

LOI-CADRE SUR LES MOBILITÉS : UNE RÉFORME DU FINANCEMENT ENCORE INCOMPLÈTE FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE ET SOCIALE

Benoît Calatayud, Mathieu Houbron

20/07/2026

La loi-cadre relative au développement des transports pose, pour la première fois, les bases d'un financement de long terme des infrastructures de transport. Dans cette note, Benoît Calatayud, directeur de l'Observatoire de la transition énergétique et sociale de la Fondation, et Mathieu Houbron, conseiller parlementaire, soulignent que l'enjeu dépasse la seule technique budgétaire : il s'agit de déterminer si la France se dote enfin d'une stratégie de mobilité cohérente, ou si elle se contente de gérer, une fois de plus, l'urgence financière du moment.

Depuis la loi d'orientation des mobilités adoptée en 2019, le Parlement attendait de pouvoir débattre à nouveau des questions structurantes de transport, au carrefour du quotidien des Français et des enjeux climatiques et géopolitiques du pays. Le transport représente 194,3 milliards d'euros de dépenses des ménages en 2024, soit 13% de leur budget, et leur troisième poste de dépense derrière le logement et l'alimentation. C'est surtout le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre en France, avec 34% des émissions nationales (124,9 millions de tonnes de CO₂ équivalent en 2024), dont plus de la moitié imputable à la seule voiture individuelle.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre des Transports Philippe Tabarot, a présenté ce projet de loi-cadre en conseil des ministres le 11 février 2026. Le Sénat l'a examiné en avril (commission le 8, séance publique du 14 au 17 puis le 28 avril) et l'a adopté en première lecture le 28 avril 2026 par 310 voix contre 19, après l'intégration de 52 amendements. Transmis à l'Assemblée nationale, le texte a été adopté en commission le 3 juillet 2026, puis a commencé son examen en séance publique dès le 7 juillet, dans le cadre de la session extraordinaire. Certains rapporteurs regrettent déjà un texte affaibli par rapport à son ambition initiale (« tout ça pour ça ! »). Malgré

tout, plusieurs amendements adoptés en commission du développement durable à l'Assemblée nationale vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des usages quotidiens, qu'il s'agisse de l'accessibilité des infrastructures, de l'information des usagers ou du déploiement des équipements de recharge. Ils rappellent utilement que la transition des mobilités se joue autant dans les services rendus aux citoyens que dans les grands projets d'infrastructures.

Le projet de loi traite plusieurs enjeux structurants : le financement des réseaux routier et ferroviaire par la fin programmée des concessions autoroutières, pour résorber la « dette grise » du secteur, la gouvernance des transports publics et le développement des très attendus « services express régionaux métropolitains » (SERM), ainsi que diverses mesures de simplification. Les travaux parlementaires ont toutefois enrichi cette architecture en affirmant plus clairement le rôle de la loi comme cadre stratégique de programmation des investissements, en renforçant les exigences de transparence et en réaffirmant la priorité donnée à la régénération des réseaux existants. Le texte reste cependant peu disert sur les moyens nouveaux à mobiliser d'ici à la bascule de 2031, et son principal levier pour l'électrification du fret, l'article 18 sur les obligations des chargeurs, s'est affaibli au fil de la navette parlementaire.

À moins d'un an de l'élection présidentielle de 2027, échéance capitale pour l'ambition de nos politiques de décarbonation et d'électrification, ce texte peut néanmoins constituer une réelle opportunité pour interroger nos priorités en matière de mobilité. Trois principes semblent indispensables pour une transition réussie. Le premier consiste à mettre la décarbonation et l'électrification au cœur de la réforme. Le deuxième vise à sécuriser un financement pérenne et une gouvernance claire, dans un contexte de forte contrainte budgétaire. Le troisième appelle à partir des besoins réels des Français en matière de déplacement, pour concilier pouvoir d'achat et efficacité.

Comment articuler la loi-cadre avec les objectifs de décarbonation de la PPE3 ?

La PPE3 fixe un cap clair : porter à 60% la part d'énergie décarbonée dans la consommation française dès 2030 (contre 42% en 2023), dont 34% d'électricité (585 TWh), et réduire à 40% la part des énergies fossiles (contre 58% en 2023). L'électrification des mobilités constitue le principal gisement de cette bascule. Les ventes de véhicules électriques ont atteint un niveau record en 2026, avec 28% de part de marché sur le premier semestre (241 560 immatriculations, en hausse de près de 63% sur un an) et jusqu'à 30% en juin.

Il faut cependant se garder d'une critique trop facile. La plupart des leviers d'électrification (aides à l'achat, certificats d'économie d'énergie, fiscalité) relèvent d'autres véhicules juridiques que cette loi-cadre : loi de finances, réglementation CEE, ou encore la SNBC et la PPE elles-mêmes, qui fixent déjà des objectifs chiffrés de décarbonation du parc automobile. Ajouter un énième objectif chiffré dans la loi-cadre transports ferait doublon sans lever de contrainte nouvelle. En revanche, les amendements adoptés en commission ont renforcé l'articulation de la loi avec les grandes stratégies nationales de transition écologique, en rappelant que les futures orientations d'investissement devront être compatibles avec les objectifs de décarbonation, de biodiversité et de planification écologique. Cette évolution améliore la cohérence d'ensemble du texte, même si elle ne crée pas, à elle seule, de nouveaux moyens d'action.

La mesure structurante de la loi en matière d'électrification se trouve ailleurs : l'article 18, qui oblige les chargeurs à recourir de manière croissante à des prestations de transport routier assurées par des poids lourds électriques. C'est l'un des principaux verrous à lever, puisque les transporteurs n'investissent aujourd'hui dans des poids lourds électriques qu'à la condition que leurs clients chargeurs le leur commandent. Or, ce dispositif a déjà été affaibli au Sénat, puis de nouveau en commission à l'Assemblée nationale début juillet. Un second verrou, non traité par le texte, est celui du raccordement électrique des dépôts de poids lourds, condition matérielle indispensable au déploiement de flottes électriques, que seul l'amendement gouvernemental sur les zones stratégiques commence à effleurer. Les débats parlementaires ont néanmoins permis de mieux prendre en compte l'environnement de cette électrification, notamment par des mesures relatives aux infrastructures de recharge, au raccordement des installations et à la sécurisation de certains dispositifs de soutien. Ces avancées demeurent toutefois complémentaires et ne compensent pas l'affaiblissement du principal levier de création de demande que constitue l'article 18.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Comment sécuriser un financement pérenne des infrastructures

sans reporter la facture ?

La dette grise du secteur des transports, c'est-à-dire le déficit d'entretien accumulé faute d'investissement, est évaluée à environ 60 milliards d'euros pour le seul réseau ferroviaire¹, 2,4 milliards d'euros pour le réseau routier national et 1,1 milliard d'euros pour les voies navigables fin 2023, soit plus de 63 milliards d'euros cumulés. Le rapport de la conférence Ambition France Transports évalue à environ 3 milliards d'euros par an l'effort supplémentaire nécessaire entre 2026 et 2031 pour moderniser ces réseaux.

La fin des concessions historiques, échelonnée entre le 31 décembre 2031 et le 30 septembre 2036, doit permettre le retour à l'État de 90% du réseau autoroutier concédé, libérant environ 2,5 milliards d'euros de recettes annuelles. Un amendement sénatorial a sécurisé le fléchage de ces recettes vers le financement multimodal des infrastructures ferroviaires, routières, fluviales et portuaires. C'est une réelle avancée par rapport au texte initial. Les députés ont également renforcé cette orientation en précisant que les futures lois de programmation devront fixer les priorités d'investissement et faire de la régénération et de la modernisation des infrastructures existantes un objectif prioritaire. Cette évolution traduit dans la loi l'un des principaux enseignements de la conférence Ambition France Transports. Elle ne règle cependant pas le financement de transition entre 2026 et 2031 : aucune ressource nouvelle n'est mobilisée pour assurer, sans rupture, le relais financier et opérationnel jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau flux de recettes. Une tentative d'inscrire une véritable loi de programmation pluriannuelle des transports, qui aurait sécurisé ce financement sur toute la période 2026-2032, a d'ailleurs été écartée au cours des débats ; ses promoteurs comptent la remettre sur la table lors de la prochaine législature.

Sur la gouvernance des SERM, la montée en puissance de ces projets suppose une coordination entre régions, autorités organisatrices de la mobilité et SNCF Réseau. Les travaux de la commission ont utilement renforcé la gouvernance du dispositif en associant davantage le Conseil d'orientation des infrastructures, les autorités organisatrices de la mobilité et le Parlement au suivi de la programmation et de l'utilisation des financements. Plusieurs outils existent déjà pour l'assurer (syndicats mixtes SRU, Société du Grand Paris), et rien n'indique qu'une nouvelle mesure législative soit nécessaire pour les faire fonctionner. La question qui reste ouverte est davantage celle des ressources : une hausse du versement mobilité, évoquée pour financer les SERM, se heurte pour l'instant à l'opposition du gouvernement, qui y voit une hausse des impôts de production. Les progrès réalisés en matière de gouvernance ne lèvent donc pas, à eux seuls, l'incertitude sur les financements disponibles à court terme.

Comment ancrer la réforme dans les besoins réels et le pouvoir d'achat des Français ?

Le transport pèse pour 13% du budget des ménages français, juste derrière le logement et l'alimentation, et cette charge est nettement plus lourde pour les ménages les plus modestes et les plus éloignés des centres urbains, souvent contraints à la dépendance automobile. L'expérience du mouvement des « gilets jaunes » en 2018 a montré les risques d'une transition perçue comme imposée et inéquitable. Toute réforme des mobilités doit donc s'articuler avec les enjeux de pouvoir d'achat et d'efficacité réelle des solutions de déplacement proposées, faute de quoi elle s'expose à un rejet similaire.

Les 26 projets de SERM labellisés par l'État en juillet 2025 (Strasbourg, Lyon, Bordeaux, Marseille, Toulouse, Nantes, Rennes, Dijon, Clermont-Ferrand, entre autres) avancent à un rythme très inégal selon les territoires. Le dossier strasbourgeois a été déposé début 2026, mais le projet est en réalité préparé depuis une dizaine d'années, tout comme celui de Bordeaux, avec une bonne partie des investissements déjà réalisés. À l'inverse, la région Auvergne-Rhône-Alpes n'a validé les grandes orientations de quatre projets consolidés que le 2 avril 2026, ces derniers n'ayant été engagés que depuis deux ans, précisément à la faveur de la démarche gouvernementale autour des SERM. Ces écarts de calendrier ne traduisent donc pas une inégalité territoriale entretenue par la réforme, mais des différences de maturité déjà anciennes entre collectivités, que la loi ne fait que révéler.

Conclusion

La loi-cadre relative au développement des transports comble un vide législatif ouvert depuis 2019 et pose, pour la première fois, les bases d'un financement de long terme des infrastructures de transport. Les débats parlementaires ont substantiellement enrichi le texte en renforçant son caractère programmatique, la priorité donnée à la régénération des réseaux, la gouvernance des investissements et leur cohérence avec les objectifs climatiques. Mais en l'état, adopté par le Sénat et actuellement en discussion à l'Assemblée nationale, le texte demeure avant tout un texte financier. Il sécurise des recettes futures, mais laisse s'affaiblir au fil de la navette parlementaire l'une de ses dispositions les plus structurantes pour l'électrification du fret, et reporte à la prochaine législature la question d'un financement pleinement sécurisé. À moins d'un an de l'élection présidentielle de 2027, l'enjeu dépasse la seule technique budgétaire : il s'agit de déterminer si la France se dote enfin d'une stratégie de mobilité cohérente, ou si elle se contente de gérer, une fois de plus, l'urgence financière du moment.

Recommandations

Sur la décarbonation et l'électrification :

- rétablir, en séance à l'Assemblée nationale, une version ambitieuse de l'article 18 obligeant les chargeurs à recourir de manière croissante à des prestations de transport routier assurées par des poids lourds électriques, un dispositif déjà affaibli au Sénat puis en commission ;
- traiter par la loi le raccordement électrique des dépôts de poids lourds, verrou matériel qui conditionne le déploiement de flottes électriques et que le texte actuel ne fait qu'effleurer *via* les zones stratégiques ;
- étendre le mécanisme de mutualisation des coûts de raccordement des bornes de recharge, aujourd'hui limité aux poids lourds et véhicules utilitaires, aux infrastructures de recharge ouvertes au public pour les particuliers, en particulier hors des grandes métropoles.

Sur le financement et la gouvernance :

- ouvrir un financement de transition pour la période 2026-2031, en attendant la bascule des recettes de concessions autoroutières ; la ressource la plus adaptée reste à arbitrer entre plusieurs pistes, dont une hausse ciblée du versement mobilité pour les autorités organisatrices, aujourd'hui bloquée par le gouvernement au nom des impôts de production ;
- reprendre, lors de la prochaine législature, le projet de loi de programmation pluriannuelle des transports écarté des débats actuels, pour sécuriser juridiquement l'affectation des 2,5 milliards d'euros annuels attendus après 2031 ;
- publier chaque année un indicateur public de résorption de la dette grise par mode de transport, sur le modèle des « jaunes budgétaires », pour objectiver le débat parlementaire ;
- mettre en place un mécanisme d'évaluation annuel de la programmation des investissements, associant le Conseil d'orientation des infrastructures, les autorités organisatrices de la mobilité et le Parlement, afin de mesurer l'état de la régénération des réseaux, l'exécution des financements et la contribution des investissements aux objectifs de décarbonation.

Sur les besoins réels et le pouvoir d'achat :

- généraliser, hors des zones métropolitaines, des dispositifs de type « leasing social » pour l'ensemble des mobilités décarbonées (véhicule électrique, vélo à assistance électrique), et non pour la seule voiture ;

- assortir systématiquement le déploiement des SERM d'un volet tarifaire solidaire pour les ménages modestes et les actifs contraints à de longs trajets domicile-travail ;
- concentrer un appui en ingénierie sur les projets de SERM engagés le plus récemment, pour aider les territoires les moins avancés à rattraper ceux qui, comme Strasbourg ou Bordeaux, préparent leur projet depuis une décennie ;
- associer les citoyens aux choix d'investissement territorial en matière de mobilité, par des consultations locales dédiées, sur le modèle des « COP régionales » déjà expérimentées sur les enjeux énergétiques.