

Projet de loi-cadre relatif au développement du *secteur* *des transports*

RAPPORTEURS

Fanny Arav et Jean-Marie Beauvais

FÉVRIER 2026

2026-004
NOR : CESL1100004X
Lundi 2 février 2026

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026

**Projet de loi-cadre
relatif au développement
du *secteur des transports***

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Économie et finances

Rapporteurs :
Fanny Arav
Jean-Marie Beauvais

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 7 janvier 2026. Le bureau a confié à la commission Économie et finances, la préparation d'un avis *Projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports*, en recourant à la procédure simplifiée prévue à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958. La commission Économie et finances présidée par M. Jacques Creyssel a désigné Mme Fanny Arav et M. Jean-Marie Beauvais comme rapporteurs.



• s o m m a i r e

AVIS	
Introduction	4
1 - Contexte général	6
2 - Les positions récentes du CESE sur les mobilités	9
3 - Commentaires article par article	11
Article 1^{er}	11
Titre I – Réseaux routiers (articles 2 à 4)	12
Article 2	12
Article 3	13
Article 4	13
Titre II – Réseaux ferroviaires (articles 5 à 9)	14
Article 5	14
Article 6	15
Article 7	15
Article 8	16
Article 9	16
Titre III – Transports en commun et SGP (articles 10 à 15)	17
Article 10	17
Article 11	18
Article 12	18
Article 13	20
Article 14	20
Article 15	20
Titre IV – Fret (articles 16 à 17)	21
Article 16	21
Article 17	21
Titre V – Dispositions diverses (articles 18 à 19)	22
Article 18	22
Article 19	23
Dix considérations complémentaires	23
Scrutin	28
Annexes	30

introduction

Conformément à l'article 70 de la Constitution, le gouvernement sollicite l'avis du CESE sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports dont les articles 1^{er} et 17 contiennent une dimension de programmation au sens 34 et 70 des articles de la Constitution. Le ministre des transports a exprimé le souhait que la consultation du CESE porte sur l'intégralité du texte (19 articles) d'une part, en raison du rôle que le CESE a joué dans le déroulement de la conférence « Ambition France Transports » au printemps 2025 et d'autre part, parce que cette loi-cadre prend place dans un processus progressif sur le sujet des mobilités et ne peut être dissociée d'une réflexion plus large sur la transition écologique. Ce sont des sujets sur lesquels le CESE a beaucoup travaillé ces dernières années à travers des avis portant tout autant sur les infrastructures, les mobilités et le financement de la transition écologique, ainsi que sur les précédentes lois organiques.

Dans son premier article, le projet de loi-cadre (PJL-cadre) annonce la préparation prochaine d'une loi de programmation pluriannuelle des transports. Ceci correspond à une demande renouvelée du CESE depuis plusieurs mandatures. En vertu de l'article 70 de la Constitution, le CESE devrait, le moment venu, être saisi sur ce projet de texte. A ce titre, le CESE se tient à la disposition du législateur afin d'anticiper la préparation des prochains travaux pour pouvoir participer pleinement à l'exercice démocratique qui lui incombe.

Cette loi-cadre, très attendue par l'ensemble des acteurs concernés, établit un principe général de définition et d'ajustement des ressources, notamment financières, destinées aux différents modes de transport. Elle s'inscrit dans une logique de réallocation des ressources du secteur des transports, en particulier des recettes issues des concessions autoroutières, afin de donner la priorité à la rénovation des réseaux existants, conformément aux

dispositions de l'article 1^{er}. Cette volonté s'inscrit également dans un tournant des transports et des mobilités et leur nécessaire transition énergétique et écologique.

Après l'article 1^{er}, le projet de loi-cadre s'articule autour de quatre titres portant respectivement sur les réseaux routiers, le réseau ferroviaire, les transports en commun et le fret.

PARTIE 1

Contexte général

Le projet de loi-cadre permettra de formaliser une réflexion structurante sur le choix du système de financement des transports et, plus largement, des mobilités, orientant ainsi les choix stratégiques de la politique de transport. En effet, les réflexions sur les usages, les besoins, le rôle des acteurs et les procédés ont fait l'objet de nombreuses avancées via notamment les rapports d'experts (conférences de financement, assises de la mobilité, loi d'orientation des mobilités, loi pour un nouveau pacte ferroviaire) qui démontrent l'intérêt des pouvoirs publics à optimiser l'organisation et la gouvernance du secteur ainsi que le financement des investissements.

Cependant, la question du financement dans une continuité indispensable aux projets de long terme est restée à ce jour une pierre d'achoppement et ce à plusieurs titres : d'une part du fait de l'absence à ce jour de fléchage financier explicite et pérenne, qui fragilise la visibilité des budgets de ainsi directement dépendant des arbitrages suivant le principe de non affectation du budget général et à l'annualisation des financements publics, et plus particulièrement en période de contraintes budgétaires. Et d'autres part du fait de la difficile préservation des recettes issues du transports pour une réaffectation sur le domaine de transports et plus encore sur leurs évolutions

intermodales. Les hésitations sur l'application du principe pollueur-payeur (écotaxe, éco-redevance poids lourds) illustrent ces difficultés au cours des dernières décennies. Ainsi l'affirmation d'une réaffectation des ressources des transports aux transports marque une évolution décisive.

En outre, les dispositifs de gouvernance actuels montrent leurs limites à traiter certains aspects de cohérence d'ensemble, ou à corriger certaines carences liées à la nouvelle amplitude des enjeux de dérèglements climatiques comme de cohésion sociale et territoriale. C'est ainsi que l'ambition portée par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire (2018) qui a acté le reclassement de 35 milliards d'euros en dette publique (demande d'Eurostat) mais sans donner de souffle supplémentaire a rendu inévitable une requalification de SNCF Réseau en organisme divers d'administration centrale (ODAC) restreignant ses possibilités d'initiatives financières. En effet, du fait de son statut d'ODAC, chaque euro de déficit comme chaque euro de dette de SNCF réseau remonte directement au déficit et à la dette publics. Pour limiter cet endettement, la tutelle du ministère des finances a imposé une règle d'or (ratio dette/marge opérationnelle) et un ratio de limitation des financements sur les petites lignes.

Par la suite, la loi d'orientation sur les mobilités (LOM) et l'annonce de 100 milliards d'euros d'ici à 2040 sur l'infrastructure ferroviaire a fait place à une trajectoire financière d'ajustement partagée pour financer le maintien du réseau dit structurant. Cette trajectoire qui se concrétise par des contrats de performance (dont le dernier est arrivé à échéance, et le prochain est en cours de négociation) manque également de visibilité et de sécurisation sur les quelques années nous séparant d'une possible contribution via les concessions autoroutières dont les ressources seraient fléchées vers les transports.

Les besoins d'investissements dans les mobilités sont considérables : dans son rapport datant de 2022, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) les évaluait à 220 milliards d'euros sur les dix prochaines années¹. La France a insuffisamment investi dans la rénovation et la modernisation de ses réseaux, notamment dans le ferroviaire où elle figure en queue de peloton de l'Europe sur les investissements/habitant/an².

Le rapport Ambition France Transports (2025) estime l'effort à +3 milliards par an sur 2026-2031 en faveur de la performance, la robustesse et la résilience des infrastructures nationales existantes, dont 1,5 milliard pour le réseau ferroviaire ; 1 milliard pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé et commencer sa modernisation ; 0,5 milliard pour accroître la performance et la résilience du fret ferroviaire et fluvial.

Toutefois ces ambitions ne transparaissent pas dans la loi de finances 2025 et le projet de loi de finances pour 2026 : baisse concomitante des moyens de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de -5% et des crédits du programme 203 (infrastructures et services de transports de la mission Ecologie, développement et mobilités durables) de -3% alors que le besoin identifié est en hausse. Cette contradiction révèle un décalage fondamental entre les objectifs énoncés par Ambition France Transports et les ressources réellement mobilisées. Le CESE exprime son inquiétude sur cet aspect.

Par ailleurs, le CESE se félicite de la prise en compte des enjeux d'atténuation et d'adaptation dans la rédaction de ce projet de loi-cadre, le secteur des transports étant le premier contributeur aux émissions territoriales de gaz à effet de serre (34 %)³ et en retard sur les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone 3 (SNBC 3) pour 2025 (objectif de -5 %, réalisé : -1,4 %)⁴.

Ces dispositifs, même s'ils sont connus depuis longtemps, demandent encore un accompagnement social et économique pour l'ensemble des acteurs dont notamment l'industrie, la logistique et le commerce.

1 Rapport du COI « *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition* », Olivier Milan et Pierre-Adrien Collet, Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042, décembre 2022

2 Avis du CESE « *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* », Alain André et Didier Gardinal, janvier 2026

3 Direction générale du Trésor, « *Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE)* », octobre 2025

4 Citepa « *Nouvelle estimation des émissions de l'année 2025 par le baromètre prévisionnel du Citepa* », janvier 2026

Dans la perspective d'une loi de programmation faisant suite à cette loi-cadre, le CESE souhaiterait voir repris les ambitions du rapport Ambition France Transports, alors que la loi-cadre ne crée aucun financement par le biais de fiscalité nouvelle, de ressources sectorielles ou de garanties budgétaires pluriannuelles. En particulier :

→ Les scénarios de ressources fiscales (versement mobilité déplafonnés, écotaxes régionales interopérables) recommandés par le rapport Ambition ont été abandonnés sous pression patronale.

- Le fléchage des recettes des concessions autoroutières, présenté comme la planche de salut, ne prendra effet qu'après 2032, laissant un vide de financement 2026-2031.
- La charge de financement est reportée, pour l'essentiel, sur les usagers via l'indexation automatique des tarifs (article 11), sans contrepartie d'offre massifiée ni mécanisme de solidarité.

Ce choix revient à privilégier l'équilibre des comptes d'exploitation des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et de SNCF Réseau sur la transformation des mobilités.

PARTIE 2

Les positions récentes du CESE sur les mobilités

Le CESE souhaite d'abord souligner que certains principes énoncés dans un de ses avis remontant à 2013⁵, sont repris, 12 ans plus tard donc, dans le PJJL-Cadre :

- « Donner, dans la hiérarchisation des projets, la priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures, aux alternatives à la route et l'aérien en prenant en compte le point de basculement modal de l'aérien vers le ferroviaire, ainsi qu'aux modes et projets ayant le plus faible impact en termes d'émission de GES et sur l'environnement. »
- « Assurer le financement nécessaire pour la régénération du réseau ferroviaire et pour maintenir en bon état le réseau routier existant. »

Le CESE a examiné à plusieurs reprises les enjeux relatif au financement des infrastructures de mobilité dont certaines analyses font écho aux sujets du jour. Ainsi dans son avis sur le projet de loi d'orientation des mobilités⁶ (LOM)

en 2018, le CESE formulait plusieurs préconisations relatives aux investissements de l'Etat dans les transports qui restent d'actualité aujourd'hui telles que le fléchage de la TICPE vers la mobilité (préconisation 23) ou le financement de l'AFITF à hauteur des objectifs (préconisation 29). A ce sujet, dans ce même avis, le CESE estime que la taxation est un instrument efficace de développement durable si elle est juste, proportionnée et équitable (préconisation 3).

Dans l'ensemble, en plus de son avis sur la LOM, le CESE s'appuie sur six avis en lien avec la thématique des mobilités et de financement de la transition écologique :

- « L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie »⁷ (2020) ;
- « Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ? »⁸ (2023) ;
- « Cannabis : sortir du statu quo, vers une législation encadrée »⁹ (2023) ;

5 Avis du CESE « *La transition énergétique dans les transports* », Bruno Duchemin et Sébastien Genest, juillet 2013

6 Avis du CESE « *Avant-projet de loi d'orientation des mobilités* », Bruno Duchemin, novembre 2018

7 Avis du CESE « *L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie* », Fanny Arav, mai 2020

8 Avis du CESE « *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* », Sébastien Mariani, juillet 2023

9 Avis du CESE « *Cannabis : sortir du statu quo, vers une législation encadrée* », Florent Comain et Helno Eyriey, janvier 2023

- « *Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* »¹⁰ (2023) ;
- « *Mieux connecter les Outre-mer* »¹¹ (2024) ;
- « *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* »¹² (2026).

Il convient aussi de rappeler les travaux et recommandations de la convention citoyenne sur le climat (2020) ainsi que celle sur les temps de l'enfant¹³ (2025). Pour la première, il s'agit notamment de se référer au volet « se déplacer » et ses neuf objectifs (notamment sur la baisse de l'usage de la voiture individuelle, le transfert modal du transport routier vers le ferroviaire ou le fluvial, ou encore la réduction

des effets néfastes du transport aérien)¹⁴. Pour la convention sur les temps de l'enfant, le CESE rappelle notamment la proposition 17 :

« *Mettre en place un plan de mobilité jeunes pour prendre en compte les besoins en transports (qu'ils soient vers l'établissement scolaire ou vers toutes leurs activités)* ».

Si nous comprenons que le périmètre de ce projet de loi-cadre est circonscrit à l'élaboration d'un premier niveau de fléchage de financement, le CESE souhaite apporter une contribution plus élargie. Nous proposons donc de présenter une analyse article par article, puis d'indiquer les éléments nécessitant un engagement du législateur dans les divers textes à venir ou par la réactualisation de l'existant.

10 Avis du CESE « *Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* », Julia Grimault, février 2023

11 Avis du CESE « *Mieux connecter les Outre-mer* », Danielle Dubrac et Pierre Marie-Joseph, octobre 2024

12 Avis du CESE « *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* », Alain André et Didier Gardinal, janvier 2026

13 Rapport du CESE « *Rapport de la Convention citoyenne sur les temps de l'enfant* », novembre 2025

14 Convention Citoyenne pour le Climat « *Thématique Se Déplacer* », 2020

PARTIE 3

Commentaires article par article

Article 1^{er}

Le CESE appelle depuis plusieurs années de ses vœux une programmation des investissements, y compris sur le volet de la « dette grise » et le rôle central à confier au Conseil d'orientation des infrastructures (COI) (cf. préconisation 10 de l'avis sur les risques liés au changement climatique pour les infrastructures¹⁵). Dès 2020 dans son avis « *L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie* »¹⁶ et à nouveau en 2026 dans l'avis « *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* »¹⁷, le CESE a alerté sur l'urgence de rattraper le retard d'investissement dans les planifications financières des infrastructures de réseaux, non seulement pour maintenir un minimum qualitatif, mais aussi pour permettre son évolution et sa modernisation (préconisation 9).

Le CESE avait déjà préconisé dans son avis sur les mobilités en zones peu denses¹⁸ de prélever un supplément de recettes publiques sur les concessions autoroutières pour financer de nouvelles solutions de transports plus durables et inclusives (préconisation 12).

D'une façon générale, le CESE souhaite formuler six autres remarques :

- Le principe, pour la première programmation décennale, d'un fléchage intégral des recettes supplémentaires issues de ce nouveau régime de concessions autoroutières, en plus de recettes actuelles, représente un engagement fort mais nécessaire au vu des montants d'investissements en jeu et des limites des ressources budgétaires identifiées. Une attention particulière devra être apportée aux salariés des concessions (clauses sociales dans les futurs contrats)
- L'article expose qu'ultérieurement, seule « une fraction » de ces ressources sera allouée : le CESE estime nécessaire de préciser le niveau de ladite fraction. En l'absence de chiffrage de cette « fraction », le projet de loi laisse le gouvernement maître de la répartition entre modes, sans garantie parlementaire. Le CESE recommande que le texte de loi, ici ou dans la future loi de programmation, fixe un plancher contraignant : au minimum 1,5 milliard d'euro par an pour le réseau ferroviaire, 1 milliard

¹⁵ Op. cit.

¹⁶ Op. cit.

¹⁷ Op. cit.

¹⁸ Op. cit.

d'euros par an pour la route non concédée, 0,5 milliard d'euros par an pour le fret, pour la période 2032-2041 (horizon de la première programmation). À défaut de ce chiffrage, la loi-cadre demeure une coquille vide.

- De plus, la réaffectation des recettes autoroutières doit aller vers les modes bas-carbone et être clairement encadrée, avec par exemple un plancher minimal de 50 % des recettes totales afin d'assurer un véritable report modal, et d'appliquer ce cadre à l'ensemble des concessions et pas seulement aux nouvelles.
- Le maintien des péages autoroutiers doit être clairement explicité.
- Le principe d'une meilleure redevabilité démocratique de l'AFITF (et plus largement les

plans stratégiques du COI) devant les assemblées et les citoyens et citoyennes. Dans l'attente d'une loi de programmation, le CESE recommande un mécanisme de sécurisation des budgets alloués et crédits fléchés à la rénovation et la modernisation des réseaux, afin de ne pas subir de nouveaux aléas budgétaires.

- Le CESE demande qu'une évaluation économique *ex-ante* des effets (impact et résilience des infrastructures de réseaux, résistance, durabilité) soit systématiquement conduite.

Comme dit plus haut, le CESE réitère son souhait de poursuivre son rôle de conseil du gouvernement notamment dans le cadre des futures lois de programmation, comme le prévoit l'article 70 de la Constitution.

Titre I – Réseaux routiers (articles 2 à 4)

Article 2

Le CESE est favorable à la transposition en droit national de la directive Eurovignette mais recommande de prévoir l'accompagnement des impacts économiques et financiers sur les acteurs locaux (cf. préconisation 18 de l'avis sur les risques liés au

changement climatique pour les infrastructures¹⁹). En outre, le CESE réaffirme son soutien aux mesures d'écotaxe régionale (à l'exemple de la région Grand-Est) et autres mesures ciblant plus particulièrement les véhicules lourds en transit, comme le proposait le rapport Ambition France Transports.

¹⁹ Op. cit.

Article 3

Le CESE est favorable au déploiement des infrastructures de recharge sur les autoroutes et voies rapides ainsi qu'aux incitations proposées dans le projet de loi (préconisation 10 de l'avis impact des infrastructures, préconisation 6 de l'avis « *Pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses* »²⁰ et préconisation 10 de l'avis « *L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie* »²¹).

Article 4

Si le CESE ne s'est pas exprimé sur les voies et moyens d'améliorer la lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier, il préconise d'augmenter l'affectation aux collectivités territoriales de montants supérieurs provenant entre autres des ressources tirées des amendes liées à l'automobile et ses usages (préconisation 19 de l'avis « *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique, pour les infrastructures* »²²).

Le CESE appelle le gouvernement à négocier avec les autorités communautaires afin de renforcer la contribution des poids lourds en transit

au financement de l'entretien des routes (préconisation 18 du même avis). Par exemple, instaurer une écotaxe sur le transit pourrait générer 2 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

Le CESE a recommandé également de renforcer le contrôle de la législation sociale en matière de transport routiers de marchandises et la répression des infractions à cette législation sociale, notamment en augmentant les moyens des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). L'augmentation de ces recettes publiques grâce à une augmentation des contrôles contre le dumping environnemental, économique et social, devrait utilement abonder les ressources financières du secteur des transports via notamment les collectivités territoriales pour financer des mobilités alternatives.

Dans le cadre de la loi de programmation, le CESE recommandera d'instituer une réserve budgétaire affectée aux amendes prononcées contre les transporteurs récidivistes de violations sociales, alimentant un fonds dédié aux transports collectifs dans les bassins de mobilité concernés. Cette approche lierait la répression du non-respect des droits du travail à un financement redistributif des mobilités durables.

20 Op. cit.

21 Op. cit.

22 Op. cit.

Titre II – Réseaux ferroviaires (articles 5 à 9)

Article 5

Le CESE n'a pas examiné en détail les enjeux actuels (fond de concours, évolution des péages, etc.) liés aux capacités de financement de SNCF Réseau, mais considère que le report de deux ans du ratio dette/marge opérationnelle est une mesure d'urgence qui repousse le problème sans le résoudre. Le ratio SNCF Réseau reste structurellement fragile (8,5 en 2024, objectif de 6 en 2028). Cette trajectoire est difficilement compatible avec l'ambition d'investir 1,5 milliard d'euros par an supplémentaires en régénération (besoin Ambition France Transports).

Le CESE considère donc que le report du ratio sans mobilisation de ressources nouvelles dédiées à SNCF Réseau est une impasse. L'Etat doit rapidement (dès 2026) produire un plan financier alternatif prévoyant soit une diversification de l'alimentation du fond de concours par l'État ou autres entreprises ferroviaires, soit une diversification des ressources de SNCF Réseau (péage modulé, crédits carbone, fonds infrastructures publiques, doublement de la fraction d'accises assises sur les carburants), soit une recapitalisation. Sans ressources nouvelles, SNCF Réseau continuera sa trajectoire de désendettement sur le seul dos de la réduction d'investissements, prolongeant la « dette grise » ou la contraction du réseau ferré national.

En outre, on peut s'interroger sur la légitimité de la fixation d'un ratio de 6 à respecter entre sa dette financière nette et sa marge opérationnelle d'ici 2028, tant sur la gouvernance financière que sur le coût des reports jugés sur un fondement comptable à l'instant donné. A ce titre, les différences de capacités d'action de l'ODAC SNCF Réseau sont considérablement plus contraintes.

L'adéquation de la nouvelle date choisie pour l'atteinte du ratio doit donc être mise en cohérence avec la nouvelle équation financière attendue pour SNCF Réseau dans la suite de la conférence gouvernementale Ambition France Transports.

Le gouvernement a annoncé que les nouveaux financements de SNCF Réseau seront actés par décret : le CESE souhaiterait être consulté le moment venu. Il rappelle que les ressources provenant des futures concessions ne se concrétiseront pas avant 2032. Si la promulgation d'un décret permet une rapidité de versement indispensable sur l'année en cours, elle ne signifie pas une garantie de financement, et exclue une collégialité démocratique dans la prise de décision. Le CESE entend cette possibilité comme palliatif en attente de la loi de programmation où les l'ensemble des acteurs seront consultés. Quant au renouvellement du contrat de performance Etat-SNCF Réseau, le CESE estime nécessaire que les termes de la négociation ne se limitent pas à des considérations strictement financières et incluent des impératifs d'aménagement du territoire et de maintien de l'égalité républicaine.

Par ailleurs, bien que cette répartition financière n'apparaisse pas précisément dans cet article, le CESE a noté lors de la présentation des conclusions d'Ambition France Transports qu'il serait demandé au groupe SNCF de contribuer par ses propres moyens - à raison d'un tiers environ - à l'effort financier supplémentaire d'1,5 milliard d'euros nécessaire au maintien de la consistance et de la performance du réseau ferroviaire à partir de 2028. Si cette annonce se trouvait confirmée par les termes des décrets d'application de la présente loi relatifs au financement du ferroviaire, le CESE recommande que les incidences sociales d'éventuels gains de productivité fassent l'objet d'une anticipation partagée avec les organisations syndicales représentatives, tant sur la trajectoire que sur les modalités.

Article 6

Cet article vise à donner un fondement législatif aux montages financiers dits de « *subsidiary quasi equity* » (SQE) permettant l'apport en jouissance à une société de biens du domaine public. Le CESE n'ayant pas examiné l'intégralité des solutions de financement exposés ici, il ne peut s'appuyer sur des délibérations existantes. Toutefois, le CESE s'inquiète du risque d'une entrée de montages quasi-privatisants (PPP, transfert de propriété de ligne) sur le domaine public ferroviaire sans débat démocratique véritable. Le CESE recommande que ces dispositions soient accompagnées d'une obligation d'évaluation : avant tout recours aux montages SQE au-delà du projet ERTMS (système européen de gestion de trafic des trains), le gouvernement doit demander l'avis du CESE et publier une évaluation des impacts financiers et patrimoniaux.

Le CESE estime nécessaire de disposer d'une étude préalable présentant les

avantages et les risques s'appuyant sur les cas déjà réalisés (Air France) tant sur la structure financière à moyen et long terme (report de dettes, statut et gouvernance de la filiale) que sur les personnels dédiés (transfert, statut juridique, etc.).

Article 7

L'article contient deux dispositions à visée de simplification. La première concerne le transfert de biens entre filiales du groupe SNCF. Le CESE souligne la nécessité de veiller au maintien des actifs dans le patrimoine public, tout en gardant à l'esprit les spécificités du secteur ferroviaire et les responsabilités propres au gestionnaire d'infrastructures.

La seconde vise à faciliter la réalisation de projets de modernisation ou de développement situés dans des zones couvertes par des plans de prévention de risques technologiques. Aussi, le CESE se félicite de la mention « sans augmenter les risques » mais s'interroge sur les modalités d'analyses de risques et sur l'application du droit du travail, qui devront faire l'objet d'études (cartographie et évaluation des risques) et de consultation des commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) des établissements sur site.

Le CESE signale que l'article 7 doit être accompagné d'une garantie explicite concernant la simplification des procédures d'autorisation administrative. Elles ne doivent pas affaiblir l'application du droit du travail ni les obligations de prévention des risques technologiques pour les salariés. Le CESE recommande l'ajout d'une disposition générale rappelant que les mesures de simplification du titre II-ferroviaire (articles 5-9) ne peuvent en aucun cas être déroatoires aux dispositions du Code du travail, du Code de la sécurité sociale, ou des conventions collectives du secteur ferroviaire.

Article 8

Le CESE n'a pas eu l'opportunité de travailler sur la question des droits des voyageurs, mais rappelle que la protection effective de ces droits signifie que le voyage doit être considéré de bout en bout et inclure le cas échéant le fait que plusieurs opérateurs sont concernés. Pour cela, il serait nécessaire de mettre en place, dans le respect du droit des affaires, une base d'information unique, un guichet unique à destination des voyageurs ainsi qu'une chambre de compensation entre opérateurs d'une part, et entre opérateurs et Autorités organisatrices dans le cas d'un titre unique, d'autre part.

Article 9

Il a trait à la prise en compte de l'aménagement du territoire lors de la fixation du niveau des péages ferroviaires. Cependant pour le CESE, cette orientation appelle des précisions complémentaires. En effet, le principe selon lequel toute baisse des péages doit être compensée mérite d'être explicitement affirmé. D'autres éléments que seuls les aspects tarifaires doivent être pris en considération pour réaffirmer une véritable politique d'aménagement du territoire et ce pour l'ensemble des secteurs d'activités. Concernant le sujet « transports », une définition plus explicite des missions du service public ferroviaire et de sa gouvernance pourrait faire l'objet d'une actualisation de la LOM. Par ailleurs, la notion de TGV d'aménagement du territoire devrait être précisée.

Se posent également les questions des modes de financement du réseau et de la structure tarifaire elle-même, ainsi que du processus et des sources de financement de la péréquation. Dans son avis sur le projet de loi LOM, le CESE préconise d'améliorer la péréquation solidaire entre différents territoires et la péréquation entre différents secteurs économiques, de rechercher un équilibre dans le financement des moyens nécessaires pour faire face aux besoins en matière de mobilité.

Le CESE considère que le seul énoncé de principes reste insuffisant. L'article 9 doit être étayé par des dispositions précises :

- Création obligatoire d'un fonds de péréquation ferroviaire national, alimenté par une sur-tarification des services rentables (ex. liaisons premium Île-de-France-Lyon) affectée à la subvention des services déficitaires en zones peu denses.
- Tarification négative obligatoire pour les liaisons structurantes peu rentables (petites gares de maillage territorial, lignes d'aménagement du territoire en montagne/massifs), sous réserve de compensation.
- Intégration d'une trajectoire de tarification ferroviaire dans les contrats de performance et dans les plans stratégiques de politiques des transports votées en chambres parlementaires, après consultation des parties prenantes.

→ Suppression de l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports (ART) en matière de péréquation territoriale, remplacé par un avis simple : l'ART ne doit pas pouvoir bloquer une baisse tarifaire justifiée par l'aménagement du territoire au motif d'équilibre financier micro-économique.

D'autres modalités peuvent être étudiées, telles que le contrat de service public universel (exemple suisse)²³ ou l'attribution de lots de sillons avec sujétions particulières (modèle espagnol).

Il est important de mettre en cohérence les missions de l'ART avec les choix de politiques de transport nationales, d'autant plus si ces politiques font l'objet d'un vote au parlement.

Titre III – Transports en commun et SGP (articles 10 à 15)

Article 10

Le CESE n'a pas préparé d'avis sur les services express régionaux métropolitains (SERM) mais il s'est intéressé au modèle économique de la Société du Grand Paris, précurseur de la Société des grands projets (SGP) via différents avis. Il reconnaît l'intérêt de son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), la qualité de la gouvernance et de la gestion économique de la SGP et son statut lui permettant de lever la taxe d'équipement et de se financer sur les marchés sans impact sur le budget de l'Etat. Si ses compétences sont reconnues, le CESE s'inquiète de la coexistence de deux maîtres d'ouvrage sur le ferroviaire et en conséquence, potentiellement, deux gestionnaires d'infrastructure avec SNCF Réseau ouvrant le risque d'un réseau à deux vitesses. Enfin le CESE est préoccupé des risques d'aspiration des ressources publiques.

La SGP finance par effet de levier (taxes d'équipement, financements marchés) alors que SNCF Réseau reste dépendante du financement public. Cette asymétrie aboutira inévitablement à concentrer les investissements de modernisation et les services haut de gamme sur les tracés SGP (Île-de-France,

périphéries urbaines, trajets rentables) et à laisser en sous-équipement chronique les réseaux ferroviaires régionaux et les petites gares de maillage territorial gérées par SNCF Réseau.

Le CESE recommande donc l'adoption d'une « clause de convergence » : tout investissement SGP au-delà d'un seuil (500 millions d'euros cumulés) doit être assorti d'une affectation simultanée d'au minimum 30 % à la régénération des réseaux régionaux SNCF Réseau gérés par les régions.

Le CESE estime nécessaire de réaliser un retour d'expérience sur les conditions effectives (marchés, gouvernance de projet sur plusieurs périmètres) du calendrier de réalisation des travaux du « grand Paris » dont la SGP est maître d'ouvrage.

Dans un objectif de plus grande transparence et de partage avec la société civile des conditions de réalisation des SERM, le CESE souligne l'intérêt d'une transmission d'information régulière entre la « gouvernance locale » mise en place pour chaque projet de SERM, notamment pour veiller à la livraison du projet de service, et les comités des partenaires des autorités organisatrices concernées par le projet.

²³ Canton de Berne « *Ordonnance sur l'offre de transport public (OOT)* », 1997

Article 11

L'indexation prévue des tarifs de transports en commun sur l'inflation, sauf avis contraire des organismes concernées, ne retient pas l'accord du CESE.

Le CESE identifie deux effets néfastes à ce principe : tout d'abord un effet désincitatif à l'utilisation des transports en commun, mode de transport alternatif à la voiture plus respectueux de l'environnement. Ensuite un effet procyclique : en effet, une indexation sur l'inflation crée un emballement des prix en cas d'inflation forte, comme celle que nous avons connu ces dernières années. C'est un phénomène déjà observé dans d'autres domaines comme pour l'indice de référence des loyers.

L'augmentation des tarifs est fondée quand elle est accompagnée d'une augmentation de l'offre, mais pas de façon indifférenciée, et c'est aux AOM de la décider expressément dans le cadre de leurs conseils d'administration qui sont représentatifs des équilibres locaux et au sein desquels siègent les représentants des usagers, des entreprises et des élus locaux. Le CESE note toutefois qu'en plus de son effet procyclique, cette indexation peut peser sur les salariés et l'ensemble des usagers, et plus encore sur les plus fragiles. Néanmoins la contribution des usagers constitue un levier indispensable pour garantir la soutenabilité financière des AOM et leur capacité à développer l'offre.

De plus, une hausse mécanique des tarifs devrait s'accompagner parallèlement de mesures équivalentes sur la fiscalité des entreprises (possibilité de

déplafonnement du versement mobilité, ou dispositif tel qu'en l'absence d'augmentation des salaires au moins égale à cet indice, le versement mobilité soit revalorisé d'autant sauf délibération contraire de l'AOM). Ainsi sous condition d'offre supplémentaire, on peut envisager un déplafonnement du versement mobilité. Afin d'éclairer la décision sur les leviers du financement des transports, des évaluations des impacts sur le territoire, sur les mobilités mais aussi sur acteurs économiques dont les entreprises, par les AOM, sont recommandées par le CESE.

Aussi, le CESE rappelle-t-il encore plus fortement son attachement à l'impératif de maintien de tarifs sociaux pour certains publics (préconisation 8 de l'avis sur le projet de LOM), comme c'est le cas pour les familles nombreuses, les étudiants, les chômeurs ou les militaires.

Article 12

L'évolution de la composition des comités des partenaires ne fait pas l'objet d'un consensus au sein du CESE.

Certains considèrent que la composition actuelle des comités des partenaires est structurellement asymétrique et ne garantit pas le poids des voix de ceux qui subissent les impacts des décisions et nécessite d'associer l'ensemble des financeurs et les usagers des transports. D'autres souhaitent garder la composition actuelle, considérant que le financement provient des employeurs.

Concernant le rôle du comité des partenaires dont la consultation en amont de toute réforme tarifaire

est obligatoire, le CESE estime que la représentation des usagers, des salariés et des associations demeure insuffisante. Si la loi prévoit leur participation, son effectivité reste à réaffirmer sur l'ensemble des AOM. Au-delà de la définition des parties prenantes présentes et du minimum de 50 % attribué au collège employeurs, la composition précise des comités des partenaires n'a pas été jusqu'à présent encadrée par un texte réglementaire.

Si comme le prévoit le 3° de cet article, un décret venait fixer précisément les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité des partenaires, le CESE souhaiterait donc pouvoir être consulté sur ce projet de texte.

Le CESE se félicite de l'amendement proposé au quatrième alinéa de l'article 1231-5 du code des transports qui prévoit qu'avant toute réforme tarifaire substantielle, soit présentés au comité des partenaires les impacts socio-économiques prévisibles ainsi qu'une évaluation *a posteriori* dans un délai de trois ans. Il s'interroge cependant sur la portée du terme « substantielle » et rappelle que le comité des partenaires n'est aujourd'hui saisi en matière tarifaire que sur le versement destiné au financement des services de mobilité. Le CESE souligne donc qu'une version plus volontariste en termes de transparence pourrait prévoir la consultation du comité des partenaires pour toute réforme tarifaire, tout en prévoyant en plus une présentation des impacts socio-économiques et une évaluation *a posteriori* lorsque cette réforme est « substantielle ».

Des précisions devront être apportées dans les textes futurs sur les modalités de construction et de responsabilité des comités des partenaires et autres instances de consultation, qui devraient être le relai de l'AOM afin d'assurer une réelle collégialité et transparence dans les choix

et priorisation décidées par la collectivité.

Le rapport annuel exigé par le nouvel article L. 1231-8 doit inclure un volet « équité et cohésion » obligatoire, rendant compte de :

- L'évolution de la part modale par quartier et bassin de mobilité, ventilée par classe socio-économique et catégorie d'âge.
- Le pourcentage de la population couverte par les tarifs sociaux et l'évolution de cette couverture.
- Le ratio usagers dépendants (sans véhicule personnel) / usagers par choix, par secteur de service.
- Les écarts de fréquentation avant/après toute augmentation tarifaire, segmentés par publics fragiles.
- Tout arbitrage tarifaire justifié au regard de la cohésion territoriale (déficit accepté sur lignes de maillage, subventions intersectorielles, etc.).
- Le suivi des plans de mobilité.

Chaque AOM devra publier ce rapport en assemblée générale et le transmettre à l'État. En cas d'évidence d'une augmentation des inégalités de mobilité, l'État pourra activer une clause de révision tarifaire (mécanisme de « pause-révision »). Le CESE salue l'obligation de publication d'un rapport annuel sur les ressources et dépenses des AOM, qui constitue une avancée majeure en matière de transparence. Il demande toutefois que ce rapport précise :

- la distinction entre la part du versement mobilité acquittée par les employeurs privés et celle acquittée par les employeurs publics ;
- la part du versement mobilité consacrée à l'investissement ;
- une évaluation du montant de toutes les fraudes (y compris cotisations URSSAF et absence de plan de mobilité

employeur).

Le CESE propose d'examiner la possibilité de moduler l'attribution des subventions de l'État au maintien d'un niveau minimal de mobilisation des ressources tarifaires, mais de ne pas en faire une conditionnalité afin de prendre en compte les spécificités territoriales et le respect des compétences des AOM. Une analyse d'impact sur le tissu socio-économique du territoire considéré est de nouveau recommandée.

Article 13

Le CESE se félicite de cette proposition. Dans son avis sur les risques liés au changement climatique pour les infrastructures²⁴, le CESE préconise la création de macro-régions transfrontalières pour favoriser le financement de projets communs (préconisation 20).

Article 14

Le CESE salue la mention de planification régionale de l'intermodalité prévu par ce texte. Il souligne l'importance du plan de mobilité et son souhait d'une meilleure articulation avec les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (STRADDET).

Toutefois le CESE rappelle qu'il s'est également exprimé en faveur d'un renforcement de la planification locale des mobilités à l'échelle d'un bassin de vie. Ainsi dans son avis sur les mobilités en zones peu denses,

le CESE a préconisé (préconisation 10) de rendre obligatoires les plans de mobilités simplifiés "en y prévoyant un bouquet minimal de modalités de déplacement", "en les rendant compatibles avec les autres documents de planification locale" et "en y déclinant la lutte contre l'isolement par thématique (chômage, handicap, âge, genre...)". Il a également préconisé (préconisation 11) que la planification locale des mobilités puisse être coconstruite avec le comité des partenaires, le cas échéant après une participation citoyenne animée par ce comité et associant conseils de développement (CODEV) et conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

Article 15

Le CESE n'a pas eu l'opportunité de travailler sur le sujet de la sécurité des transports scolaires récemment. En revanche, le CESE rappelle que, dans son avis sur le cannabis²⁵, il avait préconisé de « revoir le dépistage du cannabis au volant afin de sanctionner uniquement l'emprise en développant l'étude scientifique et l'opérationnalité de la mise en œuvre des tests comportementaux » (préconisation de l'axe 2). Afin d'assurer l'opposabilité et la sécurité juridiques des tests de dépistage mis en place, il serait souhaitable que ceux-ci permettent de discerner l'emprise comportementale et pas seulement un contact historique avec cette substance.

²⁴ Op. cit.

²⁵ Op. cit.

Titre IV – Fret (articles 16 à 17)

Article 16

S'il adhère à l'objectif poursuivi dans cet article, le CESE ne se prononce pas faute d'avoir travaillé sur l'harmonisation des frais de manutention portuaire pour supprimer le surcoût de manutention dans le mode fluvial dans l'objectif de développer ce mode de transport.

Une attention particulière doit être portée à la fluidité et la compétitivité des flux maritimes et fluviaux, en valorisant la prise en compte du facteur écologique.

Article 17

Cet article vise à accélérer la décarbonation des flottes de poids lourds, à l'origine de 22 % des gaz à effet de serre émis par les différents modes de transport. Pour inciter à une modification des pratiques contractuelles des chargeurs, cet article propose la création d'un marché réservé aux prestations des transports réalisées par des véhicules électriques ou à hydrogène. Une trajectoire pluriannuelle est définie.

Le CESE soutient l'objectif de décarbonation des flottes de transport routier lourd, mais souligne que le seul instrument d'une « obligation de marché réservé » doit s'accompagner d'un fonds de soutien aux PME transporteurs conditionné à l'effectivité des investissements de décarbonation. En outre, pour permettre une véritable fluidité de ces transports, il est impératif que l'ensemble de la chaîne

d'infrastructure électrique soit adapté (prix, volume, borne de recharge...), et les impacts sur la résilience des infrastructures, les impacts sociaux, la sécurité routière et la qualité de l'air soient suffisamment étudiés. Le CESE souligne ces points d'amélioration, mais note que les ambitions ne sont pas à la hauteur des engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3).

Le CESE regrette que le projet de loi n'évoque pas le fret ferroviaire, pourtant puissant vecteur de décarbonation.

Sur ce sujet, le CESE examinera prochainement en séance plénière la décarbonation de la logistique alimentaire, notamment sur le volet transport. Le CESE regrette l'absence de financement et de réflexion sur le fret ferroviaire alors que le rapport Ambition France Transports identifiait 0,5 milliard d'euros par an. Seul un report modal permettrait d'éviter la congestion des axes routiers.

Par ailleurs, si les notions de donneurs d'ordre, de groupe et de commissionnaires de transports ont bien été prévues dans la rédaction de l'article afin d'en sécuriser l'applicabilité, le CESE s'interroge sur l'efficacité des dispositions prévues pour prévenir d'éventuels contournements par de la sous-traitance en cascade.

Titre V – Dispositions diverses (articles 18 à 19)

Article 18

Cet article formule des propositions de simplification visant à accélérer des travaux et à générer des économies dans la conduite de projets ou la gestion d'infrastructures de transports. Si le CESE est sensible à l'argument d'efficacité, il recommande la prudence sur l'appel à la « raison impérative d'intérêt public majeur ». Cette notion constitue une remise en cause profonde de l'équilibre du droit de l'environnement et va à l'encontre de positions exprimées dans certains avis du CESE prônant notamment la consultation des publics dans le cadre de projets menaçant la biodiversité et autres enjeux environnementaux (cf. l'avis sur les modèles productifs²⁶ - nécessaire consultation des publics - et sur « *La participation du public aux décisions impactant l'environnement* »²⁷).

Le CESE rappelle qu'il est profondément attaché au respect du droit environnemental et que la volonté de sécurisation de délais ne doit pas se faire au détriment de toute forme de démocratie, conformément aux textes en vigueur²⁸. A ce titre, la notion « de raison impérative d'intérêt public majeur » mériterait une réflexion et un processus intégrant les évolutions des enjeux sociétaux et environnementaux et des impacts sur le long terme.

Par ailleurs, des économies peuvent être réalisées grâce à la mutualisation (achats de matériel, des services et des logiciels de billettique) ainsi que par le renforcement des synergies entre réseaux et secteurs.

²⁶ Op. cit.

²⁷ Avis du CESE « *La participation du public aux décisions impactant l'environnement* », Pascal Ferey et Aminata Niakaté, septembre 2025

²⁸ Au niveau international ou multilatéral :

- La Convention d'Aarhus (1998)
- La Convention européenne des droits de l'homme (1953)
- Déclaration de Rio 1992 (Sommet des Nations Unies)

Au niveau européen :

- Directive évaluation environnementale des projets (1985, 2011 complétée en 2014)
- Directive prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (2003)
- Directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (2003)

Au niveau national, les dispositions pertinentes du CE à savoir :

- Articles L123-19-1 et 411-2 du code de l'Environnement
- Article 3 et 7 de la Charte de l'Environnement

Ainsi que différents rapports :

- Rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2020
- Rapport sénatorial n° 630 de 2018 « Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde »
- Rapport de la CNDP1 sur les concertations en matière de nucléaire
- Recommandation n°4 du rapport d'information sénatorial « Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde » du 26 janvier 2022.

Article 19

Enfin, ce dernier article permet la ratification de 15 ordonnances sur la

rédaction desquelles le CESE n'a pas été consultées. En conséquence, il ne se prononce pas sur cet article.

Dix considérations complémentaires

Le périmètre de ce projet de loi ne couvre qu'une partie des problématiques relatives aux mobilités. Au-delà de ce périmètre, le CESE souhaite porter à l'attention du gouvernement un certain nombre de considérations :

1. Le CESE s'alarme de l'absence de vision sur le droit à la mobilité des populations en territoires peu denses et le risque de sacrifice de la desserte fine du territoire. Dans cet esprit, il a par exemple préconisé, dans son avis sur les mobilités en zone peu dense²⁹, le déploiement d'un « forfait mobilité durable » (préconisation 4) dont l'objectif est d'assurer à toutes et tous l'accès à une solution de mobilité dans tous les territoires. Dans le prolongement, la France pourrait s'inspirer du modèle suisse d'obligation de service universel qui pose une obligation d'offre de transports en commun pour toutes les communes de plus de 100 habitants, et cela à des fins notamment de report modal et de réduction des émissions de gaz à effet de serre³⁰.

a. En outre, l'ouverture à la concurrence contribue à accentuer des inégalités de territoires, notamment concernant les « grandes lignes ». Celles-ci se répartissent entre lignes

dites SLO (Service librement organisé) et les Intercités qui font l'objet d'une convention avec l'Etat. En l'absence de régulation étatique de l'offre de service SLO, les entreprises se spécialisant sur les itinéraires les plus rentables, ils délaissent les lignes et les arrêts les moins intéressants. Cette concentration de la concurrence mise à mal, la péréquation qui était organisée en interne chez SNCF voyageurs. Cette dernière devait répondre à la concurrence, mais aussi contribuer au fonds de concours via des dividendes définies. Le CESE s'interroge sur le devenir d'un certain nombre de dessertes, dont on pressent le désengagement, d'autant que l'alternative par service d'autocar est aujourd'hui moins développée qu'espéré.

Le CESE propose une clarification des stratégies :

- SLO (Service Librement Organisé) : liaisons rentables Paris-Lyon, Paris-Marseille, où concurrence peut jouer et où l'équilibre financier est atteint sans subvention (opérateurs privés, SNCF Voyageurs en mode commercial).
- TGV d'aménagement du territoire : liaisons structurantes mais déficitaires ou faiblement rentables, pour lesquelles une péréquation solidaire via des subventions publiques doit garantir la continuité de service et l'équité territoriale.

²⁹ Op. cit.

³⁰ Loi suisse sur le transport de voyageurs 745.1, mars 2009

b. Compte-tenu du contexte budgétaire et en dépit de l'ambition portée par le gouvernement, il est à craindre que cette desserte fine soit sacrifiée et avec elle, l'idéal de la continuité territoriale et du droit à la mobilité pour les citoyens et citoyennes dans tous les territoires. Ce risque est particulièrement prégnant pour les personnes à mobilité réduite (PMR) dont les conditions de prise en charge dans les transports restent, malgré des progrès, largement perfectibles. Face à ces évolutions, le principe d'une obligation de service universel des transports (mentionné ci-avant avec le cas suisse) procurerait l'assurance d'une continuité de service et d'un maintien, voire d'une augmentation de la desserte fine du territoire, s'appuyant sur l'intermodalité. Au-delà de la simple énonciation d'un droit à la mobilité opposable, le CESE s'est ainsi prononcé en faveur de l'instauration d'une obligation en urbanisme opérationnel d'accès multimodal pour toute zone d'activité et tout équipement essentiel en prenant en compte l'aire de desserte de ces équipements et en faisant vérifier cette obligation par la commission d'accessibilité³¹ (préconisation 1 de l'avis sur les mobilités en zones peu denses³¹).

c. Chaque région ayant de larges compétences sur les TER sans coordination entre elles, le CESE s'interroge sur les différentes offres de trains et de tarifs, des continuités inter-régionales, et des potentielles inégalités territoriales. De plus, cette absence de coordination pèse sur l'expérience voyageur.

2. Dans la continuité, l'absence de mention des enjeux spécifiques des Outre-mer conduit le CESE à solliciter l'ajout d'une mention de cette problématique. Dans son avis relatif aux connexions maritimes, aériennes et numériques dans les territoires ultramarins³², le CESE préconise entre autres de renforcer les dispositifs de continuité territoriale pour les Outre-mer en veillant à une égalité de prise en charge entre les territoires (préconisation 5 de l'avis). Le CESE l'a souvent rappelé dans ses travaux, dans les Outre-mer, des difficultés spécifiques existent autant pour les transports intérieurs que maritimes (95% des marchandises passent par bateau). Les conditions d'un accès effectif au droit à la mobilité y sont souvent critiqués et ce pour des raisons diverses liées à leur géographie (Polynésie française et Guyane notamment), à leur isolement (à Wallis et Futuna ou à Saint-Pierre-et-Miquelon) et de manière générale à leur retard de développement économique social et structurel. L'insuffisance de transports en commun provoque un recours trop systématique à la voiture. Cela se traduit par des congestions routières qui ne cessent de s'amplifier et constituent un goulet d'étranglement au développement de ces territoires. Compte tenu des vulnérabilités des Outre-mer notamment face aux risques climatiques, le CESE appelle le gouvernement à prévoir un volet consacré aux enjeux et développement des transports dans les Outre-mer.

31 Op. cit.

32 Op. cit.

3. Tout document stratégique sur les mobilités mettant en avant le défi du changement climatique devrait inclure le transport aérien. Les enjeux de report modal vers le ferroviaire ainsi que de fiscalité sont essentiels à l'articulation d'une vision globale nécessaire pour résoudre des équations complexes.

4. Penser les mobilités dans leur ensemble et inciter aux reports modaux vertueux (rail, transports en commun) constitue un facteur-clé de succès. Dans son avis sur les mobilités durables en zones peu denses³³, le CESE souligne l'intérêt de consacrer un volet de planification des investissements fléchés sur les « petites lignes ferroviaires » (lignes de desserte fine du territoire) (préconisation 14). Dans ce même avis le CESE souligne également l'utilité du programme TIMS et la nécessité de pérenniser son financement au-delà de 2026 (préconisation 7 de l'avis « Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ? »). Le programme TIMS a permis de financer des diagnostics territoriaux de mobilité et à déployer 80 projets de nouvelles solutions dans les territoires peu denses à l'échelle d'un bassin de mobilité. La poursuite d'une telle démarche programmatique semble indispensable pour concrétiser le droit de toutes et tous à la mobilité et déployer des solutions de rabattement vers les transports réguliers, notamment les futurs services express régionaux métropolitains.

5. Dans le même esprit, le CESE s'étonne de l'absence de la prise en compte de la filière du fret et des sujets liés, comme l'intermodalité et la filière logistique, pourtant essentiels à l'atteinte de nos objectifs environnementaux. A cela s'ajoute l'enjeu stratégique de nos ports et du développement de leur hinterland.

6. La tarification des transports et la part supportée par les usagers dans l'équilibre des modèles économiques sont des sujets de controverses. Le CESE est sensible aux questions de justice sociale et de cohésion des territoires. Si la gratuité des transports en commun ne doit être envisagée qu'au cas par cas, il importe surtout de maintenir les tarifs sociaux voire d'en élargir l'application en s'inspirant des meilleures pratiques.

7. Il manque un volet investissement dans les compétences dans cette approche englobant quatre secteurs de mobilité au sein desquels les métiers sont appelés à évoluer et où la question de l'attractivité des métiers se pose. En lien avec une programmation pluriannuelle des investissements, un schéma directeur social serait nécessaire qui intégrerait une trajectoire de l'emploi, des moyens de financements à l'appui de l'amélioration des conditions de travail, du développement des compétences (notamment pactes sectoriels régionaux pour l'investissement dans les compétences transports, labellisation sociale, soutien aux filières stratégiques impliquées dans les chaînes de valeur du transport...). La modernisation des transports (électrification, automatisation, report modal) implique une transformation profonde des métiers, des qualifications et de l'attractivité des emplois. Le risque est que cette transformation se fasse par destruction nette d'emplois (réduction d'effectifs via productivité), plutôt que par transformation qualitative (montée en compétences, conditions améliorées).

33 Op. cit.

En outre, le CESE recommande la généralisation de schémas directeurs sociaux dans les entreprises du secteur du transport, qui pourraient faire l'objet d'un suivi tripartite avec les partenaires sociaux.

8. La modernisation des réseaux de transport implique une filière industrielle qui ait la capacité de former un personnel dédié à chaque mode de transport, et d'instruire des innovations sur le long terme. Cela nécessite une meilleure visibilité sur les investissements.

9. Le CESE insiste sur l'importance de l'évaluation des politiques publiques : le projet de loi-cadre est certes bâti sur des rapports économiques et financiers rigoureusement préparés, mais aurait bénéficié de la prise en compte de l'évaluation de la LOM et des leçons tirées ; de même, le projet de loi-cadre ne comporte

aucune disposition annonçant qu'il fera l'objet d'une évaluation dans les trois ou cinq ans. Le CESE considère que l'absence d'obligation d'évaluation constitue une lacune démocratique. Tout dispositif législatif de long terme doit prévoir un mécanisme obligatoire de révision ex-post et d'ajustement en fonction des résultats.

10. Dans une vision systémique, le CESE a travaillé sur différentes solutions de financement de la transition écologique applicables aux transports. Par exemple, le CESE préconise d'utiliser une part de la plus-value foncière générée par l'investissement dans les infrastructures pour faciliter le financement des projets favorables à la transition écologique (préconisation 6), y compris des projets de transport l'avis sur le financement de la SFEC³⁴.

34 Avis du CESE « *Financer notre stratégie énergie-climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* », Julia Grimault, février 2023

Scrutin

L'avis a été adopté à l'unanimité des présents.

Annexes

1

Composition de la commission Économie et finances à la date du vote

Président

Jacques CREYSSEL

Vice-présidents

Jean-Marie BEAUVAIS

Fabienne ROUCHY

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

Marianne TORDEUX

BITKER

Agriculture

Véronique BLIN

Manon PISANI

Artisanat et

Professions Libérales

Fabienne MUNOZ

Associations

Martin BOBEL

Marie-Claire MARTEL

Claire THOURY

CFDT

Pascal GUIHENEUF

Marie-Hélène MEYLING

Jean-Yves LAUTRIDOU

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-

ROCHE

CFTC

Manuel LECOMTE

CGT

Benoît GARCIA

Mohammed OUSSEDIK

Fabienne ROUCHY

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Hervé QUILLET

Coopération

Jacques LANDRIOT

Entreprises

Jacques CREYSSEL

Fany RUIN

Michèle SALVADORETTI

Environnement et nature

Jean-Marie BEAUVAIS

Julia GRIMAULT

Elodie MARTINIE-

COUSTY

Familles

Bernard DESBROSSES

Non-inscrits

Alain BAZOT

Outre-mer

Pierre MARIE-JOSEPH

Santé et citoyenneté

Dominique JOSEPH

UNSA

Fanny ARAV

Alternatives sociales et économiques

Erik MEYER

CFDT

Sébastien MARIANI

CGT-FO

Alain ANDRE

Entreprises

Didier GARDINAL

ont participé à titre consultatif aux travaux de la commission au titre de leur expertise dans le domaine des transports et des avis récents qu'ils ont porté sur les transports (« *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* », rapporté par Alain André et Didier Gardinal et « *Pour des mobilités inclusives et durables en zones peu denses* », rapporté par Sébastien Mariani)

2

Lettre de saisine



**Secrétariat général
du Gouvernement**

Paris, le 07 janvier 2026

Monsieur le Président

Conformément à l'article 70 de la Constitution, vous trouverez ci-joint, pour avis, le projet de loi cadre relatif au développement des transports, dont les articles 1^{er} et 17 peuvent être regardés comme relevant de la catégorie des dispositions de programmation au sens des articles 34 et 70 de la Constitution.

Compte tenu de l'urgence qui résulte du calendrier actuellement prévu pour l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 04 février prochain, je vous serais reconnaissante de me faire parvenir l'avis du Conseil économique, social et environnemental avant le 28 janvier afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra en Assemblée générale.

Nous vous transmettrons ultérieurement l'étude d'impact pour ce projet de loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération

**Pour le Premier ministre
et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement**

Claire LANDAIS

*Monsieur Thierry BEAUDET
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16*

3

Bibliographie

Ambition France Transports,
« Rapport de la Conférence »,
juillet 2025

Canton de Berne, « Ordonnance sur
l'offre de transport public (OOT)
», 1997 : Ordonnance sur l'offre de
transport public (OOT)

CESE, « Anticiper et prévenir
les risques liés au changement
climatique, pour les infrastructures »,
Alain André et Didier Gardinal,
Avis, janvier 2026 : les risques liés
au changement climatique pour les
infrastructures

CESE, « Avant-projet de loi
d'orientation des mobilités sur saisine
gouvernementale », Bruno Duchemin,
Avis, novembre 2018 : projet de loi
d'orientation des mobilités (LOM)

CESE, « Cannabis : sortir du statu
quo, vers une légalisation encadrée »,
Florent Compain et Helno Eyriey, Avis,
janvier 2023

CESE, « Financer notre Stratégie
Énergie-Climat : donnons-nous les
moyens de nos engagements »,
Julia Grimault, Avis, février 2023 :
le financement de la stratégie
françaises énergie-climat

CESE, « L'impact des infrastructures
de réseaux dans l'économie », Fanny
Arav, Avis, mai 2020 : l'impact des
infrastructures de réseaux dans
l'économie

CESE, « La participation du
public aux décisions impactant
l'environnement », Pascal Férey et
Aminata Niakaté, Avis, septembre
2025 : La participation du public aux
décisions impactant l'environnement

CESE, « La transition énergétique
dans les transports », Bruno
Duchemin et Sébastien Genest, Avis,
juillet 2013 : La transition énergétique
dans les transports

CESE, « Mieux connecter les Outre-
mer », Danielle Dubrac et Pierre-
Marie-Joseph, Avis, octobre 2024 :
Mieux connecter les Outre-mer

CESE, « Nos modèles productifs
face aux enjeux de transformation :
quels défis pour l'avenir ? », Pascal
Guihéneuf et Michèle Salvadoretti,
Avis, mars 2025 : les modèles
productifs

CESE, « Quelles solutions pour des
mobilités durables et inclusives en
zones peu denses ? », Sébastien
Mariani, Avis, juillet 2023 : mobilités
dans les zones peu denses

CESE, « Rapport de la Convention
citoyenne sur les temps de l'enfant »,
Rapport, novembre 2025 les temps
de l'enfant

Citepa, « Baromètre Citepa »,
octobre 2025

Conseil d'orientation des
infrastructures (COI), « Investir plus
et mieux dans les mobilités pour
réussir leur transition », Olivier Milan
et Pierre-Adrien Collet, Rapport de
synthèse : stratégie 2023-2042,
décembre 2022

Direction générale du Trésor,
« Publication de la deuxième édition
de la stratégie pluriannuelle des
financements de la transition
écologique et de la politique
énergétique nationale (SPAFTÉ) »,
octobre 2025

Assemblée fédérale de la
Confédération suisse, « Loi sur le
transport de voyageurs (LTV) » du 20
mars 2009 (État le 1er janvier 2023)

4

Table des sigles

AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT	Ambition France Transports
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
APE	Agence des participations de l'Etat
ART	Autorité de régulation des transports
CA	Conseil d'administration
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
COI	Comité d'orientation des infrastructures
CODEV	Conseil de développement
CPER	Contrats de plan Etat-Régions
CSSCT	Commission santé, sécurité et conditions de travail
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
GES	Gaz à effet de serre
LDDS	Livret de développement durable et solidaire
LOM	Loi orientation mobilité
Mds€	Milliards d'euros
ODAC	Organisme divers d'administrations centrale
OOT	Ordonnance sur l'offre de transport public
PDM	Plans de mobilité
PIIEC	Projets importants d'intérêt européen commun
PJL-cadre	Projet de loi-cadre
PMR	Personnes à mobilité réduite
PPP	Partenariat public-privé
RFN	Réseau ferré national
SERM	Service express régional métropolitain
SFEC	Stratégie française pour l'énergie et le climat
SGP	Société des grands projets
SLO	Service librement organisé
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SQE	<i>Subsidiary quasi-equity</i>
STRADDET	Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TER	Transport express régional
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIMS	Programme Territoires, Inclusion, Mobilité & Sobriété
VTC	Véhicule de tourisme avec chauffeur

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411260004-000226 - Dépôt légal : février 2026 • Crédit photo : Dicom



lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41126-0004

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077587-0

