



Positionnement de l'Alliance Écologique et Sociale
Projet de loi-cadre relatif au financement et à l'organisation des transports
Mars 2026

Proposition de loi-cadre des transports déposée au Sénat le 11 février 2026.

I. Résumé du positionnement

L'AES considère que la France a besoin d'une politique des transports structurée autour d'un principe clair : le ferroviaire doit constituer l'ossature du système de mobilité décarboné, au service de la cohésion territoriale et de la justice sociale. La route doit, elle, permettre de faire le dernier kilomètre. Dans cette perspective, il est essentiel de garantir :

- 1- la rénovation du réseau ferroviaire, notamment des lignes de dessertes locales pour un maillage dense sur l'ensemble du territoire,
- 2- une offre fiable et fréquente (même hors des heures de pointe),
- 3- le maintien des gares
- 4- l'accessibilité des tarifs pour les usagers.

Ainsi seulement, le réseau ferroviaire répondra aux besoins de déplacements quotidiens des habitants, tout en contribuant efficacement à la transition écologique et sociale. Il est également nécessaire de penser le système ferroviaire dans toutes ses capacités en n'isolant pas les activités fret des activités voyageurs.

Or, pour y parvenir, le réseau ferroviaire français nécessite aujourd'hui des investissements massifs, stables et planifiés sur le long terme. Le projet de loi-cadre actuel ne répond pas à cette exigence. L'article 1, cœur du texte, organise la perspective d'une loi de programmation pluriannuelle et l'affectation des recettes autoroutières aux infrastructures. Mais comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 5 février 2026, une loi ordinaire ne peut encadrer une loi de programmation et l'affectation des recettes relève exclusivement de la loi de finances. En l'état, le dispositif proposé ne crée aucun financement supplémentaire et ne sécurise aucune trajectoire. Sans crédits nouveaux et stables, toutes les mesures structurelles restent des annonces sans effet réel. En l'état, la loi-cadre ne répond pas aux besoins des voyageurs.

La loi-cadre tente également de présenter le report de deux ans de la « règle d'or », qui plafonne le ratio dette / coûts opérationnels, comme une solution aux difficultés financières de SNCF Réseau. Ce décalage, de 2027 à 2029, demeure largement insuffisant face aux enjeux. Le véritable problème n'est pas d'accorder davantage de temps à SNCF Réseau pour se désendetter, mais de lui donner les moyens de performer. SNCF Réseau doit pouvoir recourir à l'endettement pour financer des investissements d'intérêt général, dans un cadre soutenable, sans que la contrainte de réduction de la dette ne conduise à dégrader le service ou à transférer la charge sur les usagers. Autrement dit : le coût des rénovations et de la modernisation du réseau ne peut pas reposer seulement sur les voyageurs ou les dividendes du seul opérateur ferroviaire historique (SNCF Voyageurs) via le fonds de concours.

La question de la dette traduit avant tout l'insuffisance des dotations de l'État, qui n'est pas réglée avec cette loi-cadre. Le besoin majeur reste d'assurer des financements stables et pérennes, ce qui relève uniquement de la loi de finances et d'une programmation pluriannuelle claire. Au moment où SNCF Réseau prépare son nouveau contrat de performance, l'exigence de cohérence est de faire coïncider sa trajectoire économique avec le cadrage budgétaire fournie par la loi de programmation.



Par ailleurs, les ambitions d'investissement doivent être alignées avec les ressources humaines disponibles, afin de garantir la cohérence entre travaux et effectifs. Il serait contre-productif d'augmenter le volume des travaux sans assurer les moyens humains nécessaires à leur réalisation.

Pour l'AES, la priorité doit être donnée à :

1. Une **trajectoire budgétaire explicite et contraignante** en loi de finances, en cohérence avec le contrat de performance de SNCF Réseau;
2. Une Loi programmatique pluriannuelle sur les transports (intégrant les voyageurs et le fret) ;
3. La **rénovation prioritaire du réseau existant**, avec une attention particulière aux lignes de desserte locale ;
4. Le **maintien des gares et du maillage territorial** ;
5. Une stratégie cohérente d'emplois à SNCF Réseau ;
6. Un refus du transfert croissant du financement vers les usagers, les Régions et les collectivités territoriales.

II. Analyse

1. Une loi-cadre qui n'apporte pas la garantie financière attendue

L'article 1 prévoit la création d'une loi de programmation pluriannuelle des transports (PPT) qui planifiera les politiques de transports sur dix ans minimum et l'affectation des recettes issues des concessions autoroutières aux infrastructures de transport via l'AFITF.

Or,

- le Conseil d'État rappelle qu'une loi ordinaire ne peut pas encadrer une PPT.
- Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle aussi qu'une loi de programmation pluriannuelle ne crée pas, en elle-même, de crédits. Seule la loi de finances engage réellement l'État.

L'AES estime que ce la loi-cadre relève davantage d'un mécanisme d'affichage que d'une garantie réelle de financement pérenne et de stabilité. Si l'on veut un financement pérenne, il faut assumer un débat budgétaire clair. L'État doit augmenter ses dotations au ferroviaire, notamment pour les lignes vitales.

2. Le besoin fondamental : un réseau ferroviaire rénové et accessible

Les articles 4 à 10 concernent le ferroviaire, qui devrait constituer l'ossature du transport collectif décarboné.

2.1 Priorisation des financements pour le ferroviaire

Comme le rappelait l'AES dans une note publiée en juin 2025¹ : entre 13 et 20 milliards d'euros sont programmés pour des infrastructures routières, alors même que le réseau ferroviaire du quotidien souffre d'un sous-financement chronique. La loi-cadre ne prévoit ni moratoire sur les nouveaux projets routiers, ni mécanisme contraignant de réorientation des investissements vers le ferroviaire. En l'absence de hiérarchisation claire des priorités, la loi-cadre entérine un statu quo incompatible avec les besoins réels des habitants, les objectifs climatiques et la cohésion territoriale.

¹ [Notre-note.pdf](#)

2.2 La règle d'or : un problème de fond, pas de calendrier (article 4)

La règle d'or impose à SNCF Réseau un plafond de ratio dette / marge opérationnelle (6 à compter de 2027, reporté à 2029 par le projet de loi). Le report de deux ans est nécessaire au regard de la situation financière actuelle. Mais il ne règle pas le problème structurel lié aux dotations insuffisantes de l'État. Ce sous-investissement conduit à faire reposer une partie du financement du renouvellement du réseau sur les péages, avec pour conséquence un report progressif de la charge sur les voyageurs et les autorités organisatrices. Dans ce contexte, l'enjeu ne réside pas uniquement dans le respect d'une trajectoire de désendettement, mais dans la capacité de SNCF Réseau à investir durablement pour améliorer la qualité et la performance du réseau. À cet égard, le recours à l'endettement pour financer des infrastructures d'intérêt général peut se justifier, dès lors qu'il s'inscrit dans un cadre soutenable et transparent.

On revient donc toujours au même constat : pour réellement améliorer les transports en France, une loi-cadre ne suffit pas. Cette proposition de report de deux ans est nécessaire mais pas suffisante, ni durable. La priorité devrait être de garantir un niveau de financement public permettant d'éviter que les impératifs de réduction de la dette ne se traduisent par une dégradation du service, un renchérissement des coûts pour les usagers ou un ralentissement des investissements indispensables à la transition écologique.

Il serait pertinent aussi de se poser la question de l'utilité de la règle d'or. La directive européenne 2012/34 impose un équilibre sur cinq ans, non une austérité immédiate. Une interprétation trop restrictive de cette règle risquerait de freiner les investissements nécessaires à long terme. Pour l'AES, SNCF Réseau doit pouvoir s'endetter pour investir dans des infrastructures d'intérêt général ainsi que pour améliorer sa performance grâce à l'ERTMS, dans un cadre soutenable et transparent.

2.3. Les montages financiers de l'article 5 (création de filiales pour la modernisation et le financement) : un contournement coûteux

Le projet de loi ouvre la possibilité de créer des filiales détenues à 51 % par SNCF Réseau et 49 % par un partenaire privé. SNCF Réseau met à disposition une partie du domaine public ferroviaire de l'État, tandis que le partenaire privé apporte des financements, et reçoit ensuite une rétribution garantie, dont le lien avec le niveau de trafic n'est pas clairement établi, ce qui soulève le risque que SNCF Réseau assume seul les risques liés à l'exploitation. Ce montage financier de « *quasi-fonds propres* » permet d'éviter que les apports privés ne soient comptabilisés comme de la dette, mais il s'agit en réalité de transférer des sommes de « haut de bilan » en charges sur le compte de résultat de SNCF Réseau.

Juridiquement, ce montage peut s'apparenter à une concession soumise aux règles européennes (le Conseil d'État appelle d'ailleurs à une sécurisation précise).

Outre le droit, s'ensuit deux conséquences négatives :

- ✓ le coût financier de ce mode d'apport de fonds privés est plus élevé que les techniques classiques de prêts ou bien de levées obligataires sur les marchés financiers (tout le monde reconnaissant que la dette de SNCF-Réseau a l'une des meilleures maturités des grandes structures publiques).
- ✓ SNCF Réseau perd son unité de stratégie et d'action en matière de maîtrise d'ouvrage puisqu'il doit la partager (impliquant des surcoûts de transaction) ou abandonner au partenaire privé (qui lui n'a aucun intérêt direct à la performance ultérieure de l'exploitation et qui réalisera l'infrastructure selon le seul critère de la rentabilité financière immédiate des contrats de réalisation)

Encore une fois, pour l'AES, ce montage révèle avant tout l'insuffisance des dotations publiques.



3. Gouvernance et risque de fragmentation (article 11)

L'article 11 propose la création d'un GIP (groupement d'intérêt public) associant l'État, les collectivités et les financeurs, et l'élargissement du rôle de la SGP, qui pourrait intervenir à la place de SNCF Réseau pour accompagner les Services Express Régionaux Métropolitains (SERM).

Ce dispositif pose un problème structurel : il crée un risque de dilution des responsabilités, avec une perte d'autonomie de SNCF Réseau sur la gestion et la coordination du réseau. Concrètement, cela signifie que certaines décisions qui relèvent traditionnellement de SNCF Réseau pourraient être prises par une autre structure, ce qui peut fragmenter la gouvernance ferroviaire et diluer les responsabilités. La complexité des interfaces à créer pour qu'une tel dispositif fonctionne à un coût qui l'emporte de beaucoup sur les avantages. De plus, la SGP est spécialisée dans la réalisation de grands projets, comme les tunnels ou les nouvelles lignes, mais pas dans l'exploitation quotidienne d'un réseau existant. La gestion d'un réseau en activité implique des compétences très spécifiques (maintenance, circulation, sécurité opérationnelle, relation aux voyageurs) qui ne sont pas son cœur de métier.

4. Tarification et justice sociale (article 12)

L'article 12 prévoit une indexation automatique des prix des billets, sauf décision contraire des collectivités. Cette disposition soulève une opposition de principe : faire reposer l'équilibre financier sur le « client essentiel » conduit à l'exclusion sociale et contredit l'objectif de report modal. Le financement du transport collectif ne peut dépendre d'une hausse mécanique des tarifs, d'autant que les salaires ne sont pas indexés de la même manière. Encore une fois, l'AES souligne le manque de dotations de l'Etat qui fait peser le poids de la rénovation du ferroviaire sur les voyageurs.

Dans l'ensemble, l'AES estime que ces dispositions, au-delà du doute sur l'intérêt réel de la loi cadre, renforcent la fragmentation institutionnelle, favorisent l'externalisation, affaiblissent le pilotage national du réseau et risquent de faire peser sur les usagers une hausse des tarifs sans garantie d'amélioration du service.