus urgents, avec des enjeux de sécurité notamment.

**Pour la modernisation**, le ferroscope devrait aboutir à mettre en évidence la pertinence des projets d'ERTMS et de commande centralisée.

**Le ferroscope pourrait être particulièrement utile pour la hiérarchisation des grands projets de développement**, tel que développé *infra*. Il pourrait dans ce cadre intégrer un critère portant sur l'impact sur la trajectoire des finances publiques des prochaines années (en fonction notamment du coût estimé du projet et du mode de réalisation et de financement envisagé).



## CONCLUSION : POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU RAIL

Alors que l'une des tendances lourdes observables lors de cette conférence nationale est l'intérêt nouveau et prometteur que manifestent des investisseurs privés à la fois pour la réalisation d'infrastructures ferroviaires en PPP à l'exemple de SEA et de LNBPL et pour l'exploitation de nouveaux services ferroviaires susceptibles de développer l'offre face au choc de demande actuel, tous s'accordent unanimement à conditionner leur intérêt à une stabilisation des choix publics, en matière de politique ferroviaire, de priorités d'investissement, de financement des projets, et de constance des règles du jeu.

Ces exigences de continuité, de constance et de clarté n'ayant pas toujours été pleinement prises en compte au cours de la période récente, l'atelier attire l'attention sur la nécessité cruciale pour l'État et son bras armé SNCF Réseau de prendre la mesure des changements qui affectent l'écosystème ferroviaire, et de jouer pleinement leurs rôles de stratège et d'arbitre en dernier ressort des choix publics en la matière. Alors que notre système ferroviaire, jadis monopolistique et vertical, est soumis aux dynamiques centrifuges de la régionalisation et de la concurrence, il apparaît essentiel de renforcer sa cohérence d'ensemble et son pilotage central, ainsi que l'enseignent des exemples comme celui de la Suisse (positivement) ou du Royaume-Uni (négativement).

L'atelier en appelle notamment à une réflexion partenariale avec les Régions sur ce sujet de la gouvernance stratégique et programmatique du ferroviaire, et sur les outils nécessaires à la continuité et à la stabilité, dont ont besoin dans ce domaine très capitalistique, à la fois les acteurs privés et les acteurs publics.

Cette réforme de la gouvernance est probablement la condition essentielle au redressement rapide de notre système ferroviaire, au développement d'une offre capable de répondre à la demande en regard des nouveaux objectifs climatiques, et surtout à sa capacité de capter massivement des investissements et des financements privés dans un contexte d'extrême contrainte des budgets publics.

L'ouverture à la concurrence a fait basculer un système de monopole vertical vers un pluralisme régional et concurrentiel. Dans ce contexte, les prérogatives de coordination, d'orientation stratégique, de planification et de programmation, d'harmonisation (des droits des usagers et des normes) du centre (de l'État avec SNCF Réseau, l'ART et l'EPSF) doivent être renforcées par les moyens suivants :

- Conférer à SNCF Réseau un rôle accru de courroie de transmission des grands arbitrages de politique ferroviaire ;
- Impliquer le Parlement dans le contrôle et le suivi du contrat de performance ;
- Renforcer les prérogatives arbitrales et régulatrices de l'ART ;
- Renforcer les instances de discussion des AOM régionales pour harmoniser les besoins (en lien avec les plateformes existantes) ;
- Impliquer l'AFIT France dans le cantonnement des ressources publiques affectées de régénération ;
- Développer une hiérarchisation des investissements dans les infrastructures appuyées sur le ferroscope et prévoir un rapport annuel de SNCF Réseau devant les commissions des affaires économiques et du développement durable sur les avancées des travaux de régénération/modernisation. En s'inspirant de la Suisse, il est possible en

complément de joindre au contrat de performance État-SNCF Réseau un contrat de service, revu régulièrement.

Il convient par ailleurs de :

- Améliorer la coordination entre phasage financier et phasage technique des investissements ;
- S'appuyer le plus possible sur l'outil contractuel dans les relations avec les investisseurs et nouveaux entrants privés ;
- Simplifier les procédures et démanteler les conflits d'intérêts susceptibles de les alourdir et de multiplier obstacles et délais pour les nouveaux entrants ;
- Adopter une loi de programmation, le cas échéant.

Afin de simplifier la vie des usagers dans un contexte de fracturation régionale et concurrentiel de l'ex-système intégré, ces actions s'appuieront sur l'expertise de l'ART, les enseignements étrangers et la force réglementaire pour coordonner plus efficacement la multiplication des acteurs et des services.

## ANNEXE

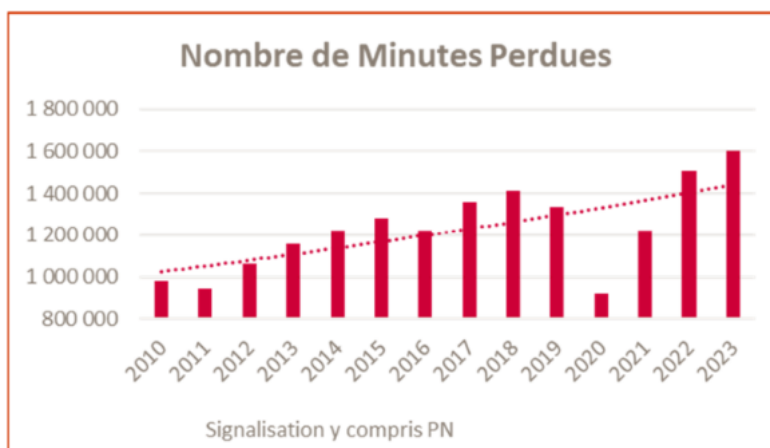
### Le coût de l'inaction

#### 1 – Le coût de l'inaction passée : 60 milliards de « dette grise » accumulée depuis le début des années 1980

Depuis 1980, nous avons accumulé 60 Mds€ de retard de régénération et de modernisation au titre du seul réseau « structurant », compte non tenu de la situation également préoccupante des lignes de desserte fine du territoire. Ce retard se matérialise par le vieillissement de toutes les familles d'actifs, qui affecte leur capacité à rendre le service attendu :

- Environ 2400 km voies ne présentent plus le niveau de qualité technique suffisant pour circuler à vitesse nominale et font l'objet de ralentissements malgré les 1000 km régénérés tous les ans. Nos voies ont 29 ans d'âge moyen et 30% de nos appareils de voie sont obsolètes<sup>24</sup> (13Mds€ de retard de régénération pour les voies) ;
- L'âge moyen des appareils de signalisation a plus que doublé depuis la fin des années 1990 et approche les 30 ans. Un tiers de nos postes d'aiguillage ont été mis en service avant 1975 (12Mds€ de retard de régénération des postes d'aiguillage). Le programme de régénération actuel couvre moins de la moitié des postes d'aiguillage du réseau ;
- 30% de nos caténaires sont obsolètes, certaines caténaires ont plus de 90 ans et nous ne régénérons que quelques centaines de km par an (15 Mds€ de dette de régénération caténaire) ;
- Une grande partie de nos ouvrages d'art datent du début du XXème siècle ou de l'Après-Seconde Guerre Mondiale.

Cette « dette grise » pèse sur la performance du service rendu par le réseau : le nombre et l'impact des défaillances d'appareil de signalisation, par exemple, dessine une augmentation tendancielle de +10% d'irrégularité pour cause Réseau d'ici à 2030. Les actifs de signalisation vieillissent en moyenne de 4 à 5 mois tous les ans.



<sup>24</sup> On considère comme « obsolète » une installation ayant dépassé la durée de vie théorique nécessaire au maintien de sa pleine performance.

Elle pèse aussi sur le besoin en maintenance courante, qui augmente avec le vieillissement du patrimoine. Aujourd'hui la maintenance permet encore d'assurer l'exploitation dans des conditions normales ou quasi-normales, mais cette tendance n'est pas durable et les renoncements que nous sommes contraints à réaliser affectent à la fois la qualité de service d'aujourd'hui et la pérennité du réseau demain (ralentissements puis arrêt des circulations pour maintenir la sécurité).

## **2 – Le coût de l'inaction future, sans changement d'échelle de la régénération et de la modernisation du réseau.**

Sans effort supplémentaire de régénération, la dette grise va continuer d'augmenter. SNCF Réseau estime que des ralentissements nouveaux interviendraient de façon quasi certaine dès 2028. 4000 km de lignes pourraient être impactées dans leur qualité de service avant 2030, y compris sur certains axes importants, affectant rapidement environ 2000 trains quotidiens.

En outre, la présence d'actifs anciens et dégradés en quantité plus importante engendrera sans aucun doute une pression très forte sur le besoin de maintenance courante :

- Ce sont au moins 10% de besoins de maintenance supplémentaires qui apparaîtraient de façon incompressible à l'horizon 2030 soit 200 M€ à 300 M€ au moins de charges annuelles, impossibles à couvrir par des recettes commerciales.
- Cet effet pourrait être au moins doublé à l'horizon 2040.

L'ART a également mentionné ce phénomène dans ses « Scénarios de long terme » de 2023.

Ne pas suffisamment régénérer et/ou différer la modernisation du réseau nous exposerait en outre à des investissements ultérieurs plus importants afin de maintenir l'intégrité de notre patrimoine d'ouvrages d'art et d'ouvrages en terre, et nous priverait des avantages attendus de la commande centralisée et de l'ERTMS.

Ne pas suffisamment régénérer, c'est enfin se priver de la première et principale barrière du réseau contre les effets du changement climatique : des voies et des caténaires en bon état, ce sont moins de ralentissements en période de chaleur et moins d'incidents dus au froid ; des ouvrages en terre bien entretenus, ce sont des lignes plus résilientes aux événements climatiques extrêmes.

## **RAPPORT DE L'ATELIER N°4**

### **REPORT MODAL ET TRANSPORT DE MARCHANDISES**

## PROPOS DES COPILOTES

La conférence de financement des transports constitue une occasion importante pour l'ensemble des acteurs des mobilités et notamment ceux du fret d'envisager ensemble les moyens de leur développement et de leur avenir, à l'aune des enjeux de transition mais aussi de résilience, en remettant au premier plan des débats le sujet des infrastructures, qui supportent les flux. Sans infrastructure pas de services, et les enjeux de maintien, de modernisation, de régénération et de développement de ces infrastructures sont donc cruciaux. Nous disposons de réseaux ferrés, fluviaux et routiers de qualité avec un bon maillage territorial mais qui vieillissent et qui nécessitent de consacrer des moyens importants à la régénération, et à l'entretien de l'existant. Ces moyens supplémentaires sont indispensables afin de limiter la dette grise et éviter l'effet falaise par un impact budgétaire futur trop lourd.

Ce sujet se pose avec beaucoup d'acuité pour les flux de marchandises, qui partagent souvent les infrastructures avec les passagers, mais qui disposent aussi d'infrastructures dédiées ou quasi dédiées comme les voies navigables, les plateformes logistiques ou encore les ports intérieurs. La France a besoin d'une filière logistique forte et, pour cela, elle a besoin d'infrastructures de transport (flux) et de logistique (stocks) qui permettront aux acteurs, entreprises de transport, logisticiens, commissionnaires... d'offrir des services fiables, résilients, engagés dans la décarbonation et compétitifs.

La conférence Ambition France Transport a donné au fret et à la logistique une place à la hauteur de son poids et de son importance dans l'économie en lui consacrant un atelier, que nous avons eu l'honneur et le plaisir d'animer et qui a réuni les représentants des principaux acteurs des transports routiers, ferrés et fluviaux et des flux logistiques.

Réaffirmant d'emblée l'appartenance à un même écosystème, chacun, au-delà de sa représentation professionnelle ou sectorielle a insisté sur la nécessité de développer la complémentarité des modes de transport.

Dans un temps certes limité, nous avons pu organiser plusieurs réunions, recueillir de nombreuses contributions, auditionner quelques experts et travailler en sous-groupes thématiques lorsqu'il le fallait. Le processus très itératif des travaux de notre atelier a permis de valider au fur et à mesure un diagnostic partagé, un propos commun et des propositions pour le financement des infrastructures mais aussi plus largement pour un bon fonctionnement et une décarbonation progressive des chaînes logistiques, au service de toute l'économie.

Au total, nos travaux imparfaits et encore trop sommaires ont permis de rapprocher des points de vue, de développer une vision partagée et d'esquisser une ambition commune et une méthodologie de dialogue qu'il conviendra de prolonger. L'enjeu d'aligner nos ambitions climatiques, nos objectifs d'équilibre territorial et la nécessité de soutenir des filières industrielles et économiques clés pour notre souveraineté trouve donc ici une première contribution collégiale.

Corinne Blanquart, Gérard Leseul

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
<b>1. Des besoins d'investissement importants, pour rénover, renouveler et développer les réseaux .....</b>	<b>4</b>
1.1. Un besoin d'investissement avéré a minima dans la régénération mais aussi le développement des infrastructures linéaires.....	4
1.1.1. Transport fluvial.....	4
1.1.2. Transport ferroviaire.....	5
1.1.3. Transport routier .....	6
1.2. Un besoin d'investissement dans les infrastructures nodales .....	7
1.3. Une trajectoire coûteuse de verdissement du transport routier, qui appelle des financements publics et privés .....	7
<b>2. Les leviers de financement .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Une nécessité de stabiliser la répartition du financement .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Le financement des infrastructures linéaires.....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Les recettes des leviers fiscaux nationaux à affecter.....	9
2.2.2. Des engagements des collectivités et du secteur privé .....	10
2.3. Le financement des infrastructures de recharge .....	10
2.4. Le financement des infrastructures nodales.....	11
2.5. Le financement du verdissement des flottes.....	11
<b>3. Soutenir la chaîne logistique et ses évolutions : un enjeu allant au-delà des seuls financements destinés aux infrastructures .....</b>	<b>12</b>
3.1. Des voies nouvelles à imaginer pour faire évoluer les chaînes logistiques : agir sur la demande .....	12
3.1.1. Amplifier la mobilisation de l'ensemble de la chaîne pour la décarbonation : le rôle des chargeurs.....	12
3.1.2. Enfin, la décarbonation des chaînes logistiques passe aussi par une prise de conscience des consommateurs, et une évolution des pratiques.....	13
3.2. Préserver le foncier logistique.....	14
3.2.1. Planifier le foncier logistique : un enjeu de premier ordre.....	14
3.2.2. Sanctuariser le foncier logistique dans le contexte de la zéro artificialisation nette	14
3.2.3. Faciliter l'exploitation de ce foncier par les opérateurs de plateformes et de terminaux multimodaux .....	15
3.3. Mettre en place une gouvernance efficace des acteurs de la logistique et du fret, pour maximiser les synergies entre acteurs publics et privés prenant part aux chaînes logistiques.....	15

## INTRODUCTION

L'avenir des mobilités, et la mise en place d'un modèle de financement de long terme, permettant de répondre aux enjeux de transition écologique, numérique et énergétique et dont il convient d'assurer une large visibilité, nécessite d'intégrer, au-delà des seuls enjeux de transport des voyageurs, les enjeux de transport de marchandises.

L'atelier n°4 d'Ambition France Transports s'est ainsi attaché à définir les besoins d'investissements sur les infrastructures ferroviaires, fluviales et routières qui permettent le transport de marchandises, les sources de financement mobilisables, mais aussi les leviers non-financiers complémentaires indispensables pour soutenir l'évolution des chaînes logistiques. Les membres de l'atelier ont ainsi eu à cœur d'envisager de façon globale et systémique les moyens permettant de promouvoir une logistique décarbonée, plus efficiente, et qui implique pour cela l'ensemble des différentes parties prenantes.

Penser l'avenir en matière de fret, c'est veiller à concilier le bon fonctionnement des chaînes logistiques, indispensables au fonctionnement de l'économie, tout en accélérant la transition écologique du secteur des transports, qui représente 30 % des émissions de gaz à effet de serre, dont environ la moitié peut être attribuée au transport de marchandises. Assurer que les investissements soient faits pour accompagner cette évolution du transport de marchandises passe ainsi par un environnement réglementaire favorable, une gouvernance claire au niveau national, et sur une visibilité pluriannuelle des investissements et des aides à la décarbonation mis en place, avec une mobilisation de l'ensemble de tous.

Si le financement des investissements passe avant tout par un engagement fort de la puissance publique, les membres de l'atelier ont également étudié des sources complémentaires de recettes et de financements, avec une plus grande valorisation du foncier logistique permettant de générer des ressources propres, mais également par la possibilité de financements privés de certains investissements. L'atelier a également souligné l'importance de considérer, au-delà des infrastructures linéaires, les infrastructures nodales indispensables au développement des transports massifiés, comme les infrastructures de recharge associées au développement de l'électrification des parcs.

Au-delà des investissements nécessaires pour entretenir et développer le réseau, des actions sont possibles pour accentuer le soutien de l'ensemble des acteurs, jusqu'aux consommateurs, et décarboner les transports, avec des mécanismes non-financiers (certificats *book and claim*, fixation de trajectoires de décarbonation à respecter...) et des incitations au changement de comportement, en soutenant notamment le report modal lorsque cela est possible.

Décarboner en soutenant l'activité économique, en rendant le réseau de transport et les services plus performants et plus efficaces, voilà l'ambition que porte ce rapport et les pistes qu'il propose.



## 1. Des besoins d'investissement importants, pour rénover, renouveler et développer les réseaux

À l'image des autres modes de transport, le fret, tant ferroviaire, que fluvial ou routier, fait face à des besoins d'investissement significatifs. Ces besoins d'investissement portent sur la régénération mais aussi le développement des infrastructures linéaires, mais aussi des plateformes et ports intérieurs permettant notamment l'usage de modes massifiés ou encore des infrastructures de recharge accompagnant le verdissement du transport routier et fluvial. Ces besoins doivent être considérés dans une logique de complémentarité, les modes devant s'envisager de façon complémentaire, le transport routier constituant en particulier souvent le maillon initial et/ou terminal des chaînes multimodales.

### 1.1. Un besoin d'investissement avéré a minima dans la régénération mais aussi le développement des infrastructures linéaires

#### 1.1.1. Transport fluvial

En matière de transport fluvial, la Cour des comptes<sup>1</sup> a souligné en février 2025 la dégradation du réseau fluvial, qui s'explique par un sous-investissement structurel dans la régénération de ce réseau. La Cour estime ainsi que les deux tiers des ouvrages d'art sont aujourd'hui moyennement à fortement dégradés, ce qui se traduit par une croissance du nombre de jours d'arrêt et de restriction de navigation, un arrêt de l'exploitation de plusieurs itinéraires en petit gabarit et une perte de fiabilité du réseau, notamment en petit gabarit. Ceci se traduit par une « dette grise » évaluée à 1,1 Md€ en 2023 et entrave la bonne exécution du service, et ce faisant le développement de ce mode massifié, dont la part modale en France se situe à des niveaux inférieurs à nos voisins européens (8,8 Md de tonnes-km en 2014 contre 5,9 en 2023). La régénération apparaît donc comme une priorité.

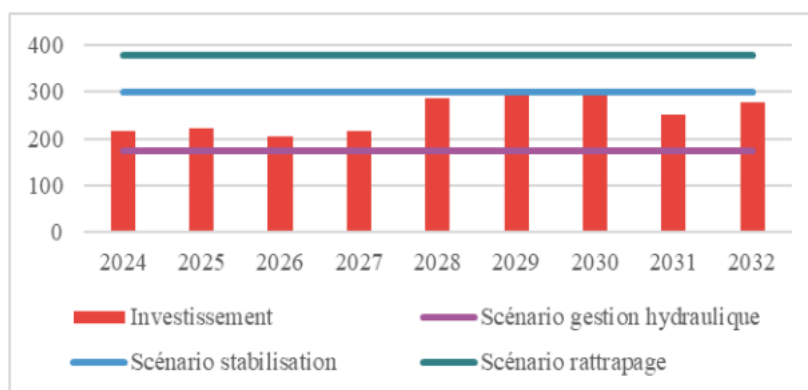
À date, l'Etat, par le biais de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), consacre près de 170 M€ par an à l'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau fluvial, soit une hausse de 50 % des crédits d'entretien par rapport aux niveaux de financement actuels, à travers un contrat d'objectif et de performance de dix ans.

**La Cour des comptes estime le besoin d'investissement pour la régénération et la modernisation du réseau fluvial entre 180 et 400 M€ par an sur la période 2024-2032 (330 M€ pour la régénération et 70 M€ pour la modernisation), 180 M€ étant un scénario de dénavigation (nécessité de fermer à la navigation certains canaux faute d'entretien) et 400 M€ représentant une régénération du réseau. VNF évalue pour sa part le besoin d'investissement entre 400 M€ et 500 M€, 500 M€ correspondant au niveau nécessaire pour résorber la dette grise. Cela représente deux fois plus que la trajectoire prévue par le contrat d'objectif et de performance, et donc un besoin d'investissement additionnel supérieur de 200 M€ par an.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF*, février 2025

**Graphique 1 : Investissement régénération/modernisation de VNF par rapport aux références**  
Mensia actualisées en €<sub>2023</sub>



Source : Cour des comptes, données VNF

En outre, en matière d'investissement dans le transport fluvial, il est nécessaire de prendre en compte **le projet Seine Escaut** (Canal Seine-Nord Europe), non discuté de manière spécifique lors de l'atelier, mais **dont les besoins d'investissement sont estimés à 1 Md€ par an sur la période 2026-2031, soit 800 M€ de plus que le niveau d'investissement actuel**, soit près de quatre fois plus que les investissements nécessaires dans la régénération et la modernisation du reste du réseau.

#### 1.1.2. Transport ferroviaire

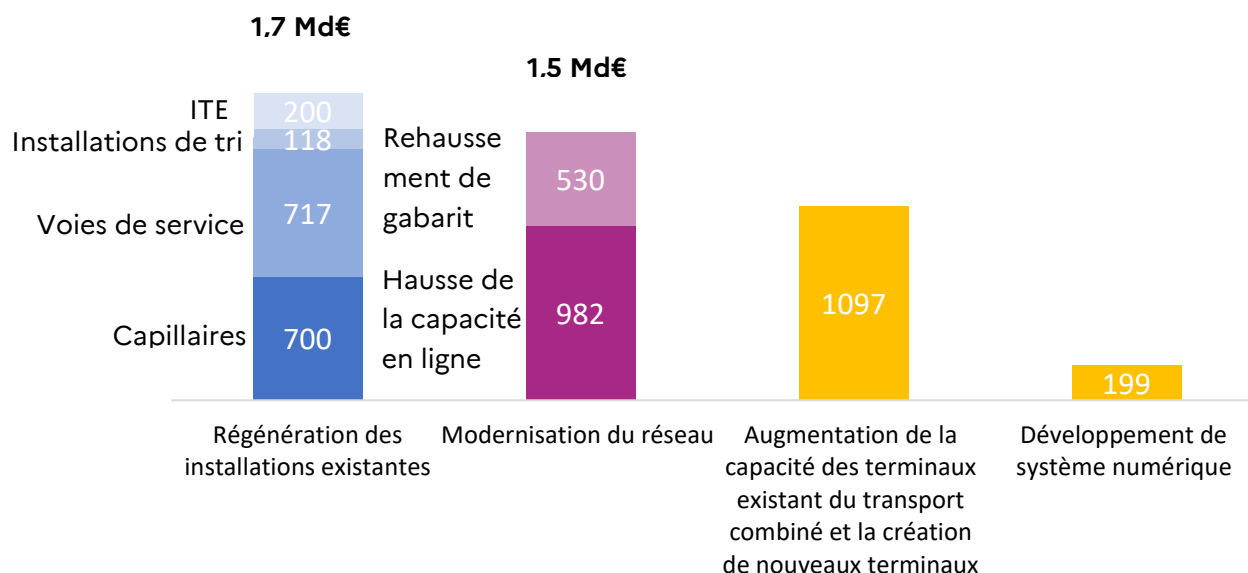
En matière de fret ferroviaire, le trafic connaît une évolution contrastée entre segments, entre un transport combiné disposant de gisements de trafic importants et un fret conventionnel (train entier ou wagon entier) en nette décroissance. Les analyses sur les déterminants du choix font état de dimensions tenant à la qualité de service, considérant le service moins souple, régulier et ponctuel que le mode routier, mais aussi de contraintes tenant à l'organisation du système productif, avec le développement du juste à temps, difficilement conciliable hors massification avec l'usage des modes non routier, et/ou les conditions de livraison imposées par les clients.

Face à la dégradation du réseau ferroviaire, la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire a mené un travail d'identification des investissements nécessaires aux yeux des acteurs du secteur (SNCF Réseau et les opérateurs de fret notamment) pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone 3 (SNBC 3). Après priorisation des investissements, le scénario proposé par la stratégie identifiait **un besoin de financement de 4,5 Md€ de 2024 à 2032**, baptisé « plan Ulysse ». Ces investissements ont été priorisés et retenus car ayant un impact sur tout ou partie des segments de transport ferroviaire, avec comme répartition :

- **1,7 Md€ en faveur de la régénération des installations existantes** (voies de service, installations de tri, voies capillaires, installations terminales embranchées) ;
- **1,5 Md€ pour la modernisation du réseau** (rehaussement de gabarits pour le transport de semi-remorques, augmentation de la capacité en ligne) ;
- 1,1 Md€ pour l'augmentation de la capacité des terminaux de transports combiné et la création de nouveaux terminaux ;

- **0,2 Md€ pour le développement de systèmes numériques** (amélioration de l'expérience client , de la gestion de la capacité).

**Graphique 2 : Besoins d'investissement dans les infrastructures de fret ferroviaire d'ici 2032**



Source : plan Ulysse Fret

À date, les financements publics dans les infrastructures de fret ferroviaire s'établissent à 200 M€ environ en 2024. Au total, sur la période 2026-2031, ceci représente **un besoin d'investissement additionnel de 300 M€ par an**. Une résorption de la dette grise de SNCF nécessiterait par ailleurs un montant d'investissement supérieur aux besoins identifiés dans le plan Ulysse Fret.

Ces besoins ne peuvent toutefois pas être pensés indépendamment de ceux abordés par l'atelier n°3. En effet, le fret ferroviaire partageant des infrastructures communes avec le transport de passagers, il est nécessaire de prendre en compte le **besoin d'investissement additionnel de 1,5 Md€ par an** identifié dans l'atelier 3 **afin de régénérer et moderniser le réseau ferroviaire structurant** à compter de 2028. En outre, ceci ne tient pas compte de besoins non-chiffrés en matière de mobilité militaire.

### 1.1.3. Transport routier

Par ailleurs, comme évoqué, le développement des modes massifiés doit se faire en complémentarité avec le mode routier, qui contribue notamment au pré et post acheminements. En lien avec l'atelier n° 2, il est nécessaire **d'investir dans l'entretien du réseau routier** pour lequel les besoins de financement sont estimés à 23,2 Md€ sur huit ans pour résorber la « dette grise » (en incluant le réseau routier national non-concédé, les réseaux départementaux, communaux et intercommunaux, ainsi que les ponts), à 27,3 Md€ sur dix ans pour moderniser le réseau routier national concédé et à 7,9 Md€ sur dix ans pour moderniser le réseau non-concédé.

## 1.2. Un besoin d'investissement dans les infrastructures nodales

Le développement du transport ferroviaire et fluvial nécessite également des lieux de massification. Les investissements dans les infrastructures nodales sont donc indissociables de ceux dans les infrastructures linéaires. Ainsi, le plan Ulysse identifie un besoin de 1,1 Md€ pour l'augmentation de la capacité des terminaux de transports combiné et la création de nouveaux terminaux. Les ports intérieurs sont aussi des nœuds importants du système de transport à conforter et à développer, tout comme les grands ports maritimes et fluvio-maritimes ou encore les zones logistiques.

Outre des investissements financiers, il convient également d'engager un travail de planification stratégique de ces infrastructures, qui viserait à identifier les zones à fort enjeu et besoin logistique, en prenant en compte en particulier leur impact environnemental et économique sur l'organisation des chaînes logistiques. Associant Etat, collectivités, autorités portuaires et acteurs économiques, ce travail viserait à identifier, sécuriser et flécher les zones les plus pertinentes pour les des chaînes logistiques performantes et décarbonées, favorisant le report modal ou le transport combiné. Ceci pourrait aboutir à l'élaboration d'un schéma directeur national du foncier logistique.

## 1.3. Une trajectoire coûteuse de verdissement du transport routier, qui appelle des financements publics et privés

Enfin, le verdissement de la flotte des poids lourds via son électrification est impérativement corrélé au développement des infrastructures de recharge, en dépôt, à destination et en itinérance, qui appellent elles aussi des investissements importants. Les poids lourds électriques constituant la technologie la plus vertueuse sur le plan environnemental, avec des réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 70 à 90 % avec un mix électrique décarboné (y compris en tenant compte de la production de batteries), la SNBC ambitionne d'augmenter la part de poids lourds électrique dans le parc de 10 points d'ici 2030 pour atteindre 80 000 poids lourds (soit 12 % du parc à date et 50 % des ventes annuelles, contre 0,2 % et 1,5 % respectivement en 2024). Outre une difficulté à atteindre les objectifs fixés par la SNBC au regard des ventes de véhicules actuelles, cette transition est entravée par un différentiel de prix d'acquisition élevé (350 000 € en moyenne contre 110 000 € pour un tracteur thermique). **Le surcoût en matière d'investissements (véhicules et avitaillement) est estimé à 80 Md€ d'ici 2040 par les fédérations du transport routier de marchandises<sup>2</sup> pour les entreprises françaises.** Toutefois, il s'agit d'investissements bruts. La différence à l'achat peut être compensée en partie par le prix, à date plus faible, du carburant électrique, et sous réserve de la stabilité de ce dernier. Il peut aussi être estimé à moyen-terme que cet écart sera réduit grâce à la baisse du prix des batteries et l'augmentation de la demande. C'est pourquoi le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) estime<sup>3</sup> que **le surcoût en coût total de possession (TCO) de la trajectoire d'électrification serait de 5 Md€ à l'horizon 2030 dans un scénario pessimiste** et 2 Md€ dans un scénario optimiste, questionnant l'intérêt d'un mix énergétique a minima pendant cette transition.

Par ailleurs, le développement des poids lourds électriques est conditionné au déploiement parallèle d'infrastructures de recharge électrique (IRVE) spécifiques. Le schéma directeur des

---

<sup>2</sup> Chiffrage issu de la [feuille de route décarbonation](#) (avril 2023).

<sup>3</sup> SGPE, [Mieux se déplacer](#), 30 juillet 2024 - page 16.

installations de recharge électrique prévoit le déploiement de 170 stations en itinérance en 2027 et 340 en 2030, contre 14 en 2025, soit 2,3% du réseau routier national couvert contre un objectif de 10% fixé par le règlement AFIR à fin 2025. **Le besoin d'investissement pour déployer ces bornes en itinérance est estimé à environ 450 M€ à l'horizon 2030** par la DGITM<sup>4</sup>, et à 630 M€ à l'horizon 2035 par des acteurs du secteur<sup>5</sup>. Une partie de ce besoin peut être assurée par le secteur privé selon le trafic et le coût de raccordement, qui vont influencer significativement sur l'équilibre économique de ces bornes. A cela s'ajoute un besoin d'investissement de **3 Md€ environ pour les bornes de recharge au dépôt et à destination, dont 2,5 Md€ pour les bornes de recharge au dépôt et 0,5 Md€ pour les bornes à destination**, afin de suivre la trajectoire d'électrification et mailler le territoire. De fortes inconnues persistent toutefois concernant le coût des raccordements au réseau électrique, qui peut fortement majorer ces montants. En outre, s'ajoute un besoin de visibilité sur les coûts de la recharge publique, au regard des fortes variations de prix observées d'une station à l'autre et des incertitudes sur son évolution dans le temps, qui font émerger le besoin de définir un plafond tarifaire.

## 2. Les leviers de financement

### 2.1. Une nécessité de stabiliser la répartition du financement

Préalablement à l'identification des leviers de financement, il est nécessaire d'assurer la visibilité de l'engagement dans le temps de l'Etat à travers **une loi de programmation**. En donnant une visibilité sur l'échelonnement des financements publics à court et moyen-terme, et leur répartition entre les différents modes de transport, une loi de programmation permet aussi d'attirer plus aisément des investisseurs privés pour financer des projets d'infrastructures. La répartition des financements doit par ailleurs être affinée pour rendre visibles ceux consacrés au fret et ceux consacrés au transport de personnes.

Cette loi de programmation doit aussi conduire à **une priorisation des crédits publics en direction des projets les plus mûrs et transversaux**, des projets ne portant pas de rentabilité immédiate ou des projets présentant un niveau de risque élevé au démarrage, afin d'encourager le secteur privé à investir dans les infrastructures. A l'image des autres ateliers, la régénération et la modernisation du réseau existant ont souvent été identifiées comme des actions prioritaires.

Enfin, le recours aux **financements européens** doit être renforcé. Sur la période 2021-2027, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) était doté de 33,7 Md€ dont 25,8 Md€ pour le secteur des transports. Il importe de mobiliser davantage ces sources de financement et de plaider pour une orientation du futur cadre financier 2028-2034 autour de priorités françaises (terminaux multimodaux, infrastructures de recharge, etc.). De la même manière, des financements européens peuvent être recherchés pour financer la mobilité militaire dont l'importance est rappelée dans le dernier Livre Blanc de la Commission européenne de mars 2025.

---

<sup>4</sup> Hors coût de raccordement au réseau électrique et reconstitution des places perdues sur les aires d'autoroute.

<sup>5</sup> Étude conjointe Enedis, Vinci Autoroutes, Total Energie – *Electrification de la mobilité lourde longue distance*.

## 2.2. Le financement des infrastructures linéaires

### 2.2.1. Les recettes des leviers fiscaux nationaux à affecter

La mobilisation de leviers fiscaux nationaux constitue la source de financement la plus simple et importante en volume pour les infrastructures linéaires, qui concentrent également la majorité des besoins. Sans que de nouveaux dispositifs fiscaux soient envisagés, il s'agit ici de mieux mobiliser les dispositifs existants ou à venir, affectant déjà le secteur, à l'investissement dans les infrastructures de transport. Le refus d'une taxation supplémentaire a ainsi été exprimé par les acteurs, en particulier les transporteurs. En effet, **pour ceux-ci, une contribution environnementale existe déjà**. Ceux-ci contribuent déjà via le paiement d'une part de TICPE (**accise sur les énergies**), qui devrait progressivement laisser place au système d'échange de quotas d'émissions carbone (SEQE/ETS) 2, le nouveau marché carbone entrant en vigueur à partir de 2027 et devant couvrir désormais le secteur du transport routier.

Plusieurs solutions peuvent alors être envisagées :

- une meilleure affectation des recettes : s'agissant des recettes issues de la mise en œuvre de **ETS2** (SEQE-UE 2), sur les 300 Md€ de recettes attendues entre 2027 et 2032 (avec de fortes incertitudes selon les prix du marché), la France bénéficierait de 16 % du total, soit 48 Md€. Ces fonds devant être alloués, entre autres domaines, au financement de mesures de soutien aux acteurs vulnérables et au développement de la mobilité à faibles émissions, il pourrait être envisagé d'en utiliser une partie pour financer le fret ;
- il en va de même des recettes de la **TICPE**, en particulier la fin du remboursement partiel de l'accise sur les énergies (ex-TICPE). La loi Climat et Résilience de 2021 prévoit la suppression de ce remboursement partiel à l'horizon 2030 mais le conditionne à plusieurs facteurs, en particulier la disponibilité de l'offre de véhicules électriques et réseaux d'avitaillement, ou encore le soutien renforcé à la transition énergétique du transport routier. Cette suppression pourrait générer un gain d'environ 1,6 Md€ pour l'Etat en 2030 ;
- les recettes issues des **péages** autoroutiers, avec la fin progressive des concessions autoroutières. La fiscalité sur les péages ne sera toutefois pas disponible dans les prochaines années, les premières concessions n'arrivant à échéance qu'en 2031. Bien que la captation d'une partie des recettes issues des péages constitue un prérequis pour renforcer les financements dédiés au fret, un équilibre entre maintien de financements dédiés à la route et financements nouveaux pour le ferroviaire et le fluvial devra être trouvé ;
- la **redevance hydraulique** pourrait enfin être davantage mobilisée afin de financer les infrastructures fluviales, comme recommandé par la Cour des Comptes en février 2025. Bien que le plafond ait déjà été relevé à 160 M€ à compter de 2027 (contre 127,5 M€ en 2023), il risque toutefois de limiter les recettes supplémentaires en écrêtant le rendement de la taxe. Une suppression du plafond est ainsi suggérée par la Cour et pourrait constituer une source de financement intéressante pour le financement du réseau fluvial, et permettrait également de reconnaître la contribution des ouvrages de navigation à la gestion quantitative de l'eau dans les territoires ;
- une **taxation des colis** pourrait aussi être mise en place, dont le périmètre devra être circonscrit (livraisons à domicile en zone urbaine émanant des grands opérateurs du e-

commerce). Ce dispositif s'insérerait dans un plan plus global (prix minimum pour les retours, visibilité du coût de la livraison, etc.) visant à orienter les comportements des consommateurs. Par ailleurs, les recettes fiscales générées pourraient être affectées aux infrastructures de fret ou bien au verdissement des flottes de transport de marchandises.

Enfin, rappelons que les collectivités peuvent d'ores et déjà mettre en place une taxation poids-lourds facultative (exemple du « R-Pass » mis en place par la collectivité européenne d'Alsace). Celle-ci doit se faire de façon concertée avec les représentants des fédérations de transport et des autres filières économiques. L'éventuel déploiement de telles taxations à plus grande échelle (nouvelles régions rejoignant le dispositif) nécessiterait toutefois une coordination nationale, pour conserver une certaine lisibilité du dispositif entre les territoires.

#### 2.2.2. Des engagements des collectivités et du secteur privé

Les infrastructures linéaires pourraient aussi être financées par des engagements accrus des **collectivités territoriales**, en particulier pour les lignes de desserte fine du territoire (**LDFT**), en complément du conventionnement direct avec des acteurs privés pour certaines voies capillaires de fret. Le soutien des Régions est ainsi primordial pour assurer le financement et l'entretien de ces réseaux, et doit être mis en œuvre conformément aux engagements pris dans le cadre des plans État-Région.

Le **secteur privé** pourrait, quant à lui, être associé grâce à divers montages financiers innovants qui pourraient prendre la forme de **sociétés de projets**, sur le modèle de la Société des Grands Projets.

### 2.3. Le financement des infrastructures de recharge

Les infrastructures de recharge pourraient bénéficier de diverses sources de financement en particulier :

- La mise en place d'un dispositif de **soutien pour la recharge publique en itinérance**. En effet, alors que la recharge au dépôt bénéficie d'un taux réduit de TICFE, la recharge publique en itinérance n'en bénéficie pas, tandis qu'il n'existe pas d'équivalent au remboursement partiel de TICPE pour les poids lourds électriques ;
- L'instauration d'une **modération de loyers sur le foncier public**, afin de favoriser l'installation de bornes, la disponibilité et le coût du foncier étant des facteurs limitant dans le déploiement du réseau ;
- Le **maintien des dispositifs extra-budgétaires** pour l'ensemble de la recharge, y compris au dépôt, qui contribuent à amortir le véhicule électrique et les dispositifs de recharge associés. Le système IRICC, qui prendra le relais de la TIRUERT en 2026, pourrait par exemple être mobilisé et ajusté (coefficient multiplicateur pour la contribution de l'électricité aux objectifs GES, fixation d'un mandat minimum pour les crédits d'électricité au sein de l'IRICC) ;
- La **révision du décret n° 2021-1177** qui encadre le choix des opérateurs de bornes de recharge sur autoroute. Dans le cadre de nouveaux appels d'offre, il pourrait être intéressant de supprimer les redevances fixes, d'effectuer des appels d'offres distincts entre pétrole, boutique et IRVE, d'adapter le dimensionnement initial, et de permettre la reprise ou le remboursement des biens non-amortis à la fin de la concession en cas de réinvestissement.



Cet effort doit concerner les infrastructures de recharge du transport routier mais aussi celles du transport fluvial, qui fait face à des besoins pour (i) assurer le branchement à quai sur les zones de stationnement et de chargement/déchargement, et (ii) assurer une partie de la navigation.

#### 2.4. Le financement des infrastructures nodales

En matière d'infrastructures nodales, plusieurs pistes ont émergé lors des travaux de l'atelier, notamment autour de la diversification et la mobilisation de nouveaux financements :

- Une **meilleure valorisation du foncier** (cf. *infra*) dans le cadre d'une boucle vertueuse qui nécessite de donner aux opérateurs de terminaux les outils et les formes juridiques permettant de préserver et développer leur foncier de manière souple et agile ; Parmi ces outils et formes juridiques, figurent en particulier la possibilité pour les opérateurs de terminaux et ports intérieurs de mettre des sociétés de projet, facilitant la mobilisation de financements publics / privés et pouvant se traduire par des **prises de participation** des collectivités au capital de ces sociétés ; ces sociétés peuvent aussi permettre un recours facilité à l'emprunt ;
- Une **mobilisation des chargeurs**, qui se traduirait notamment par le développement d'un système national de certificats carbone « **book and claim** » pour les mobilités économes en énergie et les poids lourds à faibles émissions. Complétant le dispositif des nouvelles fiches CEE et de programmes de soutien à l'acquisition d'IRVE, ce dispositif permettrait de soutenir le développement de véhicules à faibles émissions en achetant des certificats, même si le chargeur ne bénéficie pas directement des services du transporteur. Ce système pourrait être porté et financé par un programme CEE et pourrait être élargi aux investissements dans les infrastructures multimodales (capillaires, plateformes, etc.).

#### 2.5. Le financement du verdissement des flottes

En matière de verdissement des flottes, la priorité exprimée par les acteurs des différents modes, le verdissement des flottes concernant également les autres modes, en particulier le mode fluvial, est celle de **maintenir, stabiliser ou étendre les aides existantes**. En effet, le soutien public à l'achat de poids lourds électriques est constitué de plusieurs dispositifs, en particulier : (i) les **fiches CEE** (certificats d'économie d'énergie) qui ont pris le relais des appels à projets en 2025, (ii) les **prêts à taux zéro** ou encore (iii) le **suramortissement**, (iv) les **subventions publiques** (par exemple, le plan d'aide à la modernisation et à l'innovation de la flotte – PAMI – de VNF) Ces dispositifs gagneraient à être davantage utilisés, aucun établissement ne commercialisant pour l'instant de PTZ-m, ou bien étendus aux modes massifiés. Ces aides peuvent ainsi atteindre 53 000 € pour l'achat d'un tracteur routier de 26 tonnes ou 35 000 € pour un porteur de 19 tonnes.

Par ailleurs, les systèmes *book and claim* précédemment évoqués pourront être mis en place.

Enfin, les chargeurs pourraient accompagner la dynamique de verdissement du parc en se fixant des trajectoires de décarbonation, dont le mécanisme, évoqué supra, doit être précisé et testé.



### **3. Soutenir la chaîne logistique et ses évolutions : un enjeu allant au-delà des seuls financements destinés aux infrastructures**

#### **3.1. Des voies nouvelles à imaginer pour faire évoluer les chaînes logistiques : agir sur la demande**

Si la décarbonation du transport passe par les infrastructures, linéaires ou nodales, qu'il convient de financer, elle nécessite toutefois d'accompagner l'évolution des chaînes logistiques, jusqu'alors majoritairement routières. En effet, l'offre d'infrastructures, notamment massifiés, n'implique pas automatiquement le recours accru aux services ferroviaires et fluviaux, le choix modal dépendant des chargeurs, eux-mêmes pris dans un système de contraintes, au premier rang desquelles celles imposées par leurs clients, et in fine par les consommateurs. Il est donc essentiel d'inciter les chargeurs et au-delà les consommateurs à des changements de comportements.

##### **3.1.1. Amplifier la mobilisation de l'ensemble de la chaîne pour la décarbonation : le rôle des chargeurs**

**Au-delà des transporteurs, l'ensemble des parties prenantes des chaînes logistiques pourraient amplifier leur contribution à l'objectif de décarbonation, plusieurs mécanismes pouvant être imaginés.** Les chargeurs en particulier, c'est-à-dire les propriétaires de la marchandise qui génèrent la demande de transport, pourraient être incités à s'engager plus avant encore dans la voie de la décarbonation. Cet objectif pourrait passer par plusieurs dispositifs, incitatifs ou contraignants.

Le principal dispositif, devant toutefois faire l'objet de travaux complémentaires, consisterait en une formalisation des trajectoires de décarbonation pour les chargeurs, en particulier les plus importants (assujettis à la directive CSRD), sur la base des dépenses de transport commandées à un transporteur et réalisées par transport massifié ou avec des véhicules décarbonés/électriques avec comme critère de référence la baisse des GES. Le recours à ce type de transport ferait l'objet d'un certificat remis par le transporteur, permettant d'objectiver le recours du chargeur à un transport décarboné. Un tel dispositif nécessiterait une première phase pilote, pour confirmer sa pertinence et vérifier son opérationnalité, en articulation avec le dispositif « fret21 » (dispositif labellisé « engagement volontaire pour l'environnement – transport logistique »). Par la suite, une diffusion plus large pourrait être envisagée, avec un potentiel caractère semi-contraignant : le renforcement de l'incitation à recourir à un transport décarboné pourrait ainsi passer par la mise en place de pénalités, en cas de non-respect de la trajectoire.

Un tel dispositif nécessiterait par ailleurs la mise en place d'un dispositif miroir pour le transport en compte propre réalisé au sein de certaines entreprises, afin de garantir une équité de traitement entre les acteurs. Le dispositif de certificat pourrait être amendé dans ce cas, avec un mécanisme de calcul de la part de transport décarboné tenant compte du parc électrique de l'entreprise et de la mobilisation de ces véhicules pour assurer les flux logistiques.

Dans le même esprit, les frais de manutention et de stationnement sur les ports pourraient être facturés aux donneurs d'ordre (compagnies maritimes).

**La commande publique est également un levier important de décarbonation du transport.** Les pouvoirs publics sont en effet un commanditaire « chargeur » important, et la mise en place

de critères relatifs à une offre de service de transport décarboné dans le cadre des marchés publics, et l'intégration de critères hors-prix dans le l'évaluation des offres, pourrait ainsi permettre de valoriser les transporteurs ayant réalisé des investissements pour décarboner leur flotte, ou susciter les propositions mobilisant des solutions multimodales. Cette prise en compte s'inscrirait pleinement dans le cadre de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, qui prévoit que les marchés publics prennent en compte des critères environnementaux dès juillet 2024.

Enfin, l'accompagnement au changement des choix modaux des chargeurs passe par la mise en place de formations à la multimodalité pour les acheteurs, afin que ceux-ci aient recours y compris à des schémas de transport plus complexes, multi-acteurs, mais tout aussi efficaces : un guichet partagé d'expertise, opéré par les fédérations (chargeurs / transporteurs / commissionnaires) pourrait ainsi permettre d'identifier et mobiliser un réseau d'experts pour accompagner sur le temps long le recours aux modes massifiés ; ce dispositif de guichet partagé d'expertise pourrait également réunir sur une plateforme unique les aides publiques disponibles en matière de fret et de logistique et devenir un guichet intermodal. La sensibilisation des commissionnaires de transport est également essentielle, pour que la profession propose systématiquement des solutions intégrées ; le programme CEE de sensibilisation « ReMoVe » porté par l'ADEME est à cet égard un dispositif pertinent de soutien au report modal, et doit être maintenu.

Notons de plus que de multiples actions des fédérations de transporteurs en soutien à la multimodalité ont par ailleurs été mises en œuvre, et l'engagement continu du secteur en ce sens est une condition *sine qua non* pour assurer la réussite du report modal.

3.1.2. Enfin, la décarbonation des chaînes logistiques passe aussi par une prise de conscience des consommateurs, et une évolution des pratiques.

Le développement d'un « *fast shipping* » aux côtés de ce qui est qualifié de *fast fashion* met sous tension les chaînes logistiques, et éloigne le consommateur des réalités et des impacts du transport de colis. Les offres de livraison gratuite, le retour offert pour les colis, ou encore la possibilité de se faire livrer en moins de 24 heures n'importe quel objet, sans frais supplémentaire, contribuent à multiplier les envois, les contraintes qui pèsent sur le transporteur du dernier kilomètre, et les impacts sur la société, sans que le consommateur en prenne la pleine mesure.

Plusieurs outils visant à faire évoluer le comportement des consommateurs peuvent par conséquent être mobilisés :

- l'obligation de rendre visible le prix de livraison, qui ne peut être égal à zéro, avec un prix de vente potentiellement plus faible mais mettant en avant les frais de port ;
- la fixation d'un prix minimum pour les retours, afin là aussi de mettre en avant le coût du transport ;
- la mise en place d'une taxe colis pour les livraisons urbaines à domicile par les plus grosses plateformes de e-commerce, incitant à réorienter les flux vers les points relais, et dont le produit pourrait lui aussi permettre de contribuer au financement de la décarbonation des transports.

### 3.2. Préserver le foncier logistique

Le transport et la logistique sont par essence inscrits dans l'espace. Ils marquent les territoires et sont influencés par eux en retour, via la localisation des lieux de génération et de réception des flux, mais aussi celles des lieux de massification que sont les plateformes et les terminaux portuaires. Surtout, la performance économique et écologique de la chaîne logistique repose en grande partie sur le maillage du territoire par les plateformes logistiques. Favoriser l'implantation des entrepôts au barycentre des flux de marchandises pour favoriser la massification des flux, encourager le développement de plateformes logistiques multimodales à proximité ou embranchées fer et/ou fluvial : voilà qui doivent constituer des priorités pour une chaîne logistique durable et compétitive. L'enjeu du foncier est donc crucial, au-delà de la possible contribution de sa valorisation au financement déjà évoquée précédemment.

Plusieurs dispositifs existent déjà pour sécuriser le foncier logistique et sanctuariser des espaces spécifiques pour le développement de ces activités. Peuvent notamment être mentionnés :

- la possibilité d'intégrer au sein des documents d'urbanismes (PLU-PLUi notamment) une sanctuarisation du foncier dédié à la logistique urbaine à moyen terme (zone dédiée à la logistique urbaine au sein du zonage, ou intégration de celle-ci dans les orientations d'aménagement et de programmation) ;
- l'adoption dans les règlements d'urbanisme des communes de « ratio logistique », la loi d'orientation des mobilités ayant renforcé cette possibilité en permettant « d'imposer la réalisation d'aires de livraison ».

#### 3.2.1. Planifier le foncier logistique : un enjeu de premier ordre

La rareté du foncier disponible, a fortiori dans un contexte de ZAN, impose en premier lieu **de planifier le foncier logistique existant**, et les besoins à venir, à différentes temporalités, dans le cadre d'un schéma directeur national.

Cette planification nécessite un engagement de l'ensemble des parties prenantes, pour déterminer au mieux les priorités entre développement d'implantations existantes et création de nouvelles plateformes.

L'objectif de ce schéma directeur n'est en aucun cas de planifier toutes les installations logistiques. En revanche, ce travail, qui doit nécessairement intégrer l'Etat, les collectivités locales et les acteurs économiques et logistiques, doit permettre d'identifier de grandes zones industrialo-logistiques facilitant la massification des flux, en s'appuyant sur les corridors existants (ports maritimes et fluviaux, axes ferroviaires, projets type Canal Seine Nord etc.). Ces zones pourraient ainsi bénéficier de dérogations au ZAN compte tenu de leur apport en matière de décarbonation de la chaîne logistique, et de facilitations d'implantation (réduction des délais, facilitation des procédures).

#### 3.2.2. Sanctuariser le foncier logistique dans le contexte de la zéro artificialisation nette

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit un double objectif pour limiter l'artificialisation des sols : une réduction du rythme de l'artificialisation (baisse de moitié sur les dix années suivantes), et en 2050, l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

Afin de garantir le développement des chaînes logistiques et leur adaptation aux nouveaux besoins, des demandes d'aménagement de la loi ZAN sont portées par les acteurs, avec plusieurs propositions :

- **bonifier le foncier destiné à accueillir des infrastructures de fret dans l'approche ZAN**, avec notamment l'inscription du foncier logistique, notamment quand il encourage une logistique massifiée (proximité des corridors, implantations sur des ports maritimes et fluviaux ou le long des grands projets type canal seine nord), sur le compte des projets nationaux plutôt que sur le compte des projets régionaux ;
- permettre la préservation et le développement des emprises foncières dans les plateformes multimodales et les terminaux, en permettant par exemple un **droit de préemption** ou de priorité pour les opérateurs de ces plateformes et terminaux lorsqu'un terrain est mis en vente. Alternativement, développer des synergies entre collectivités et plateformes logistiques, pour exercer ce droit de préemption via le pouvoir de la collectivité ;
- accompagner la reconquête foncière par la **création d'un fonds national** alimenté notamment par la redevance foncière, ce fonds pouvant ensuite être mobilisé pour le développement et l'extension de nouvelles zones logistiques.

### 3.2.3. Faciliter l'exploitation de ce foncier par les opérateurs de plateformes et de terminaux multimodaux

Plusieurs grands axes sont ainsi à renforcer, avec avant tout une **simplification de l'installation de nouveaux acteurs** sur les plateformes multimodales et les terminaux, qui passe par des normes simples et lisibles.

Par ailleurs, dans l'objectif de faire de l'exploitation du foncier un levier de décarbonation, il pourrait être envisagé de privilégier l'implantation de chargeurs et logisticiens mobilisant les modes massifiés ou engagés dans la décarbonation, ce qui pourrait passer soit par des clauses incitatives en matière d'occupation, soit par des ristournes sur les redevances d'occupation. Des dispositifs plus contraignants, à l'image de pénalités ou de clauses de résiliation en cas de non-respect de certains objectifs (recours aux modes massifiés, décarbonation) sont aussi possibles, et pourraient permettre d'ajouter une dimension plus restrictive aux clauses incitatives.

Enfin, des **évolutions du modèle concessif** pourraient permettre de mieux valoriser le foncier, notamment au sein des plateformes et terminaux multimodaux ; de nouveaux outils juridiques, y compris avec des formes juridiques permettant un fonctionnement plus agile et adaptable pourraient ainsi être offerts aux ports intérieurs : ont ainsi été évoquées les sociétés de projet, précédemment mentionnées ;

### 3.3. Mettre en place une gouvernance efficace des acteurs de la logistique et du fret, pour maximiser les synergies entre acteurs publics et privés prenant part aux chaînes logistiques

Enfin, l'atelier a mis en évidence la dimension multi-acteurs, tant des enjeux de financement que de décarbonation, qui nécessite des évolutions de la gouvernance des parties prenantes de la logistique et du fret, publiques comme privées. Cet enjeu de gouvernance se pose au niveau territorial comme au niveau spécifique des terminaux.

**La gouvernance territoriale des chaînes logistiques nécessite une prise en compte à l'échelle nationale et déconcentrée.** Cette prise en compte peut passer :

- Au niveau national :
  - par une loi de programmation visant à soutenir la complémentarité des modes de transport et les investissements dans les infrastructures multimodales, donnant de la visibilité aux acteurs ;
  - par l'établissement d'un schéma directeur national logistique qui définit les zones et axes logistiques à sanctuariser, en associant ministère et parties prenantes de la logistique et de l'industrie ;
  - par un renforcement de l'agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) et un suivi de la répartition de ses financements, avec par exemple la mise en place d'un ratio pour les sommes dédiées respectivement aux infrastructures de fret (tous modes), mixtes et aux infrastructures pour le transport de personnes (tous modes).
- Au niveau territorial :
  - engager (ou pérenniser là où elle existe, notamment dans le cadre du programme INTERLUD+) une coordination de l'ensemble des parties prenantes, privées et publiques, autour de chaque bassin économique et axe logistique, pour créer un écosystème local intégré ;
  - prendre en compte les besoins de la logistique et les préserver dans la conception des services express régionaux métropolitains (SERM), afin de garantir que le développement des SERM ne vienne pas obérer les sillons ferroviaires dédiés jusqu'ici à la logistique, ou que ces nouveaux services express ne viennent pas réorienter les investissements vers le transport voyageurs au détriment du transport de marchandises ;
  - renforcer la coordination y compris hors des zones prioritaires, à l'échelle des bassins de vie, par des moyens souples et non contraignants.

**Enfin, la gouvernance spécifique des terminaux nécessite une plus forte articulation public/privé, permettant de mieux soutenir leur développement.**

Cette gouvernance nécessite à la fois de renforcer les capacités des acteurs privés, et de mieux inclure les collectivités territoriales.

Pour ce faire, **l'adossement du développement des ports intérieurs à des outils plus souples et réactifs dans leur gestion** permettrait de faciliter leur activité. La création de sociétés de projets (cf. *supra*) est ainsi une possibilité permettant de développer des projets *ad hoc*, en créant des synergies entre acteurs autour de projets spécifiques.

Enfin, **l'association des collectivités territoriales à la gouvernance des plateformes multimodales** et des terminaux portuaires pourrait être renforcée, y compris au travers de prise de participation dans les sociétés de projets, afin de développer des liens plus étroits et des incitations plus fortes de ces collectivités avec les acteurs de la logistique. Cela peut notamment passer par :

- l'insertion dans la gouvernance des plateformes d'élus locaux, pouvant avoir voix consultative ou décisionnelle, afin de créer un sentiment commun et une volonté partagée de développement économique du territoire ;
- l'assouplissement des règles juridiques de participation, notamment pour les structures de droit privé, en permettant aux régions, communes et éventuellement départements de monter au capital des sociétés gestionnaires de plateformes logistiques et terminaux portuaires, pour aligner les intérêts des collectivités à la réussite de ces plateformes.

Ces éléments de gouvernance sont centraux, et si des dispositifs ont déjà commencé à émerger (« stratégie fret logistique » dans certaines régions, schéma de cohérence logistique régional, conférences régionales du fret de la logistique), capitaliser sur l'existant et construire autour est un impératif, pour assurer un développement des systèmes de transport et de logistique au service conjoint de la décarbonation et du dynamisme des territoires.

## ANNEXE

### Les dispositifs à conserver, à ajuster ou à mettre en place

Dispositifs à conserver	Dispositifs à ajuster	Nouveaux dispositifs
Fiche CEE pour le secteur routier	CEE à étendre au ferroviaire et fluvial	Schéma directeur national du foncier logistique
Suramortissements	Dispositifs fonciers des ports maritimes à étendre aux ports intérieurs/ Modèle concessif et séparation des fonctions de LandLord (gestion foncière sous concession) et Développement logistique (délégation de terminal)	Prix minimum pour les livraisons de biens (et les retours) et éco contribution
Aide à la pince	Simplification ZAN : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscription du foncier logistique sur le compte des projets nationaux</li> <li>• Bonification du foncier fret dans l'approche ZAN</li> </ul>	Eco-contribution des chargeurs à l'électrification des poids lourds (exemple : bonus/malus, Modèles de Book and claim pour soutenir les investissements dans des infrastructures multimodales et le verdissement des flottes etc.)
Aide au transport combiné	Simplification de la durée et la complexité des procédures d'autorisation	Mise en place d'un fonds de garantie (BPI) pour le verdissement des flottes
Aide au leasing, à l'acquisition (PTZ)	Périmètre de l'AFIT à élargir	
Dispositif d'aide à la modernisation et l'innovation	Etendre les aides au transport combiné aux flux de courte distance (< 80 km)	
	Clauses incitatives et « ristournes » sur les redevances d'occupation des plateformes et terminaux multimodaux	

## **ANNEXES**



## **ANNEXE I**

### **Liste des auditions des ateliers de la conférence**

## **Atelier 1 – Modèle économique des AOM et des SERM**

**Audition 1 :** Inspection générale des finances (IGF) et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

**Audition 2 :** Autorité de régulation des transports (ART)

- **Thierry GUIMBAUD**, Président
- **Jordan CARTIER**, Secrétaire général

**Audition 3 :** Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET)

- **Pierre-Yves PÉGUY**, Directeur

**Audition 4 :** SERM de Strasbourg

- **Alain JUND**, Vice-Président de l'Eurométropole de Strasbourg
- **David VALENCE**, Président de la commission Transport, déplacement et infrastructure de la Région Grand Est

**Audition 5 :** I4CE

- **François THOMAZEAU**, Directeur de programme collectivités locales et adaptation au changement climatique

**Audition 6 :** OCDE/ITF

- **Stephen PERKINS**, Conseiller au Forum International des Transports de l'OCDE

**Audition 7 :** SMTC du Territoire-de-Belfort

- **Franck MESCLIER**, Directeur général

**Audition 8 :** IDDRI

- **Jean-Philippe HERMINE**, Directeur de l'Institut Mobilités en Transition et chercheur associé à l'IDDRI
- **Simon LOUÉDIN**, Analyste

**Audition 9 :** **André BRUNO**, Association mondiale de la route, membre du CS de TDIE

**Audition 10 :** SYTRAL Mobilités

- **BRUNO BERNARD**, Président

**Audition 11 :** Vinci Concessions

- **Nicolas NOTEBAERT**, Directeur général

**Audition 12 :** SERM de BORDEAUX

- **Renaud LAGRAVE**, Vice-Président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

**Audition 13 :** **Raymond DESCHAMPS**, ancien directeur général de SYTRAL Mobilités

**Audition 14 :** FUB / Réseau Vélo et Marche

- **Céline SCORNAVACCA**, co-présidente de la FUB
- **Catherine PILON**, co-directrice du Réseau Vélo et Marche

**Audition 15 :** Mission Bozio-Wasmer - Rapport « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire » (2024)

- **Étienne WASMER**, économiste et co-auteur du rapport

**Audition 16 :** AMRF

- **Luc MAUDET**, secrétaire de l'AMRF 89 et maire des Vallées de la Vanne

**Audition 17 :** ECOV

- **Thomas MATAGNE**, Président

**Audition 18 :** Association Objectif RER Métropolitains

- **Jean-Claude DEGAND**, Porte-parole

## **Atelier 2 – Avenir des infrastructures routières**

### **Audition 1 :** DGITM et DIR

- **Sylvain REALLON**, sous-directeur du pilotage de l'entretien, de l'exploitation du réseau routier national non concédé et de l'information routière
- **Jérôme AUDHUI**, sous-directeur de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier national
- **Frédéric LECHELON**, directeur de la DIR Ouest Bretagne Pays de Loire et animateur du groupement des directeurs DIR.

### **Audition 2 :** Cerema

- **Pascal BERTHEAUD**, directeur Général
- **David ZAMBON**, directeur Général Adjoint

### **Audition 3 :** ADF et IDDRIM

- **Nadège LEFEBVRE**, présidente de l'ADF
- **Philippe HERSCU**, directeur des politiques de développement des territoires de l'ADF
- **Jérôme WEYD**, directeur Général de l'IDDRIM

### **Audition 4 :** AMF et Intercommunalités de France

- **Frédéric CUIILLERIER**, co-présidents de la commission Transports, Mobilités, Voiries de l'AMF
- **Sylvain LAVAL**, co-présidents de la commission Transports, Mobilités, Voiries de l'AMF
- **Carole ROPARS**, responsable du pôle Environnement et Aménagement et Conseillère Urbanisme, Mobilités, Gestion des risques chez Intercommunalités de France

### **Audition 5 :** DGITM

- **Estelle CHEVALLIER**, sous-directrice adjointe des financements innovants et du contrôle des concessions d'autoroute

### **Audition 6 :** table ronde fédérations professionnelles

- **Florence Berthelot**, déléguée Générale de la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR)
- **Olivier Poncelet**, délégué Général de l'Union TLF
- **Jean-Marc Rivera**, délégué Général de l'Organisation des Transporteurs Routiers Européens (OTRE)

### **Audition 7 :** ART

- **Thierry Guimbaud**, président de l'ART

- **Nicolas Wagner**, directeur du transport routier de voyageurs et des autoroutes de l'ART
- **Jordan Cartier**, secrétaire général de l'ART

**Audition 8 :** Routes de France

- **Jean-Pierre PASERI**, président
- **Alexandre ROUFFIGNAC**, délégué général

**Audition 9 :** GART

- **Alexandre MAGNY**, directeur général
- **Louis NEGRE**, président
- **Raphaël KRUG**, directeur intermodalité et aménagement de l'espace public

**Audition 10 :** Familles rurales

- **Céline KASTNER**, Mobilité Club France
- **Elsa COHEN**, Familles rurales

**Audition 11 :** NGE Concessions

- **Thierry BODARD**, président de NGE Concessions
- **Cédric BOURDAIS**, directeur-adjoint de la maîtrise d'ouvrage

**Audition 12 :** Eiffage

- **Camille Bonenfant-Jeanneney**, présidente des concessions autoroutières chez Eiffage

**Audition 13 :** ATMB / SFTRF

- **Christophe CASTANER**, président des conseils d'administration d'Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc et de la Société française du tunnel routier du Fréjus

**Audition 14 :** SANEF

- **Arnaud QUEMARD**, directeur général du groupe Sanef

**Audition 15 :** Vinci Concessions

- **Nicolas NOTEBAERT**, directeur général de Vinci Concessions
- **Sabine GRANGER**, directeur général de Vinci Autoroutes
- **Blaise RAPIOR**, DGA de Vinci Autoroutes et DG de Escota

**Audition 16 :** TDIE

- **Thierry DALLARD**, rapporteur du Conseil Scientifique de TDIE « *Comment financer et réaliser les investissements nécessaires à la transition écologique ?* »

**Audition 17 :** Meridiam

- **Pierre-Emmanuel BELUCHE**, directeur d'investissement

**Audition 18 :** Région Grand-Est

- **Julien BECCHERLE**, DGA Mobilités

**Audition 19 :** CE Alsace

- **Laurent DARLEY**, DGA Environnement à la communauté européenne d'Alsace,
- **Jean-Philippe MAURER**, 7ème Vice-Président de la Collectivité européenne d'Alsace, en charge des réseaux et mobilités

**Audition 20 :** DGITM

- **Rodolphe GINTZ**, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités
- **Estelle CHEVALLIER**, sous-directrice adjointe des financements innovants et du contrôle des concessions d'autoroute

**Audition 21 :** Caisse des Dépôts

- **Pierre Aubouin**, directeur adjoint de l'investissement de la Banque des Territoires à la Caisse des Dépôts
- **Bastien Champion**, responsable du développement des prêts au Secteur Public Local dans la direction des Prêts

**Audition 22 :** TDIE

- **Yves CROZET**, économiste

**Audition 23 :** DGITM (Direction des Mobilités Routières)

- **Eric OLLINGER**, chef du Département de la transition écologique, de la doctrine et de l'expertise technique
- **André HORTH**, Département de la transition écologique, de la doctrine et de l'expertise technique, pôle Lyon

**Audition 24 :** ASCA

- **Sébastien MARTENS**, président du bureau de l'ASCA et directeur de Sodiplec, la société gestionnaire des aires d'autoroutes E. Leclerc

**Audition 25 :** Total Energies

- **Stéphane CHAMBON**, directeur des Affaires Publiques et Comptes Stratégiques pour la mobilité et les nouvelles énergies
- **Lorenzo ANTOGNOLI**, directeur du développement construction de maintenance pour le réseau de station-service Total en France
- **Pascal MANUELLI**, directeur Réglementation Advocacy & Représentation

**Audition 26:** Willkie Farr & Gallagher

- **Me Thierry LALOUM**, avocat, département Droit public et environnement

### **Atelier 3 – Infrastructures et services ferroviaires de voyageurs**

#### **Audition 1 :** SNCF Réseau

- **Mathieu CHABANEL**, président-directeur général de SNCF Réseau

#### **Audition 2 :** Groupe SNCF

- **Laurent TREVISANI**, directeur général délégué Stratégie Finances

#### **Audition 3 :** Commission européenne

- **Matthias RUETE**, coordinateur du déploiement de l'ERTMS

#### **Audition 4 :** Inspection générale des finances (IGF) et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Présentation du rapport sur la tarification et le financement du réseau ferré national (février 2024)

#### **Audition 5 :** Transdev

- **Alix LECADRE**, directrice des opérations ferroviaires France

#### **Audition 6 :** François PHILIZOT

Présentation du rapport sur les petites lignes (2020)

#### **Audition 7 :** AGIFI

- **Valérie VESQUE-JENCARD**, présidente

#### **Audition 8 :** Meridiam

- **Pierre-Emmanuel BELUCHE**, directeur d'investissement

#### **Audition 9 :** Plateforme services et infrastructures du Nord

- **Patrick LAMBERT**, président

#### **Audition 10 :** Réseau Action Climat

- **Alexis CHAILLOUX**, responsable transports (aérien et ferroviaire)

#### **Audition 11 :** TDIE

- **Thierry DALLARD**, rapporteur du Conseil Scientifique de TDIE « *Comment financer et réaliser les investissements nécessaires à la transition écologique ?* »

#### **Audition 12 :** LAET

- **Alain BONNAFOUS**, professeur honoraire de l'Université de Lyon

#### **Audition 13 :** ART

- **Thierry GUIMBAUD**, président de l'ART
- **Jordan CARTIER**, secrétaire général



**Audition 14 :** Commission européenne

- **Eric VON BRESKA**, directeur "investissements, transports durables et innovants"

**Audition 15 :** Syntec-Ingénierie

- **Michel KAHAN**, président de Syntec-Ingénierie
- **Philippe PONS**, président du bureau Infrastructures de Syntec-Ingénierie
- **Christophe LONGEPierre**, délégué général

**Audition 16 :** SETVF

- **Philippe ROCHER**, de la société UNIFER, Président du SETVF
- **Romuald HUGUES**, de la société TSO, Trésorier du SETVF

**Audition 17 :** NGE, LISEA, Eiffage

- **Thierry BODARD**, directeur général adjoint du groupe NGE
- **Lionel EPELY**, président de LISEA
- **Camille BONENFANT-JEANNENEY**, présidente des concessions autoroutières d'Eiffage
- **Jean-Matthieu DE LAFERRIERE**, directeur du Pôle Ferroviaire chez Eiffage Concessions

**Audition 18 :** SNCF Voyageurs

- **Christophe FANICHET**, président-directeur général de SNCF Voyageurs

**Audition 19 :** AFRA

- **Solène GARCIN-BERSON**, déléguée générale

**Audition 20 :** Trenitalia France

- **Marco CAPOSCIUTTI**, président
- **Anne-Cécile DELBES**, directrice des affaires juridiques
- **Alexandre MOLINA**, directeur des affaires institutionnelles

**Audition 21 :** Le Train

- **Alain GETRAUD**, directeur général
- **Catherine PIHAN-LE BARS**, directrice générale adjointe aux opérations

**Audition 22 :** Kevin Speed

- **Laurent FOURTUNE**, associé et président
- **Oscar DONNEAUD**

## **Atelier 4 – Report modal et transport de marchandises**

### **Audition 1 :** Association Française du Rail (AFRA)

- **Alexandre GALLO**, président
- **Solène GARCIN-BERSON**, déléguée générale

### **Audition 2 :** Groupement National des Transports Combinés (GNTC)

- **Aurélien BARBE**, délégué général

### **Audition 3 :** Meridiam

- **Pierre-Emmanuel BELUCHE**, directeur d'investissement

### **Audition 4 :** AVERE France

- **Clément MOLIZON**, délégué général

### **Audition 5 :** Charge France

- **Jean BARYLA**, secrétaire général de Fastned
- **Didier LIAUTAUD**, PDG d'Engie Vianeo

## **ANNEXE II**

### **Liste des cahiers d'acteurs déposés sur la plateforme de la conférence**

# Ambition France Transports

Alliance 4F	UNETO	Intercéréales
Alliance pour la décarbonation de la route	UTPF	Réseau vélo et marche
ALTRO	OTRE	Routes de France
AFPI	Objectif OFP	Unipef
AFRA	Entreprises fluviales de France	Union sport et cycle
ASFA	FNTP	UTPF
AGIR Transport	FNTV	UPF
ANATEEP	Fédération Professionnelle de Cyclo logistique	Union TLF
AVERE	Fédération des Usagères et des usagers de la Bicyclette et Réseau Vélo et Marche	UPMF
AUTF	Fédération des Industries Ferroviaires	STRRES - Les réparateurs d'ouvrages d'art
AUTAUT	Fédération des Syndicats Mixtes de Mobilités	Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Aude
AGIFI	FEDERATION DES ELUS DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES	CCI HERAULT
ASSOCIATION DES ACTEURS DU VELO PUBLIC	Fer de France	Chambre de Commerce et d'Industrie des Pyrénées-Orientales
Charge France	FNAUT	CESER de Bretagne
Cluster Chargeurs Seine-Escaut	France Logistique	CESER Centre-Val de Loire
Confédération des grossistes de France - CGF	Finance Mobilité	Collectif de Défense des Gurmençonnois et des Communes Riveraines
CSIAM (Chambre syndicale internationale de l'automobile et du motocycle)	Filière des acteurs de la mobilité inclusive, solidaire et durable	Communautés d'agglomération : Grand Périgueux, Agglo de Brive et Tulle Agglo
GART	NGE	Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée

# Ambition France Transports

Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée	Eurométropole de Strasbourg	Sète
Communauté de Communes du Haut-Béarn	MAIRIE D'AGNOS	Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise
Commune d'Ablon-sur-Seine	Maire de BORCE (64490)	Tisséo Collectivités
Commune de BEDOUS	MAIRIE D'OLORON STE-MARIE	Val de Garonne Agglomération
Commune de Cette-Eygun	Montpellier Méditerranée Métropole	Ville de Paris
Commune de Lourdios-Ichère	Métropole de Lyon + SYTRAL Mobilités	AuRAil
Commune Préchacq Josbaig	Nouvelle Aquitaine Mobilités	ANGOULIM
COMMUNE DE SARRANCE	OBSERVATOIRE REGIONAL DES TRANSPORTS OCCITANIE	ASSOCIATION DES USAGERS DES TRANSPORTS D'AUVERGNE
Conseil Départemental de l'AUDE	Perpignan Méditerranée Métropole Communauté Urbaine	ASSOCIATION URGENCE LIGNE PARIS ORLEANS LIMOGES TOULOUSE
Conseil Départemental de la Nièvre	Port de Sète Sud de France	Comité de sauvegarde et de développement des lignes ferroviaires du Tréport-Mers
Conseil départemental de la Haute-Garonne	Pôle métropolitain du Genevois français	Collectif d'usagers TER Bretagne Sud
Conseil Départemental des Pyrénées-Orientales	PYRENEES BIEN COMMUN	Collectif des trois sociétés des lignes nouvelles
Conseil régional Nouvelle-Aquitaine	Région Auvergne-Rhône-Alpes	Lignes à Défendre
Coordination ferroviaire bretonne (COFERBZH)	Région Bretagne - MEDEF Bretagne	LINEA FIGUERAS PERPIGNAN SA (LFP)
DEPARTEMENT DES LANDES	Région Grand Est	LGVEA
Département de la Haute-Loire	Région Normandie	Retour du Train des Volcans
Département du Val d'Oise	Région Occitanie	Fédération Agir pour la ligne Clermont Ferrand – Le Mont Dore – Ussel – Tulle
GRAND NARBONNE communauté d'agglomération	Saint-Etienne Métropole	Usagers des transports du haut Allier

# Ambition France Transports

SGPSO	Logistique durable & territoire	Secteur CGT Cheminots Limoges
Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur	Mobilité durable & territoires	Syndicat CGT cheminots Carcassonne
SOCIETE DE LA LIGNE NOUVELLE MONTPELLIER-PERPIGNAN	PROMOFLUVIA	ADEME
Alliance Ecologique et Sociale	Réseau européen #enTrain	CEREMA
Agir pour le fluvial	Union pour la Gratuité et le Développement des Transports publics	Institut des Routes, des Rues et des Infrastructures pour la Mobilité - IDRRIM
Association SCICA	SOS Gares	A2 Consulting
Association Respire et Clean Cities	SOS BORDS DE SEINE	AI Cargo
ADN Mobilités - Association française des plateformes de distribution numérique de titres de transports et de mobilités	60 Millions de Piétons	Amazon France
Convergence Nationale Rail	1km à pied	APRR
Démocrates pour la planète	CGT Cheminots Alpes - CGT Cheminots de Chambéry - CGT Transports Alpes - CGT Union Départementale Savoie - ADTC Savoie, membre de la FNAUT - PCF Savoie - PCF du Bassin Chambérien - PS Savoie	Akiem
La Déroute des routes	CFDT Cheminots	Bentley Systems
Laboratoire de la mobilité inclusive	Fédération SUD-Rail	Bouygues Construction
Eurosud TEAM	FGTE-CFDT Fédération générale CFDT Transports & Environnement	Ecov
EFFET DE SERRE TOI-MÊME !	FGTE-CFDT	EASYPARK
France Nature Environnement	Fédération CGT des cheminots	Esterifrance
Fougères Rennes En Train	UNSA Ferroviaire & UNSA Transport	Egis

# Ambition France Transports

EY	Neology	Vinci Autoroutes
EONA-X	Orange	Vinci Concessions
EIFFAGE Route	Oxera Consulting (France) LLP	VINCI Railways
FERLIOZ	RAILPOOL	Weenlo (CRC Services)
Financière Eiffarie	Renault Trucks	WIMOOV
Groupe SNCF	syntec ingénierie	Collectif de 39 parlementaires
IMERYS	SANEF	COORDINATION DES ELUES ECOLOGISTES
Karos	SARA	Collectif de députés pour le financement des infrastructures ferroviaires et routières et la décarbonation des transports
Kevin Speed	SEMOP Port-La Nouvelle	Députés (Peio Dufau, Bérenger Cernon et Olga Givernet) - MI ferroviaire - CDDAT Assemblée Nationale
LE TRAIN	tbmaestro SA	Groupe UDI, Centristes et apparentés - Région Auvergne-Rhône-Alpes
Lasaire	TDIE	Groupe Socialistes et apparentés
LIBRA ADVICES	T&E France	Parti Communiste Français- commission mobilités
LISEA	TK'Blue Agency	CY Cergy Paris Université - Master 1, Transport, Territoires et Environnement
LOHR	Trans-Missions	Eurofima
Mundys	Transdev	European Clean Transport Network (ECTN)
Mobil'in Pulse	The Signalling Company	Experts
MOBILIANS	Trenitalia France	
METACAR MOBILITY SYSTEMS	TRANS.CITE	

## **ANNEXE III**

**Journée Innovation du 23 juin 2025**



## Journée Innovation du 23 juin 2025

### Objectif de la journée

La Journée de l'innovation pour les transports, organisée le 23 juin 2025, a réuni les acteurs d'Ambition France Transports ainsi que l'ensemble de l'écosystème de l'innovation du secteur. Cette rencontre avait pour ambition de coconstruire, dans un esprit d'ouverture et de collaboration, une feuille de route partagée de l'innovation pour les transports.

La matinée a été rythmée par des présentations inspirantes d'experts, tandis que l'après-midi a permis d'explorer, à travers des ateliers en petits groupes, les visions prospectives à l'horizon 2040 et les trajectoires possibles pour y parvenir.

L'objet du présent document est de restituer les temps forts de la journée et de proposer une base pour ce qui pourrait devenir une future stratégie de l'innovation pour les transports.

Environ 180 participants étaient présents, parmi lesquels de nombreux chefs d'entreprises et représentants institutionnels, académiques et associatifs.

### Interventions de la matinée

- Allocutions ministérielles : Philippe Tabarot, ministre chargé des Transports, a annoncé le lancement de la 5<sup>e</sup> édition du programme Propulse<sup>1</sup> mettant cette année l'accent sur la qualité de service et l'expérience voyageur. Clara Chappaz, ministre chargée de l'Intelligence artificielle et du Numérique, a présenté le dispositif « Osez l'IA », visant notamment à accompagner les petites entreprises dans leur transformation numérique.
- Keynotes sur les mobilités des personnes : Charlotte de Vilmorin a souligné l'urgence d'accélérer l'accessibilité des transports publics pour les personnes à mobilité réduite. Aurore Fabre Landry a alerté sur la dépendance des Français à la voiture individuelle et la fatigue causée par la grande mobilité, tout en mettant en avant le potentiel des mobilités actives combinées aux transports en commun pour répondre aux besoins quotidiens d'une large partie de la population. Stéphane Schultz a conclu en rappelant l'importance pour les acteurs de travailler en coalitions public-privé afin de résoudre les problèmes complexes que pose la décarbonation de la mobilité.
- Table ronde sur l'intelligence artificielle dans les transports : trois cas d'usage ont été présentés : l'optimisation des trajectoires des navires par l'IA (Yves de Montcheuil, Syroco), l'amélioration de l'information voyageur (Morgane Castanier, SNCF Gares & Connexions) et la vidéo-surveillance respectueuse de la vie privée (Quentin Barenne, Wintics). David Krieff (ADP et EONA-X) a souligné la nécessité de créer des espaces souverains, regrettant le retard européen dans ce domaine. Le sénateur Patrick Chaize a insisté sur l'impératif de garantir la cybersécurité des systèmes.

---

<sup>1</sup> Propulse est un programme sectoriel extra-financier et gratuit proposant à ses lauréats un accompagnement de 9 mois sur mesure visant à accélérer leur développement. Les projets aidés peuvent être portés par tous types d'acteurs mais doivent avoir atteint au moins le stade du prototype prêt à être expérimenté.

- Keynotes sur la mobilité intelligente et la mobilité partagée. Anne-Marie Idrac (ancienne ministre, France Logistique) et Benjamin Beaudet (Bertolami) ont rappelé que le développement des véhicules autonomes doit être réservé à des cas d'usage collectifs, inclusifs et partagés, où la France fait valoir son expertise servicielle autant que technologique. Thomas Matagne (Ecov) a présenté le concept de lignes de covoiturage, positionnées comme une forme de transport public complémentaire, avec un modèle économique viable.
- Table ronde sur l'innovation dans l'exploitation des infrastructures : la filière ferroviaire s'emploie à reconquérir des milliers de kilomètres de voies inexploitées pour une desserte fine et locale via des trains légers. Carole Desnost (SNCF/CORIFER) et Marie-José Navarre (Lohr) ont mis en avant le programme France 2030 – Draisie développé avec le soutien des Régions Grand Est et Occitanie, dans l'objectif de proposer des solutions adaptées aux différents territoires avec des coûts maîtrisés, en prenant en compte les évolutions nécessaires aux référentiels de maintenance et d'exploitation du réseau ferré national. Jean-Michel Estibals (RAILwAI) a exposé une solution de maintenance prédictive des infrastructures ferroviaires tandis qu'Émilie Espanet (New Energies Coalition/CMA-CGM) a présenté la numérisation des opérations portuaires et intermodales dans l'objectif d'optimiser celles-ci. Edouard Fischer (SANEF) a rappelé l'excellence du modèle autoroutier français et évoqué les innovations en cours comme l'électrification du transport routier de marchandises dans le cadre de l'alliance ECTN.
- Conclusion : Eric Banel (DGAMPA) a salué l'approche transversale de l'Agence de l'Innovation pour les Transports<sup>2</sup>. Rodolphe Gintz (DGITM) a remercié les participants d'avoir également exprimé la vision d'une innovation pragmatique, centrée sur les usagers et les usages de nos infrastructures actuelles, et qui vise à tirer toutes les potentialités de la technologie (IA) mais également de la réglementation.

---

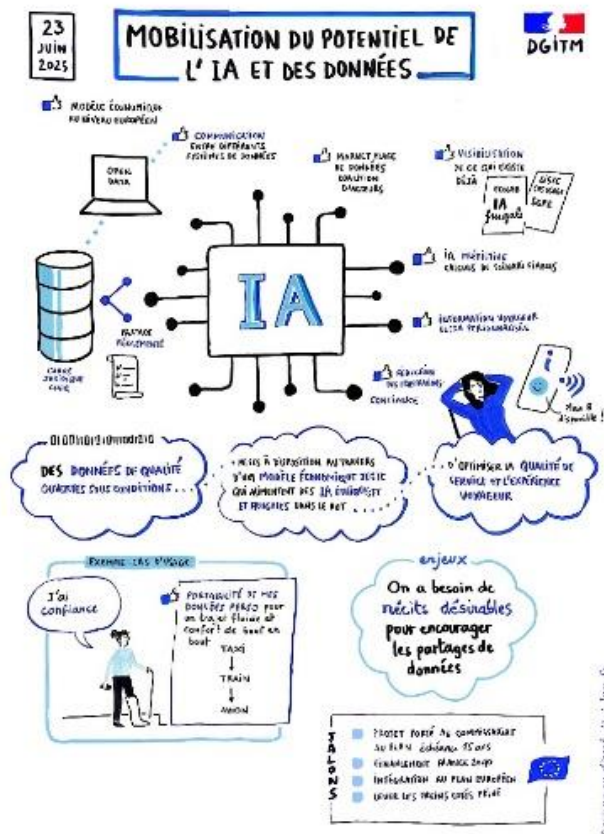
<sup>2</sup> L'Agence de l'Innovation pour les Transports (AIT) est une marque collective, dont le projet a été initié en 2021, qui est animée par une équipe cœur formée d'agents issus des trois directions générales modales (DGITM, DGAC et DGAMPA). Elle promeut une innovation pour les transports ouverte et collaborative, notamment par une intense activité d'animation de l'écosystème. Elle porte le programme Propulse mentionné plus haut.



## Amélioration de l'expérience des voyageurs (qualité de service)

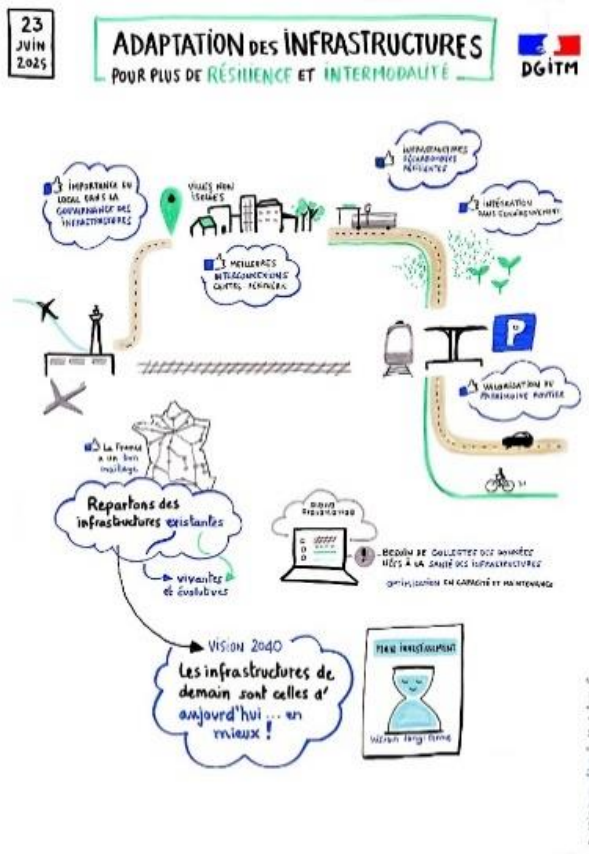
D'ici 2040, l'objectif est de promouvoir un partage de l'espace accessible à tous les usages, en mettant l'accent sur le confort et la qualité des trajets. Une expérience voyageur inclusive et confiante est envisageable grâce à l'intégration de leviers technologiques, politiques et sociaux. Pour atteindre cet idéal, il est impératif d'offrir une information fiable et partagée, garantissant des départs et retours à l'heure, ainsi qu'un accompagnement adéquat pour tous les usagers. Les technologies doivent permettre un traitement fiable des données et aider les usagers à choisir leurs trajets de manière optimale. La réalisation de cette vision dépendra de notre capacité à placer l'utilisateur au cœur de toutes nos décisions et actions.

Notre ambition est de créer un système de transport durable et inclusif, répondant aux besoins de tous les citoyens et contribuant à une meilleure qualité de vie pour tous.



## Mobilisation du potentiel de l'IA et des données

Le potentiel de l'IA réside notamment dans sa capacité d'amélioration de l'expérience des usagers par une offre de services plus adaptée. À l'heure actuelle toutefois, seulement 15 % des données sont utilisées, notamment en raison de leur mauvaise qualité. Les experts de l'atelier font le pari qu'à horizon 2040, un écosystème aura pu être mis en place pour partager les données et leur valeur, permettant ainsi d'offrir des services numériques plus personnalisés (ex. prise en compte des besoins des personnes à mobilité réduite) ou bien de mieux connaître les flux de déplacements. Un des défis à relever est l'identification de modèles économiques justes ainsi que la confiance entre acteurs. L'Etat aura à impulser une dynamique sur ces différentes problématiques, en veillant aux liens avec le niveau européen.



### Adaptation des infrastructures pour plus de résilience et d'intermodalité

La France est un pays dans lequel le réseau d'infrastructures de transport est très développé. Les infrastructures de 2040 seront très largement celles d'aujourd'hui. L'enjeu porte sur leur entretien à grande échelle. Les experts du groupe souhaitent que les opérations de rénovation intègrent des éléments de multimodalité : voies réservées, aires de covoiturage, pistes cyclables, stations de recharge électrique. L'atteinte d'un tel objectif requiert une planification des investissements et un effort budgétaire permanent pour la maintenance. Lors de l'atelier, un point crucial a émergé : le niveau de connectivité souhaité en matière d'équipements dotés de capteurs, ainsi que la standardisation et le partage des données générées. Il est essentiel d'équiper les infrastructures de manière à optimiser leur maintenance, afin d'accroître leur résilience face aux défis posés par le changement climatique et les actes de malveillance.

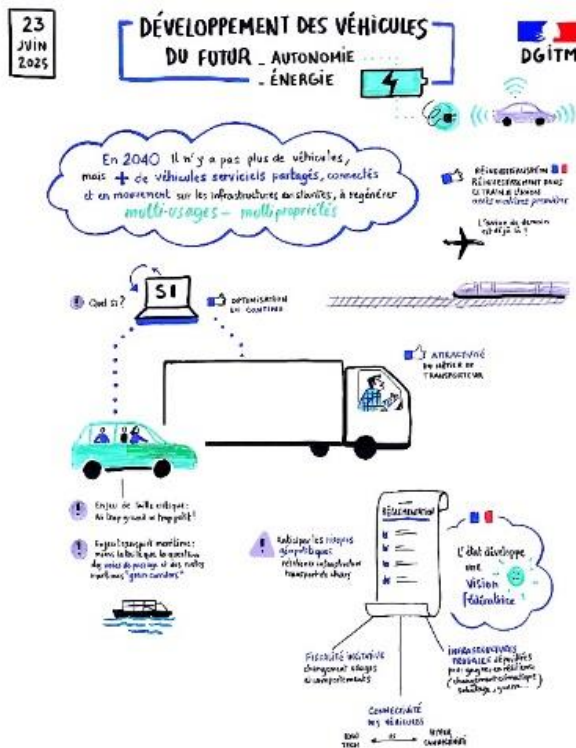
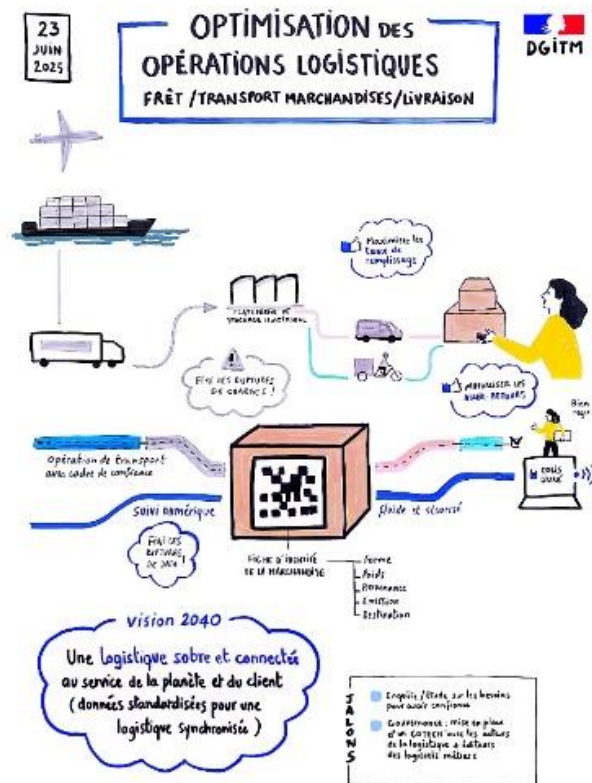


Illustration: Ambition France Transports

## Développement des véhicules du futur (énergie, autonomie)

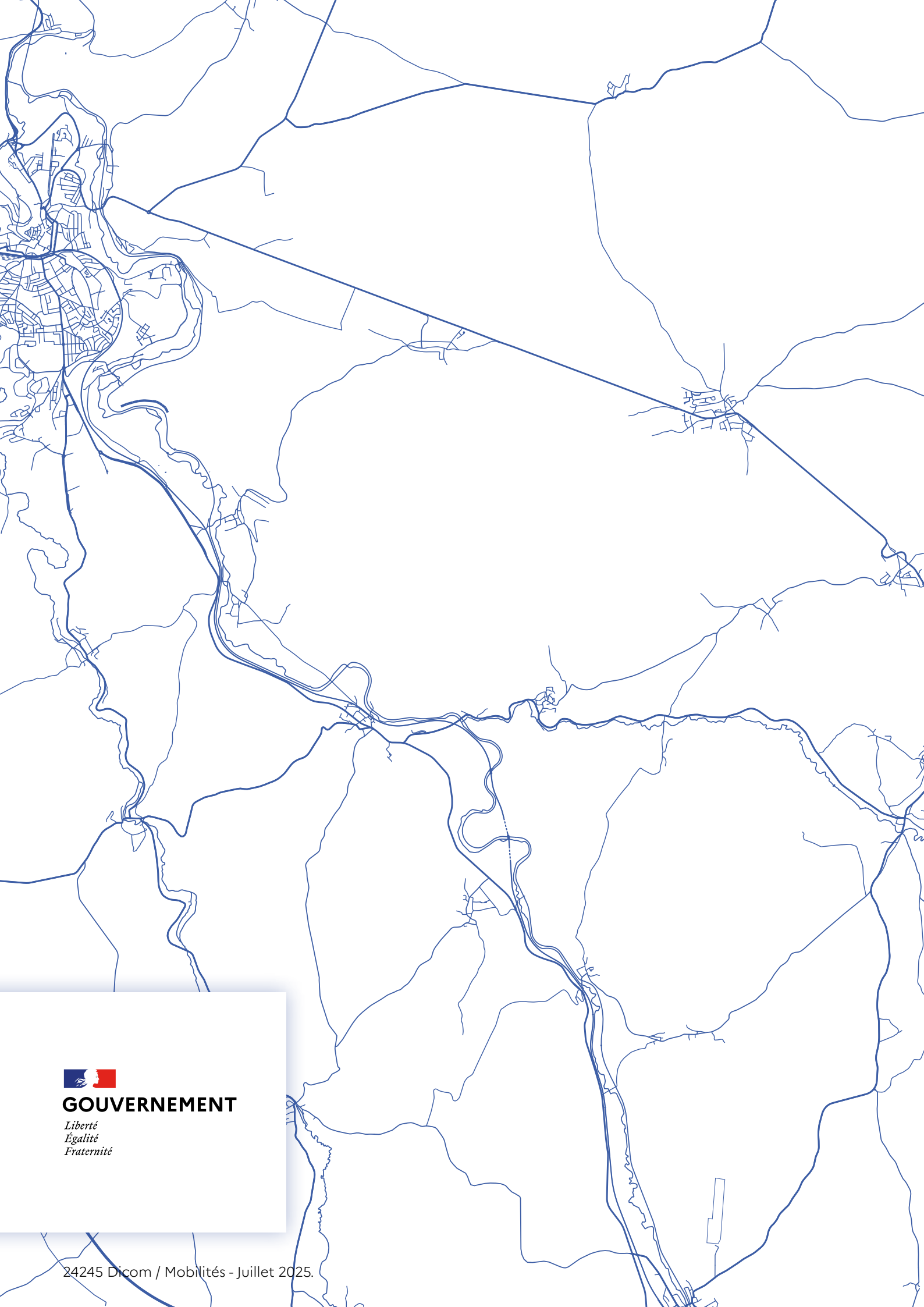
Cet atelier a mis en avant une vision de la mobilité propre, intelligente, partagée et plus durable, avec une plus grande multimodalité. Un axe d'innovation concernant les véhicules pourrait porter sur l'optimisation des opérations logistiques, par exemple par le développement du transport hybride combinant transport de fret et transport de voyageurs. Un autre axe d'innovation est assurément l'accélération du développement des carburants aériens et maritimes durables et de l'électrification du transport routier et ferroviaire. Concernant les véhicules autonomes, il paraît important d'affirmer le choix fait par la France et l'UE de réserver ces véhicules à des cas d'usage utiles et efficaces. L'exemple donné est celui des navettes autonomes en zone périurbaine de rabattement du domicile vers la gare la plus proche. Une autre proposition formulée est de faire évoluer le cadre fiscal des véhicules de fonction et de privilégier les véhicules de service électriques et partagés. À l'issue de l'atelier, il subsistait une discussion sur le niveau de connectivité des véhicules à viser, minimal via le smartphone personnel ou maximal avec capteurs et ordinateur de bord.





## Optimisation des opérations logistiques

La vision du groupe de travail pour 2040 est celle d'une logistique sobre, multimodale et connectée. Les avantages de cette vision sont multiples : une meilleure coordination et utilisation des ressources améliorent l'efficacité opérationnelle. Les gains économiques et environnementaux sont significatifs grâce à une gestion optimale des ressources. Le bien-être social est également renforcé par une logistique durable. Enfin, une chaîne logistique moderne et durable attire talents et investisseurs, renforçant la compétitivité de la filière. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs leviers sont identifiés. Parmi eux, la standardisation et le partage des données, dans un cadre de confiance reconnu par tous, permettent une meilleure visibilité et une prise de décision plus éclairée. Ils peuvent faciliter la mutualisation des flux et optimiser les capacités existantes. La formation des différents acteurs enfin est indispensable pour créer une culture commune et accélérer la transition vers cette nouvelle logistique.



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*